

ANÁLISIS DEL ÍNDICE DE GOBERNANZA MUNICIPAL Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE RÍO GRANDE DEL SUR – BRASIL

Ramón Ángel Estigarribia Ferreira¹
Jamur Johnas Marchi²
Diego Milnitz³

Resumen:

El presente trabajo tuvo como objetivo analizar el Índice de Gobernanza Municipal (IGM) de los municipios de Río Grande del Sur, con el fin de averiguar si existe relación entre municipios con altos índices de gobernanza y municipios con Presