



CASOS Y SISTEMAS COMPARADOS

¿Formalismo o transparencia en la contratación pública de los ayuntamientos de la región norte de Brasil?

Carmen Pineda Nebot¹

GEGOP – CLACSO

Brasil

Thiago Ferreira Dias²

Universidad Federal del Río Grande del Norte

Brasil

RECIBIDO: 3 de diciembre de 2019

ACEPTADO: 28 de mayo de 2020

RESUMEN: Este artículo analiza la situación de la transparencia contractual en los 211 ayuntamientos de los siete estados de la Región Norte de Brasil de más de 15.000 habitantes. Al comparar los municipios entre sí, muestra las situaciones individuales e identifica sus impactos en la gestión contractual. Para ello se han utilizado 18 indicadores que han permitido la construcción de un Índice de Transparencia en la Contratación de los Ayuntamientos Brasileños (ITCAB). En lo que respecta al análisis de los indicadores sobre contratación fue posible señalar que nos quedamos solamente con 187 municipios para análisis. Además, en la investigación se constató que, en general, no se cumplían ninguna de esas exigencias. La información era muy farragosa y amplia con un contenido muy administrativo y burocrático. Tampoco se apreció información elaborada que permitiera a los ciudadanos hacer un seguimiento ni realizar un control de la gestión del gobierno local.

¹ Licenciada en Derecho y Ciencia Política y de la Administración. Investigadora en varios Grupos de Investigación Internacionales. Ha publicado libros y artículos sobre temas de administración pública, participación ciudadana y presupuesto participativo.

² Licenciado en Administración y Doctor en Administración. Fue Vicepresidente de la Sociedad Brasileña de Administración Pública (SBAP 2016-2018). Líder del Núcleo de Innovación Pública de la Universidad Federal del Río Grande del Norte (UFRN). Ha publicado libros y artículos sobre temas de innovación en la administración pública y tercer sector.

PALABRAS CLAVE: Transparencia; Contratación local; ITCAB; Administración Municipal.

CONTENIDOS: 1. Introducción. – 2. Marco Teórico – 2.1. *Transparencia Pública*. – 2.2 – *Contratación Pública* – 2.2.1 – *Contratación Pública en Brasil* – 3. Metodología – 4. Análisis de resultados – Bibliografía.

Formalism or transparency in the public procurement of municipalities in the Northern Region of Brazil?

ABSTRACT: This article discusses the situation of contractual transparency in the 211 municipalities of the seven states of the Northern Region of Brazil of more than 15,000 inhabitants. By comparing the municipalities with each other, it shows individual situations and identifies their impacts on contractual management. For this purpose, 18 indicators have been used that have allowed the construction of a Transparency Index on the Procurement of Brazilian Municipalities (ITCAB). With regard to the analysis of procurement indicators, it was possible to point out that we are left with only 187 municipalities for analysis. Furthermore, the investigation found that, in general, none of those requirements were met. The information was very farcical and extensive with a very administrative and bureaucratic content. Developed information was also not appreciated to enable citizens to monitor or control local government management.

KEYWORDS: Transparency; Local staff; ITCAB; Municipal Administration.

1. Introducción

Si a la fuerte crisis económica mundial que se ha vivido en estos años se une una crisis política, institucional y social como la padecida por Brasil en los últimos tiempos termina abriéndose una amplia brecha entre los ciudadanos y el poder público y, perdiendo está la confianza en las instituciones y en los políticos. Siendo la falta de comunicación e información, la respuesta inequitativa a las demandas sociales (Gimeno Feliu, 2017) y a la corrupción problemas que afectan a la buena salud del sistema democrático, generando desafección y desconfianza en los ciudadanos (Pharr *et al.*, 2000). Para modificar esta situación y recuperar legitimidad, tanto los poderes públicos como los organismos internacionales han intentado impulsar nuevas medidas y normas sobre acceso a la información,

transparencia, y *accountability*, elementos fundamentales de una gobernanza democrática. Ya que además de antídoto contra la corrupción la transparencia es una forma de aproximación entre el estado y la sociedad, como destacan Reynaers y Grimmelikhuijsen (2015).

La corrupción es señalada por algunos autores (Della Porta, 2000; Jiménez, 2017) como un factor importante para explicar el deterioro de la confianza de los ciudadanos, especialmente cuando los medios de comunicación difunden los escándalos (Hakhverdian y Mayne, 2012; Uslaner, 2011; van der Meer y Dekker, 2011) y sus efectos son aún mayores en una crisis económica (Catterberg y Moreno, 2006) como la que está viviendo Brasil. Y aunque los escándalos de corrupción se han producido en muchos ámbitos, en muchos países del mundo se ha identificado la contratación pública como la actividad gubernamental más afectada por la ineficiencia y la corrupción, que tiene origen en malos gestores públicos (Banco Mundial, 2011). Por todo ello es muy importante analizar la situación de la transparencia en la contratación pública, ya que cuando la transparencia no existe, como señalan algunos autores, se generan "zonas de sombra", espacios donde reina la opacidad y en la que diferentes agentes pueden llegar a desarrollar prácticas desde poco éticas hasta contrarias a la legalidad (Alli Aranguren, 2010, p. 218; Freire, 2014; Romeu, 2017).

La contratación tiene, desde el punto de vista económico, un peso muy importante en la actividad económica del Estado. Como indica Romeu (2017) el director general de la Organización Mundial del Comercio (OMC), P. Lamy, señaló que durante el periodo 2005-2013, el papel de la actividad contractual pública supuso en el mundo una media entre el 15 y el 20 por ciento del Producto Interior Bruto en el mundo. Según los datos publicados por la Comisión Europea, en el año 2014, el valor de la contratación pública en la media de países de la Unión Europea representó, a pesar de la crisis, el 13 % sobre el Producto Interior Bruto (CE, 2014; Romeu, 2017). En Brasil el Ministerio de Planificación del Gobierno Federal estimaba en 2014 que las compras públicas suponían en torno al 10% o al 15% del PIB (Brasil, 2015). La cantidad que gastan cada año los gobiernos de todo el mundo, según la Alianza para la Contratación Abierta, a través de los procedimientos de contratación pública son de cerca de diez mil millones de dinero de sus presupuestos. Si se consigue que esos procesos de contratación sean más abiertos y transparentes los gobiernos ahorrarían dinero público gracias a una contratación más eficiente, un mejor uso de los recursos y, al mismo tiempo, fomentarían un entorno más propicio para la inversión y la innovación pública y privada.

Pero la transparencia, en opinión de Romeu (2017), "no es suficiente para asegurar que la actividad contractual pública se vaya a desarrollar dentro de los parámetros que una democracia de calidad requiere, al no ser la transparencia un fin en sí mismo sino un catalizador de responsabilidades a los poderes públicos". Además conseguir acceder a toda esa ingente cantidad de información y tener luego la capacidad necesaria para analizarla no es una tarea trivial ni mucho menos.

Aunque creemos que en Brasil, en los últimos años, gracias los nuevos avances legislativos y tecnológicos ha habido progresos importantes en transparencia pública, estos avances son incompletos y desiguales según el tema y la zona del país, aunque existen varias normativas para promover la transparencia, la mayoría de las entidades sólo cumplen formalmente con la ley, ya que la mayoría de los portales de transparencia, estados y, sobre todo, municipios, no contienen información fiable, actualizada, abierta, etc. (Zuccolotto y Texeira, 2019). Habiendo permanecido la contratación pública sobre todo el local y en la región norte del país en un estado parecido al que se encontraba anteriormente, sin grandes avances. Esta percepción es la que ha motivado nuestra investigación que esperamos posteriormente ampliar a otras regiones del país, lo que nos permitirá realizar comparaciones.

Con el fin de aportar algo más sobre el tema presentaremos primero el marco teórico; seguido de la metodología utilizada; para posteriormente mostrar y analizar los datos obtenidos; para terminar finalizando con unas conclusiones.

2. Marco teórico

En esta parte del artículo será expuesto los marcos teóricos que fundamentan la investigación, como Transparencia y Contratación Pública.

2.1 Transparencia

Como señalan Nevado-Gil y Gallardo-Vázquez (2016) "la demanda de información por parte de los ciudadanos a las entidades públicas ha aumentado considerablemente en los últimos años, y a consecuencia de ello, los entes públicos han tenido que hacer un esfuerzo para ser más transparentes a la hora de rendir cuentas sobre su gestión". Facilitando, en opinión de Luna-Reyes *et al.* (2012), el ejercicio de tal responsabilidad el desarrollo de nuevos "instrumentos online", como los portales web, que surge de las nuevas tecnologías de la sociedad y de la información que facilitan, el acceso a la información pública y la participación ciudadana (Campos y Vaquero, 2019). Halachmi y Greiling (2013) refuerza que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han facilitado a los gobiernos nuevos medios para aumentar la transparencia (Halachmi y Greiling, 2013), al permitir que se almacenen y divulguen grandes cantidades de datos a un coste bajo (Meijer, 2007; 2009), haciendo posible que los ciudadanos sigan lo que están haciendo sus gobiernos en tiempo real (Coelho, Cunha y Texeira, 2018). Debido a ello, la transparencia ha tenido en las *websites* una herramienta muy importante, permitiendo que los gobiernos suministren las informaciones pro-activamente (Meijer, 2009).

Transparencia asociada, generalmente, a cuestiones como la democracia, la gobernanza participativa, la confianza en los gobiernos, el gobierno abierto, la corrupción (Montanero, 2019), la accountability (aunque hay que aclarar que no son conceptos sinónimos) o el control social (Cucciniello, Bellè, Nasi, y Valotti, 2014;

Grimmelikhuijsen, 2012; Grimmelikhuijsen y Kasymova, 2015; Halachmi y Greiling, 2013; Jorge, Lourenço y Rolas, 2015; Kosack y Fung, 2014; Lourenço, Sá, Jorge, y Pattaro, 2013; Meijer, 2015; Meijer, Hart, y Worthy, 2015). También los gobiernos han visto la transparencia como un medio para lograr una serie de objetivos, que van desde fomentar una mayor confianza en ellos hasta reducir la corrupción pública y mejorar el desempeño financiero (Luhmann, 2000; Welch, Hinnant, y Moon 2005; Benito y Bastida 2009; Meijer, 2009; Bertot, Jaeger, y Grimes 2010; Worthy, 2010).

Pero a pesar del optimismo que la transparencia despierta en algunos sectores, los académicos se cuestionan hasta qué punto la transparencia es realmente capaz de cumplir los objetivos comúnmente asignados a ella (Etzioni, 2010; 2014). De hecho, en evaluaciones empíricas realizadas, se han visto que los efectos de la transparencia a menudo son limitados y difieren según una serie de factores, como el área de gobierno, el dominio de la política y las características del ciudadano (Grimmelikhuijsen y Meijer, 2014; Licht 2014; Licht *et al.* 2014; Porumbescu, 2015; García-Tabuyo *et al.*, 2019). Otros han argumentado que los esfuerzos para mejorar la transparencia a menudo hacen más daño que bien, al razonar que los esfuerzos continuos para mejorar la transparencia han alimentado la polarización, la indecisión y, en última instancia, la disfunción en el gobierno (Grumet, 2014; Liem, 2007). Llegando a la conclusión de que la transparencia es adecuada para abordar ciertos problemas e inadecuada para abordar otros (Cucciniello *et al.*, 2017)

Aunque la mayoría de las evaluaciones de transparencia se han realizado en los niveles más altos de gobierno, también se han realizado, en los últimos años, algunas investigaciones, a nivel municipal (Cruz *et al.*, 2012; Souza *et al.*, 2013; Raupp y Pinho, 2013; Staroscky *et al.*, 2014; Cucciniello *et al.*, 2014; Staroscky *et al.*, 2015; Diniz, 2015; Bearfield y Bowman, 2016; Grimmelikhuijsen y Feeney, 2017; Saez-Martin, Caba-Pérez y López-Hernández, 2017; Piña y Avellaneda, 2018; Dias, Garcia y Camilo, 2019;). En ellas se suelen analizar mayoritariamente la transparencia presupuestaria (cómo las organizaciones públicas utilizan su dinero y las medidas que tomaron para divulgar esta información financiera) pero también la administrativa (las características estructurales y los procedimientos de las organizaciones públicas, así como las diferentes funciones que desempeñan) y la política (información sobre los electos, desde su salario hasta su participación en los diversos órganos de decisión). En estos estudios se señalan como impulsores de la transparencia en los gobiernos locales los siguientes factores: el entorno político, las características organizativas, la influencia de los grupos de interés y las condiciones económicas (Bearfield y Bowman, 2016; Grimmelikhuijsen y Feeney, 2017; Saez-Martin, Caba-Pérez y López-Hernández, 2017). Pero, en general, no existen trabajos que analicen la transparencia contractual (Juaréz *et al.*, 2014; Romeu *et al.*, 2015; Romeu, 2017; Pineda *et al.*, 2020; Pineda, 2019).

Aunque existen organizaciones internacionales como Transparencia Internacional, el Banco Mundial y *Open Contracting Partnership*, que trabajan intentando cambiar para que la licitación de los contratos públicos en todos los países sea cada vez

más abierta y transparente. Transparencia Internacional elabora todos los años un ranking de transparencia de los países del mundo en el que se incluye un indicador sobre contratación y el Banco Mundial (World Bank Group, 2019) realiza con periodicidad la encuesta de Calificación de Transparencia, Responsabilidad y Corrupción en el Sector Público de la CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment rates*). Ya el Open Contracting Partnership es una red global cuyo objetivo es fomentar un cambio en el sistema de contratación desde lo cerrado al abierto por defecto, dando apoyo a las organizaciones interesadas en mejorar la transparencia y eficiencia de la contratación pública a través de unos principios comunes de publicación proactiva, participación y monitorización. En el centro de todos sus esfuerzos se encuentra el Estándar de Datos de Contratación Pública, concebido para que los gobiernos cuenten con una guía de referencia y la documentación y recursos necesarios a la hora de compartir los datos de contratación de una forma eficiente, abierta y reutilizable. Así es un ganar para el Estado y la sociedad.

En el caso de la contratación pública la transparencia es un principio que contribuye a la igualdad entre los licitadores, promueve la concurrencia, favorece la integridad (Cerillo, 2018) y facilita que los contratos se adjudiquen a la mejor oferta y que se obtengan los resultados esperados, habiendo adquirido con el tiempo un reconocimiento como valor autónomo (Valcárcel Fernández, 2014). Pero además, como señala Cerillo (2012), "también es un principio de actuación de las Administraciones públicas que puede facilitar que la ciudadanía tenga un mejor conocimiento de la actividad y el funcionamiento de las Administraciones públicas y que además les permita participar en las decisiones públicas y controlar la actuación administrativa".

La información facilitada debe tener las siguientes características (Cerillo, 2018): a) de calidad, o sea debe ser clara, veraz, objetiva y estar actualizada; b) accesible, debe ser de acceso fácil, gratuito y estar fácilmente localizable y; c) reutilizable, debe difundirse la información en unos formatos técnicos y en unas condiciones jurídicas que faciliten su reutilización.

Cucciniello *et al.*, 2017 plantean que en su análisis de artículos sobre transparencia han encontrado dos categorías de definiciones: la primera categoría se basa en la disponibilidad de información y la segunda en el flujo de esa información. Estas definiciones de transparencia, según Heald (2006;2012), evalúan la transparencia desde cuatro perspectivas: la transparencia hacia el interior ("cuando los que están fuera pueden observar lo que sucede dentro de la organización"), la transparencia hacia el exterior (cuando los que están dentro de una organización pueden "observar lo que está sucediendo" fuera de ella), la transparencia hacia arriba (de subordinados a superiores) y la transparencia hacia abajo (de superiores a subordinados). Las cuatro formas de transparencia pueden existir simultáneamente, sin embargo, la literatura existente tiende a centrarse en una sola perspectiva.

Nuestro trabajo se centra en la primera categoría: el flujo de información y desde la perspectiva hacia el interior. En concreto sobre si los gobiernos locales facilitan información sobre sus contrataciones, la cual enfatiza la amplitud del acceso a esa información. Mientras que la perspectiva de flujo de información toma en cuenta quién tiene acceso a la información. Las dos juntas, ayudan a una definición general de transparencia que explica cuánta información es accesible para quién. Aunque utilizamos la definición amplia de transparencia gubernamental que involucra "la medida en que los actores externos tienen acceso a la información sobre la forma en que operan las organizaciones públicas" (Coelho, Cunha y Teixeira, 2018; Porumbescu 2015, 2017; Meijer 2013; Grimmelikhuijsen et al. 2013).

2.2 Contratación

La contratación es y ha sido uno de los elementos fundamentales de la gestión pública, tanto por su dimensión económica (la contratación pública es aproximadamente el 15% o el 20% del PIB de los países) como por ser el medio para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Por ello los poderes públicos deben diseñar y ejecutar sistemas de contratación más eficientes, transparentes e íntegros, con el fin de que se respeten los principios de no discriminación, proporcionalidad e igualdad de trato.

La actividad contractual pública ha sido reconocida por los organismos internacionales (Banco Mundial, OCDE) como una de las actividades públicas en las que la transparencia y la *accountability* son claves para mejorar la integridad de sus procedimientos y luchar contra la posible corrupción a la que se la asocia. Siendo un gran impulso para la mejora de la transparencia contractual la introducción y el desarrollo de las TIC.

Constituye, hoy en día, tanto desde la perspectiva de la gestión pública como desde las exigencias de competitividad en el sector empresarial, una de las principales herramientas para implementar políticas públicas y conformar la exigencia de transformación social encomendada a los poderes públicos. Explica este rol no solo la importante dimensión económica de la contratación pública (aproximadamente el 15% o el 20% del PIB de los países), sino, especialmente, la directa vinculación a la correcta satisfacción de necesidades públicas, por lo que el contrato, como forma de servicio al interés general, debe ser analizado desde la perspectiva de inversión y no solamente como un mero gasto. Esta idea queda reflejada expresamente tanto en la Estrategia Europa 2020 de la UE, que indica que la contratación pública es una herramienta principal para el cumplimiento de esos objetivos, como en el documento de la ONU "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (Resolución de 25 de septiembre de 2015) que fija los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

2.2.1 Contratación Pública en Brasil³

La regulación de los contratos celebrados por el gobierno en Brasil, viene regulada, principalmente, por la L. 8666/93, ley que ha ido sufriendo cambios con el tiempo. Dicho texto legal tiene por objeto establecer las normas generales, entendidos como los principios y normas que regulan la licitación y los contratos relacionados con obras, servicios, compras, enajenaciones y arrendamientos celebrados por el gobierno, directa e indirectamente, proporcionando un sistema de normalización de los mínimos legales necesarios para garantizar la eficacia de los mecanismos de control ejercidos por organismos externos y por la propia comunidad. Solo las normas generales contenidas en la ley son obligatorias a otras esferas de gobierno, quedando cada entidad liberada para regular sus normas especiales.

Cuadro 1 – Comparativa de los cambios en la Ley de Licitaciones (Ley 8.666/93)

Decreto 9.412/2018	Antes del Decreto (Ley 8.666/93)
Ingeniería (obras e servicios)	Ingeniería (obras e servicios)
Invitación – hasta R\$ 330.000,00	Invitación – hasta R\$ 150.000,00
Propuesta de precio – hasta R\$ 3.300.000,00	Propuesta de precio – R\$ 150.000,00 hasta R\$ 1.500.000,00
Concurrencia – más de R\$ 3.300.000,00	Concurrencia – más de R\$ 1.500.000,00
Otros Servicios y Compras	Otros Servicios y Compras
Invitación – hasta R\$ 176.000,00	Invitación – hasta R\$ 80.000,00
Propuesta de precio – hasta R\$ 1.430.000,00	Propuesta de precio – R\$ 80.000,00 hasta R\$ 650.000,00
Concurrencia – más de R\$ 1.430.000,00	Concurrencia – más de R\$ 650.000,00
Impacto en la Contratación Directa (aplicación de la regla del artículo 24, I y II de la Ley de Licitaciones)	Contratación Directa
Ingeniería (obras e servicios)	Ingeniería (obras e servicios)
R\$ 33.000,00	R\$15.000,00
Otros Servicios y Compras	Otros Servicios y Compras
R\$ 17.600,00	R\$ 8.000,00

Fuente: Decreto 9.412/2018 y Ley 8.666/93.

Son muchos los principios que, explícita o implícitamente, se refieren a la ley de licitación y garantizan, al aplicarse, la ética de todo el procedimiento. Algunos de ellos vienen expresos en el art. 3º de la ley. Obviamente todos los principios, tienen por finalidad cumplir con una de las obligaciones principales de la Administración, que es lograr la propuesta más ventajosa para el Gobierno (Meirelles, 2006; Gasparini, 2008), pero alcanzar la propuesta más ventajosa no siempre es

³ Para elaborar una parte de este apartado se utilizó, revisado, un punto del artículo "Nuevas perspectivas en la gestión de las administraciones públicas: una visión comparada de la contratación pública electrónica" de Pires, Pineda, Romeu y Juárez (2014).

suficiente, ya que nunca será válida si se vulneran los derechos y garantías individuales (Justen Filho, 2008).

Existen seis modalidades de licitación en el ordenamiento jurídico brasileño. Cinco de ellas están expuestas en los apartados del artículo 22 de la L 8666/93 y la última, se introdujo por primera vez por la Medida Provisional nº 2.108/2000 y, posteriormente, en la L10.520/2002. Entendidas como aquellas modalidades que no tienen fines específicos, citamos la concurrencia, la propuesta de precios y la invitación. Estas se pueden utilizar para cualquier tipo de adjudicación, tienen un procedimiento más amplio y flexible, teniendo la Administración que establecer las exigencias y los requisitos de conformidad con la contratación que se trate. Por otra parte, hay dos modalidades de licitación que se dirigen a propósitos específicos. El concurso que se utiliza en la elección de técnicas, científicas o artísticas, a través de la introducción de premios o de compensación a los ganadores, conforme lo establecido en la convocatoria. Y la subasta (leilão), con el fin de seleccionar la mejor propuesta para la venta de bienes o derechos, según lo permitido por la ley.

Por regla general, el criterio de selección para la utilización de las distintas modalidades de licitación es de tipo económico. Sin embargo, excepcionalmente, la L8666/93 establece la posibilidad de adoptar un modo distinto, teniendo en cuenta otros criterios que no sean económicos, por ejemplo, la complejidad del objeto.

En cuanto el tipo de licitación (que se relaciona con el juicio de las propuestas y tiene variaciones en la fase externa del procedimiento de licitación) la ley brasileña adopta cuatro tipos: a) menor precio; b) menor técnica; c) técnica y precio y; d) mayor oferta.

El Decreto 9412 de 2018, como se puede ver en el cuadro 1, ha realizado algunos cambios.

La eficiencia y transparencia en las compras públicas se han beneficiado hasta ahora de las innovaciones originadas en diversos campos, caracterizándose como cambios de actitud, de comportamiento, organizativos, tecnológicos, relacionales y otros. Muchas veces, de una forma proactiva, es un grupo de funcionarios el que modifica la calidad de los procesos de compras sin necesidad de cambios legales. En otros casos, la adopción de tecnologías informáticas lleva a cambios procedimentales que impiden ciertos comportamientos nocivos para la transparencia. Pero hay que tener en cuenta que estos cambios tienden a ser densos en tecnología e intensivos en política, requiriendo, por tanto, una capacitación de los agentes que alie conocimientos técnicos y habilidades de articulación y diálogo. Algo que no siempre está al alcance de algunos ayuntamientos, ya sea por su tamaño como por su situación económica o por la zona del país donde se encuentran.

3. Metodología

Esta investigación fue realizada a partir de la utilización de un conjunto de métodos cuantitativos y cualitativos, con los cuales se puede desarrollar un panorama sobre la transparencia pública contractual en los gobiernos locales de la Región Norte de Brasil desde una perspectiva comparada. Para ello se analizaron los ayuntamientos de más de 15.000 habitantes de todos los estados de la región. En la tabla 1 se puede apreciar el tamaño de los municipios que han sido objeto de la investigación, en ella se aprecia que algo más de la mitad de los municipios tienen entre 20.000 y 50.000 habitantes y que si a ellos añadimos los que tienen entre 50.000 y 100.000 tenemos algo más del 70%.

Tabla 1- Tamaño municipios objeto de estudio

Número de habitantes	Número	% total
más de 1.000.001	2	0,95
de 500.001-1.000.000	0	0,00
de 100.001-500.000	18	8,53
de 50.001-100.00	43	20,38
de 20.001-50.000	108	51,18
de 15.000- 20.000	34	18,96
TOTAL	211	100,00

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 2 podemos ver los municipios estudiados en cada uno de los estados de la Región Norte del país.

Tabla 2 - Municipios estudiados en los Estados del Norte de Brasil

ESTADOS	MUNICIPIOS	MUNICIPIOS ESTUDIADOS	% TOTAL
ACRE	22	11	50,00
AMAPÁ	16	6	37,50
AMAZONAS	62	45	72,58
PARÁ	144	107	74,31
RONDONIA	52	24	46,15
RORAIMA	15	4	26,67
TOCANTINS	139	14	10,07
TOTAL	450	211	46,89

Fuente: Elaboración propia.

El trabajo de investigación se realizó en tres etapas: elaboración de los indicadores, recogida de los datos y tratamiento de los datos. Los datos fueron recogidos por medio de un proceso de observación sistemática de los portales municipales,

utilizando para la investigación el índice construido para este proyecto. Los datos se obtuvieron durante el período de noviembre de 2018 a enero de 2019, a partir del trabajo conjunto de dos investigadores.

Además de los indicadores elaborados se recogieron otros datos: número de habitantes de los municipios, partido político del alcalde, renta per cápita y si disponían de los siguientes portales: transparencia, gobierno abierto y datos abiertos.

Para medir la transparencia contractual elaboramos 18 indicadores divididos en tres apartados: a) procedimientos de contratación; b) obras públicas y; c) convenios. A cada uno de los indicadores le hemos atribuido una puntuación: 0 (si no se publica ningún dato), 1 (si se publica algún dato del indicador) y 2 (si se publica la totalidad de los datos requeridos), estableciendo de ese modo una escala ordinal de medición al fijarse en atributos que existen o no existen. Estos indicadores comprueban si se ha publicado o no un documento, por lo que pueden establecer un orden entre la no existencia y la existencia, pero sin poder comprobar exactamente la distancia entre las mismas, por lo que expresan una cualidad no una cantidad (Cea D'Ancona, 1996).

Para el diseño de los indicadores se partió de la vinculación del marco teórico de la transparencia y de las leyes de contratación e información (Cunha Filho, 2019). Por tanto los indicadores utilizados sirven para medir el cumplimiento del marco legal establecido, sin tener en cuenta ni la calidad de la información, ni su carácter reutilizable o su nivel de actualización. En concreto, la Ley de Acceso a la Información – LAI (Ley 12.527, de 18/11/2011) que exige en su arts. 7º y 8º a los gobiernos locales una Página de Acceso a la Información con datos sobre procedimientos licitatorios, inclusive los respectivos editales y resultados, así como todos los contratos y convenios celebrados. En el ámbito de las contrataciones del Estado, la vigente Ley General de las Licitaciones y Contrataciones (Ley 8.666/93), que aunque no hace referencia expresa al derecho a la información, se ocupa en varias de sus disposiciones tanto de la transparencia como de la fiscalización y el control de las relaciones entre particulares y la administración pública cuando contratan la realización de compras, obras, servicios y enajenaciones de objetos de interés público (artículos 3º, §3º, 4º, 7º, §8º, 41, §1º e 63) y el Decreto 9.412 de 2018.

Además de por la Ley 13.303/16 y el Decreto Federal 9.203/17 (directriz de gobernanza pública) que refuerza la necesidad de transparencia de los datos relativos a los procesos de licitación y contratación, en el que se señala que compete a las organizaciones públicas promover la comunicación abierta, voluntaria y transparente de sus actividades y resultados, como forma de fortalecer el acceso público a la información (art. 4º, XI). También se tuvieron en cuenta el Decreto Presidencial nº 5.482, de 30.05.2005, en el que el Gobierno Federal determinó la divulgación, en Internet, de informaciones relativas a la ejecución presupuestaria y financiera de la Administración Pública Federal directa e indirecta

y la Orden Interministerial nº 140, de 16 de marzo de 2006, que establece que los citados órganos y entidades deberán mantener en sus respectivos sites electrónicos una página denominada "Transparencia Pública", que debe tener como contenido mínimo informaciones sobre la ejecución presupuestaria y financiera, licitaciones, contratos, convenios y gastos.

Cuadro 2- Modelo teórico de ITCAB⁴

<p>ÍNDICE DE TRANSPARENCIA CONTRACTUAL DE LOS AYUNTAMIENTOS BRASILEÑOS (ITCAB).</p> <p>TOTAL INDICADORES:18</p>
A) TRANSPARENCIA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN (10)
1. Publicación contrataciones programadas.
2. Publicación licitaciones abiertas o en curso.
3. Los editales de las licitaciones publicados deben contener informaciones claras y detalladas sobre el objeto de licitación, el valor total del objeto, el plazo de ejecución del contrato, la modalidad de licitación, las condiciones para la participación en la licitación y la forma para presentar las propuestas.
4. Información sobre composición, designación y convocatorias de la comisión de licitación
5. Publicación de todos los contratos formalizados, con indicación de: objeto; importe de licitación; importe adjudicación; procedimiento utilizado; instrumentos para publicitarlos; número de licitadores participantes y; identidad de los adjudicatarios.
6. Publicación en los contratos formalizados de las modificaciones.
7. Publicación de los procedimientos desiertos y/o suspendidos, anulados, con explicación sobre las razones del desistimiento y/o renuncia de los contratos.
8. Publicación de los lugares y los medios para contactar con el órgano de contratación.
9. Publicación de: estadísticas sobre el porcentaje; volumen presupuestario y; contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos.
10. Publicación de una lista y/o la cuantía de los contratos más importantes del Ayuntamiento.

⁴ La idea de este índice proviene de uno elaborado para España por una de las autoras (Juaréz et al., 2014), aunque teniendo en cuenta que para cada uno de ellos se utilizó la legislación del país.

B) TRANSPARENCIA EN MATERIA DE OBRAS PÚBLICAS (7)

11. Publicación de: proyectos, documentos y criterios de licitación de las obras públicas.

12. Publicación en el caso de las obras más importantes de las modificaciones de los proyectos (*mediante un enlace directo y definido en la web*) (*si no ha habido modificaciones, se indicará expresamente en la web*).

13. Publicación de la lista de empresas que hayan concurrido a la licitación de obras públicas.

14. Publicación del nombre de las empresas que hayan realizado las obras de urbanización más importantes.

15. Información detallada de las obras más importantes de infraestructura que están en ejecución (objetivos; responsable municipal; contratista/s responsable/s; importe presupuestado; período de ejecución).

16. Publicación, en el caso de las obras más importantes, de la fecha concreta prevista para su finalización (más de 3.300.00 reales) o bien la fecha concreta de inicio y el plazo de ejecución.

17. Difusión periódica (al menos dos veces al año) de información sobre las obras realizadas, y/o las aprobadas pendientes de ejecución de infraestructuras (informes, comunicados, notas de prensa, etc.).

C) TRANSPARENCIA EN MATERIA DE CONVENIOS (1)

18. Publicación de los convenios suscritos, indicando las partes firmantes, su objeto y, si las hubiera, las obligaciones económicas convenidas.

Fuente: Elaboración propia.

Además se testaron varias hipótesis a partir de exámenes de correlaciones, como:

- H0: No existe correlación positiva relevante entre el tamaño poblacional y el ITCAB.
H1: Existe correlación positiva relevante entre el tamaño poblacional y el ITCAB.
- H0: No hay correlación positiva relevante entre la renta per cápita del municipio y el ITCAB.
H1: Hay correlación positiva relevante entre la renta per cápita del municipio y el ITCAB.
- H0: No hay correlación positiva relevante entre la receta total del municipio y el ITCAB.
H1: Hay correlación positiva relevante entre la receta total del municipio y el ITCAB.

- H0: No hay correlación positiva relevante entre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del municipio y el ITCAB.
H1: Hay correlación positiva relevante entre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del municipio y el ITCAB.

4. Análisis de resultados

Al analizar las páginas web de los ayuntamientos nos encontramos que la mayoría tenía portal de transparencia, lo que no supone, en todos los casos, que estos tengan contenido. En otros casos se encuentran en construcción o se necesita registrarse para entrar en ellos. Incluso nos hemos encontrado en el Estado de Amazonas con muchos ayuntamientos que tienen web con el portal de transparencia pero no tienen web del ayuntamiento.

También hemos hallado que los gobiernos de los estados apoyan y ayudan a la elaboración de las páginas web de transparencia, tanto directamente como mediante empresas privadas. Eso provoca que, generalmente, tengan el mismo formato las páginas de los ayuntamientos de cada estado, que son distintas a las de los ayuntamientos de los otros estados.

Al estudiar los portales de transparencia hemos visto que en ellos se da mucho valor a los temas presupuestarios, siendo estos temas prioritarios; no ocurriendo lo mismo con los de contratación. La información sobre contratación es, en muchos casos, confusa y poco elaborada y en formatos poco accesibles. Para encontrar la información es necesario poseer datos que no pueden conocer los ciudadanos.

El tema de las licitaciones tampoco está bien resuelto, encontrándose la información tanto dentro como fuera del portal de transparencia, lo que complica mucho su búsqueda. Incluso, en algunos casos, la información no es la misma en los dos lugares.

En lo que respecta al análisis de los indicadores sobre contratación, lo primero que debemos señalar que nos quedamos solamente con 187 municipios para análisis, ya que había algunos sin datos, entre ellos Porto Velho, capital del Estado de Rondonia.

Además nos hemos encontrado que de los indicadores del apartado B del índice, el relativo a las contrataciones en materia de obras públicas, no se encuentra información en la mayoría de los ayuntamientos. Por lo que decidimos medir solo los apartados de los que teníamos datos suficientes: el de los procedimientos de contratación y el de convenios. Así hay la constatación que no hay una constante actualización de los datos y accesible y fácilmente localizable (Cerillo, 2018).

Los datos encontrados en esos apartados los pasamos a una escala de 0 a 10 puntos. Encontrándonos que 97 de los 211 municipios estudiados tenían una nota de 5 o superior, lo que significaba que habían aprobado. Por tanto un 46% de los municipios de la región norte de Brasil tenían en sus páginas web información

sobre los procedimientos de contratación y convenios. Entre ellos las capitales de cuatro de los siete estados estudiados, los de Acre, Pará, Amapá y Roraima.

Tabla 3 - Número de municipios con nota de aprobado y porcentajes por Estados

ESTADOS	Aprobados	Analizados	Total	% del estudio	% del total
Amazonia	12	45	62	26,67	19,35
Rondonia	18	24	52	75,00	34,62
Acre	5	11	22	45,45	22,73
Tocantins	5	14	139	35,71	3,60
Amapá	1	6	16	16,67	6,25
Roraima	1	4	15	25,00	6,67
Pará	55	107	144	51,40	38,19
Total	97	211	450	45,97	21,56

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 3 se pueden ver por estados el número de municipios que han sacado una nota de 5 o mayor y el porcentaje que representan tanto del número de municipios estudiados como del total de municipios del estado. En ella se aprecia que el Estado de Rondonia es el estado que tiene un porcentaje más alto de municipios analizados con una nota de 5 o superior, seguido por Pará (51,4%) y Acre (45,4%). También Pará (38,19%) y Rondonia (34,62) son los estados que tienen un porcentaje más alto de municipios con una nota de 5 o más del total de los municipios del estado.

Si incorporamos al total de los que han sacado cinco o más a aquellos municipios que han sacado una nota de 4,55, nota muy próxima a 5, nos encontramos que el total asciende a 130 lo que supone el 62% de los municipios analizados.

Tabla 4 - Estadística Descriptiva de las Notas

Promedio	4,914973
Error estándar	0,111581
Mediana	5
Moda	4,55
Desviación estándar	1,525854
Varianza de la muestra	2,328231
Curtosis	0,128115
Asimetría	-0,43654
Intervalo	7,27
Mínimo	0,91
Máximo	8,18
Suma	919,1
Contar	187

Fuente: Elaboración propia.

Una mirada sobre los datos generales de las notas del ITCAB nos facilita algunas informaciones importantes, como la del promedio de las notas de 4,9, que es muy baja para una puntuación de 0 a 10. Además, existe una desviación standard de 1,5. Son datos que confirman que una cantidad importante de municipios estudiados no han convertido los sitios electrónicos en una herramienta importante para la transparencia, en especial haciendo disponible pro-activamente los datos contractuales (Meijer, 2009).

Examinados los datos de los procedimientos de contratación y de convenios del Índice ITCAB en cada uno de los 211 Ayuntamientos, vemos en la tabla 5 los doce municipios que han conseguido una valoración más alta.

En la tabla siguiente se puede apreciar que diez de ellos son municipios con más de 50.000 habitantes es decir de un tamaño medio y alto, aunque hay la excepción de dos de tamaño pequeño. Que corresponden a cuatro estados: Amazonas, Acre, Pará y Rondonia. Llama la atención que solamente una capital – Rio Branco, capital del Acre – está entre los diez con mejor puntuación, lo que demuestra que no siempre los municipios más grandes, ni con mayores rentas o mejores condiciones socioeconómicas son más transparentes, no existiendo una correlación directa entre ello y la nota en el ITCAB.

En cuanto a la adscripción política del alcalde, aunque debido al multipartidismo existente no se ha podido encontrar una correlación positiva relevante entre el partido político y la transparencia, si podemos señalar que a pesar de que de los 211 ayuntamientos analizados solo en 12 (el 5,9%) el alcalde era del Partido de los Trabajadores (PT) entre los 12 con una nota más alta hay 3 cuyo alcalde es del PT, o sea el 25%.

Tabla 5 - Ayuntamientos con valoración más alta

Posición	Municipio	Estado	Población 2010	Renta per cápita 2015	Total de Ingresos (R\$1.000,00)	Partido Alcalde 2016	Puntuación
1	Itacoatiara	Amazonas	86.839	R\$ 18129,59	196.372	PT	8,18
1	Cacoal	Rondonia	78.574	R\$ 20725,23	178.701	PMDB	8,18
2	Rio Branco	Acre	336.038	R\$ 22308,66	884.827	PT	7,73
2	Parintins	Amazonas	102.033	R\$ 8526,46	182.766	PSDB	7,73
2	Ipixuna	Amazonas	22.254	R\$ 4487,25	40.728	PSDB	7,73
2	Paragominas	Pará	97.819	R\$ 22462,78	338.128	PSDB	7,73
3	Mãncio Lima	Acre	15.206	R\$ 10527,08	40.273	PT	7,27
3	Ariquemes	Rondonia	90.353	R\$ 19401,43	235.253	PMDB	7,27
3	Vilhena	Rondonia	76.202	R\$ 23055,20	267.546	PV	7,27
3	Barcarena	Pará	99.859	R\$ 47684,37	395.415	PSC	7,27
3	Oriximiná	Pará	62.794	R\$ 25017,98	195.049	PR	7,27
3	Breu Branco	Pará	52.493	R\$ 8506,72	109.118	PSD	7,27

Fuente: Elaboración propia.

En los municipios con puntuaciones más altas hay condiciones para que los actores externos – empresas, ciudadanos y órganos de control – tengan un mejor acceso a la información gracias a la forma en que operan las organizaciones

públicas en el tema de la contratación pública (Porumbescu 2015: 2017; Meijer 2013; Grimmelikhuisen et al. 2013). Además, existe la posibilidad de que los ayuntamientos utilicen los datos organizados para el análisis y la planificación de las contrataciones públicas y el comportamiento a partir de las series históricas de los datos.

Entre los ayuntamientos con peor valoración, por debajo de dos, encontramos municipios de distintos tamaños aunque la mitad de ellos son de tamaño pequeño. Y de todos los estados, excepto el de Rondonia (donde hay pocos municipios). Una posibilidad de explicación para tal situación, es la baja capacidad técnica e institucional, ya que son municipios pequeños y como consecuencia con bajas ingresos propios para inversiones, así como con alta dependencia de las transferencias de recursos del Gobierno Nacional. Pero esa hipótesis no es válida para la capital del Tocantins, la municipalidad de Palmas, que debería obtener un mejor resultado, pues es el principal municipio de su Estado y con mejores condiciones financieras, lo que nos remite a la ausencia de una política de estado para el tema de la Transparencia Pública.

Tabla 6 - Ayuntamientos con la valoración más baja

Municipio	Estado	Población 2010	Renta per cápita 2015	Total de Ingresos (R\$1.000,00)	Partido Alcalde 2016	Puntuación
Benevides	Pará	51.651	R\$ 20534,17	124.754	PMDB	0,91
Cruzeiro do Sul	Acre	78.507	R\$ 13033,83	139.636	PMDB	0,91
Formoso do Araguaia	Tocantins	18.427	R\$19060,33	46.066	PRTB	0,91
Mazagão	Amapá	17.032	R\$ 10280,72	No informado	PPL	0,91
Rorainópolis	Roraima	24.279	R\$ 17567,71	No informado	PSD	1,36
Araguaína	Tocantins	150.484	R\$ 20225,43	427.809	PR	1,36
Epitaciolândia	Acre	15.100	R\$ 16343,28	31.996	PSB	1,82
Pauini	Amazonas	18.166	R\$ 7004,30	39.496	PMDB	1,82
Caracarái	Roraima	18.398	R\$ 14890,30	56.242	PROS	1,82
Palmas	Tocantins	228.332	R\$ 27135,06	1.125.053	PSB	1,82
Taguatinga	Tocantins	15.051	R\$ 16436,58	33.447	PSD	1,82
Tucumã	Pará	33.690	R\$ 17846,42	98.825	PMDB	1,82

Fuente: Elaboración propia.

Otro hecho que llama la atención es la constatación de una puntuación muy baja debido a la ausencia de datos de contratación pública. Ello denota una dificultad para promocionar la igualdad entre los licitadores, con vías para la promoción de la concurrencia (Cerillo, 2018) y la posibilidad de disponer de herramientas para el ejercicio de la ciudadanía fiscal.

Además se testaron algunas hipótesis a partir de exámenes de correlaciones, en lo cual obtuvimos los siguientes resultados en los test de correlación de la tabla 7.

Tabla 7 – Correlaciones de los Test de Hipótesis

	Población	Renta per cápita	IDH	Ingreso Total (R\$1.000,00)
ITCAB	0,0648	0,1328	0,1003	0,0743

Fuente: Elaboración propia.

Después del análisis de los datos es posible concluir que para ninguna de las hipótesis planteadas en la metodología se obtuvo una correlación positiva relevante, así ha predominado la hipótesis H_0 donde no hay correlación positiva relevante entre el ITCAB de los municipios con el tamaño de la población, renta per cápita, ingreso total y Índice de Desarrollo Humano (IDH). De modo que no hay como confirmar relación entre el ITCAB con los datos socioeconómicos de los municipios investigados.

5. Conclusiones

A pesar de los avances que Brasil ha realizado en términos de transparencia, sobre todo a nivel de leyes, siguen existiendo muchas dificultades para encontrar información, sobre contratación, de calidad y asequible para los ciudadanos. Lo que dificulta el control social de la gestión y favorece las posibilidades de fraudes, irregularidades o corrupción en los procedimientos de contratación. Reduciendo los niveles de confianza, elemento importante para conseguir un mayor número de concurrentes a las licitaciones lo cual permite mejorar la relación calidad-precio de las obras, los suministros y los servicios que necesita la administración pública municipal.

Los resultados muestran que existe una preocupación por parte de los Estados y los municipios de la región norte de Brasil en cumplir las exigencias legales de transparencia. Pero la transparencia, tal como la entendemos, incluye algo más que las exigencias legales. Es necesario que permita que los ciudadanos puedan controlar y hacer un seguimiento del funcionamiento de los gobiernos locales. Por ello es importante que existan herramientas que ofrezcan la información de una manera sencilla y asequible para el perfil de los ciudadanos de la zona.

En cuanto al uso de los Portales de Transparencia creemos, como otros autores, que no pueden utilizarse como un mero almacén de datos. Es necesario que los ciudadanos puedan mediante la información facilitada crearse una opinión propia sobre la gestión de la contratación pública y los resultados que se alcanza con ella. Para conseguirlo además de permitir el acceso a las bases de datos en formatos reutilizables y habilitar potentes herramientas de búsqueda, es imprescindible que la información se estructure y organice de acuerdo con criterios significativos y que se utilicen términos precisos y comprensibles para los ciudadanos.

En la investigación se constató que, en general, no se cumplían ninguna de esas exigencias. La información era muy farragosa y amplia con un contenido muy administrativo y burocrático. Tampoco se apreció información elaborada que permitiera a los ciudadanos hacer un seguimiento ni realizar un control de la gestión del gobierno local.

El grado de implantación de la transparencia depende, en buena medida, del compromiso y de la disposición de todos los actores implicados. Parece por tanto necesario trabajar por una "cultura" administrativa que promueva el libre acceso a la información y a la participación como pilares en los que se debe asentar la democracia. Ya que si no es muy fácil caer en el formalismo, es decir que exista una divergencia entre lo que está establecido en las normas y lo que hacen los gobiernos. Siendo esta una situación que nos hemos encontrado en muchos de los municipios estudiados, que cumplían la ley pero la información no estaba actualizada, ni era comprensible para el ciudadano o no estaba en formato abierto. Esta situación requiere un cambio cultural, organizativo y estratégico muy amplio, es decir liderazgo y tiempo, ya que sin ello no será posible tener unos niveles altos de transparencia ni una democracia de calidad.

Pero en Brasil a pesar de haber realizado un esfuerzo, por parte de todos los niveles de gobierno, para mejorar la transparencia contractual aún parecen existir muchas dificultades para acceder a una información sencilla y asequible de los contratos, encontrándonos con mucha información retenida sin justificaciones relevantes, poco clara y difícil de encontrar.

Lo que no conocemos y sería interesante estudiar en posteriores investigaciones es la situación de la transparencia contractual en otras regiones del país lo que permitiría comparar la relación de la transparencia con otras variables, así como los cambios que se hayan podido introducir después de la implementación de la Ley de Acceso a la Información, además de analizar las correlaciones del ITCAB con datos socioeconómicos de los municipios del país.

6. Bibliografía

Alli Aranguren, J. C. (2010). El control y la transparencia administrativa, medios contra la corrupción. En Mariano Baena del Alcázar-Homenajes. *La Administración pública entre dos siglos*, 1ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Banco Mundial (2011). Curbing Fraud, Corruption, and Collusion in the Roads Sector.

Benito, B. & Bastida, F.J (2009). Budget Transparency, Fiscal Performance and Political Turnout: An International Approach, *Public Administration Review* 69 (3): 403-417.

- Bearfield, D. A., & Bowman, A. O. (2016). Can you find it on the web? An assessment of municipal e-government transparency. *The American Review of Public Administration*, 275074015627694.
- Bertot, J.C., Jaeger, P.T. & Grimes, J.M. (2010). Using ICT's to Create a Culture of Transparency: e-Government and Social Media as Openness and Anticorruption Tools for Societies. *Government Information Quarterly*, 27, 264- 271.
- BRASIL (2015). Ministério do Planejamento. Compras Públicas Sustentáveis. Brasília: Ministério do Planejamento. Disponible en: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/noticias/workshop-no-planejamento-debate-compras-publicas-sustentaveis>. [26 de julio de 2018].
- Campos, C. & Vaquero, A. (2019). El portal de transparencia local de Galicia como ejercicio de transparencia desde la administración autonómica y local. *Revista Española de la Transparencia* 8: 121-135.
- Catterberg, G. & Moreno, A. (2006). The Individual Bases of Political Trust: Trends in New and Established Democracies, *International Journal of Public Opinion Research* 18 (1).
- Cea D'Ancona, M.A. (1996). *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.
- Cerillo, A. (2012). La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa", *Arbor*
- Cerillo, A. (2018). Contratación electrónica y transparencia: Fundamentos necesarios de la contratación abierta. *Cuadernos de Derecho Local* 48: 121-150.
- Coelho, T.R., Cunha, M.A.A. & Texeira, M.A.C. (2018). Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma "dança dos sete véus" incompleta? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23 (75), 235-260.
- Consejo Europeo (2014). Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública.
- Cruz, C.F.; Ferreira, A.; Silva, L. & Macedo, M. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46 (1), 153-176.
- Cucciniello, M., Bellè, N., Nasi, G. & Valotti, G. V. (2014). Assessing public preferences and the level of transparency in government using an exploratory approach. *Social Science Computer Review*, 33(5), 1-16.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. & Grimmelhuijsen, S. (2017). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review* 77, 32-44. DOI: 10.1111/puar.12685.

- Cunha Filho, M.C. (2019). A Construção da Transparência Pública no Brasil: Análise da Elaboração e Implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019). *Tesis de Doctorado*. Universidad de Brasilea.
- Della Porta, D. (2000). Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption en Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Dias, T., Garcia, A. B. R., & Camilo, N. (2019). Una mirada sobre el gobierno abierto a nivel subnacional. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 6(111-115), 83-100. Recuperado a partir de <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/135>
- Diniz, G. M. (2015). O estado da transparência digital de portais eletrônicos: um estudo nos municípios do Ceará. *Revista Do TCEMG*, 33(4), 91-116.
- Etzioni, A. (2010). Is Transparency the Best Disinfectant? *Journal of Political Philosophy* 18(4): 389-404.
- Etzioni, A. (2014). The Limits of Transparency. *Public Administration Review* 74(6): 687-688.
- Freire, T. S. (2014). Procedimentos Operacionais na Aplicação dos Recursos da Merenda Escolar: Estudo no município de natal no período de 2010 a 2013. *Monografia* - Departamento de Ciências Contábeis, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- García-Tabuyo, M.; Sáez-Martín, A.; Alonso-Cañadas, J. & Saraite Sariene, L. (2019). Políticas públicas de transparencia en Sudamérica. ¿Regulación estricta o regulación laxa? *Revista de Ciencias Sociales, Numero especial* 1: 224-235.
- Gasparini, D. (2008). *Direito administrativo*. 13 ed.. São Paulo: Saraiva.
- Gimeno Feliu, J. M. (2017). Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública, *REALA. Nueva Época* (7): 45-67.
- Grimmelikhuijsen, S. (2012). Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: An experiment. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 50-73.
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Feeney, M. K. (2017). Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments. *Public Administration Review*, 77(4), 579-590.
- Grimmelikhuijsen, S. & Kasymova, J. (2015). Not So Universal After All: Exploring the Meaning and Use of Government Transparency in Consensual and Majoritarian Democracies. *Public Integrity*, 17(4), 389-407.

- Grimmelikhuijsen, S. G. & Meijer, A.J. (2014). Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. *Journal of public administration research and theory* 24(1): 137-157.
- Grimmelikhuijsen, S.G., Porumbescu, G., Hong, B. & Im, T. (2013). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public Administration Review* 73(4): 575-586.
- Grumet, J. (2014). *City of Rivals: Restoring the Glorious Mess of American Democracy*. Guilford, CT, Globe Pequot Press.
- Hakhverdian, A. & Mayne, Q. (2012). Institutional Trust, Education and Corruption: A Micro-Macro Interactive Approach. *Journal of Politics* 74 (3): 739-750.
- Halachmi, A., & Greiling, D. (2013). Transparency, e-government, and accountability. *Public Performance & Management Review*, 36(4), 572-584. doi:10.2753/PMR1530-9576360404
- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency*. *The key to better governance* (pp. 25-43). New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0002>
- Jiménez, F. (2017). Los efectos de la corrupción sobre la desafección y el cambio político en España, *Revista Internacional de Transparencia e Integridad* (5): 1-16.
- Jorge, S. M., Lourenço, R. P. & Rolas, H. (2015). A transparency ontology in the context of open government: a case derived from the portuguese context. In XIX IRSPM Conference (pp. 1-21). Birmingham, 30 March-1 april.
- Juárez, G., Romeu, J. & Pineda, C. (2014). Transparencia en la contratación pública: análisis de los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana y de Galicia. *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, 7, 143-168.
- Justen Filho, M. (2008). *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Kosack, S. & Fung, A. (2014). Does transparency improve governance? *Annual review of political science* 17(1): 65-87.
- Lamy, P. (2011). Introducción. En Arrowsmith, S. y Anderson R.D., *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*, Nottingham University / World Trade Organization.
- Licht, J.D. (2014). Policy Area as a Potential Moderator of Transparency Effects: An Experiment, *Public Administration Review*, Vol. 74, Iss. 3, pp. 361-371.

- Licht, J. D., Naurin, D., Esaiasson, P. & Gilljam, M. (2014). When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship. *Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions*, Working Paper Series 2011:8. Disponible en: https://www.pol.gu.se/digitalAssets/1357/1357850_2011_8_licht_aurin_esaiasson_gilljam.pdf
- Liem, S.I. (2007). Constituents of transparency in public administration with reference to empirical findings from Estonia. *Tese da University of St. Gallen, Graduate School of Business Administration, Economics, Law and Social Sciences*. Disponible en: [http://verdi.unisg.ch/www/edis.nsf/wwwDisplayIdentifier/3350/\\$FILE/dis3350.pdf](http://verdi.unisg.ch/www/edis.nsf/wwwDisplayIdentifier/3350/$FILE/dis3350.pdf). [06 de julio de 2018].
- Lourenço, R. P., Sá, P. M., Jorge, S. M. & Pattaro, A. F. (2013). Online Transparency for Accountability: One Assessing Model and two Applications. *Electronic Journal of E-Government*, 11(2), 280–292.
- Luhmann, N. (2000). Familiarity, confidence, trust: Problems and alternatives. In Gambetta, D (Ed.) *Trust: Making and breaking cooperative relations*, electronic edition, Department of Sociology, University of Oxford.
- Luna-Reyes, L. F., Gil-Garcia, J. R. & Romero, G. (2012). Towards a multidimensional model for evaluating electronic government: Proposing a more comprehensive and integrative perspective. *Government Information Quarterly*, 29(3), 324-334. doi:10.1016/j.giq.2012.03.001.
- Meijer, A. J. (2007). Publishing performance results on the Internet: Do stakeholders use the Internet to hold Dutch public service organizations to account? *Government Information Quarterly*, 24(1), 165–185. doi:10.1016/j.giq.2006.01.014
- Meijer, A. J. (2009). Understanding computer-mediated transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255–269. doi:10.1177/0020852309104175
- Meijer, A. J. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review* 73(3): 429-439.
- Meijer, A. J. (2015). Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, 38(3), 189–199.
- Meijer, A. J., Hart, P. & Worthy, B. (2015). Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework. *Administration & Society*, 1–26.
- Meirelles, H. L. (2006). *Direito administrativo brasileiro*. 32 ed.. São Paulo: Malheiros.

- Montanero, A. (2019). La transparencia: análisis especial de la contratación pública. *Trabajo Fin de Grado*. Universidad de Sevilla.
- Nevado-Gil, M. T. & Gallardo-Vázquez, D. (2016). Información sobre Responsabilidad Social contenida en las páginas webs de los ayuntamientos. Estudio en la región del Alentejo, *Revista Española de Documentación Científica*, 39 (4). <https://doi.org/10.3989/redc.2016.4.1353> [16 de julio de 2018].
- Pharr, S., Putnam, R. & Dalton, R. (2000). A quarter century of declining confidence. *Journal of Democracy*, 11(2), 5-25.
- Pineda, C. (2019). Transparencia en la contratación pública local de los ayuntamientos del país vasco (España). *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM)* 20: 85-111.
- Pineda, C., Andrade, H.C. & Corecha, A. (2020). Transparencia en la actividad contractual de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, *Administração Pública e Gestão Social* 12(1).
- Pires, V.; Pineda, C.; Romeu, J. & Juárez, G. (2014). Nuevas perspectivas en la gestión de las administraciones públicas: una visión comparada de la contratación pública electrónica. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 1 (2): 51-72.
- Piña, G. & Avellaneda, C. (2018). Central Government Strategies to Promote Local Governments' Transparency: Guidance or Enforcement? *Public Performance & Management Review*, DOI: 10.1080/15309576.2018.1462215
- Porumbescu, G. (2015). Linking Transparency to Trust in Government and Voice. *American Review of Public Administration*. doi: 10.1177/0275074015607301.
- Porumbescu, G. A. (2017). Does transparency improve citizens' perceptions of government performance? Evidence from Seoul, South Korea. *Administration & Society*, 49, 443-468.
- Raupp, F. M. & Pinho, J. A. G. De. (2013). Os vereadores prestam contas em portais eletrônicos? Um estudo comparativo entre municípios do Estado da Bahia e de Santa Catarina. *Administração Pública e Gestão Social*, 5(3), 89-97.
- Reynaers, A.M., & Grimmelikhuisen, S. (2015). Transparency in public-private partnerships: not so bad after all?. *Public Administration, IS.II*, 93(3), 609-626.
- Romeu, J. (2017). El principio de transparencia en la actividad contractual de la administración pública. Especial referencia a la administración local. *Tesis doctoral*. Universidad Complutense de Madrid.
- Romeu, J., Juárez, G., & Pineda, C. (2015). Ciudades transparentes, compras públicas inteligentes. Análisis de la incidencia de las TIC en la transparencia contractual de la administración local. En: *Regulating Smart Cities*. Actas del XI Congreso

- Internacional Internet, Derecho y Política. Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, pp.303-321. http://edcp.uoc.edu/proceedings_idp2015.pdf
- Saez-Martin, A., Caba-Perez, C., & Lopez-Hernandez, A. (2017). Freedom of information in local government: Rhetoric or reality? *Local Government Studies*, 43(2), 245–273.
- Souza, F. J. V. de, Barros, C. da C., Araújo, F. R. de & Silva, M. C. da. (2013). Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. *Revista de Gestão, Finanças E Contabilidade*, 3(3), 94–113.
- Staroscky, E. A., Lyrio, M. V. L., Lunkes, R. J., Cole, B. P. & Nunes, G. S. D. F. (2015). An Analysis on the Web Portals of the Municipalities Comprising the Regional Development Bureau of Joinville (SC), Based on a Multicriteria Decisionmaking Model. *Public Administration Research*, 4(1).
- Staroscky, E. A., Nunes, G. S. de F., Lyrio, M. V. L. & Lunkes, R. J. (2014). A transparência dos portais das prefeituras em municípios catarinenses sob a perspectiva da legislação brasileira. *REUNA*, 19(1), 29–52.
- Uslaner, E. (2011). Corruption, the inequality trap and trust in government. En: S. Zmerli y M. Hooghe (eds.), *Political trust. Why context matters*. Colchester, UK: ECPR Press: pp. 141-162.
- Valcárcel Fernández, P. (2014). Connotaciones del principio de transparencia en la contratación pública. En J. E. Soriano García (Ed.), *Por el derecho y la libertad: libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor* (Vol. 2, pp. 1901-1932). Madrid: lustel.
- Van Der Meer, T. & Dekker, P. (2011). Trustworthy states, trusting citizens? A multilevel study into objective and subjective determinants of political trust. En S. Zmerli y M. Hooghe (eds.), *Political trust. Why context matters*. Colchester, UK: ECPR Press: pp. 95-116.
- Welch, E. W., Hinnant, C. C. & Moon, M. J. (2005). Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (3): 371–391.
- World Bank Group (2019). *Country Policy and Institutional Assessment*. Recuperado a partir de <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/country-policy-and-institutional-assessment>
- Worthy, B. (2010). More open but not more trusted? The effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom central government. *Governance* 23(4): 561-582.

Zuccolotto, R. & Teixeira, M.A. C. (2019). *Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro*. Brasília: Enap.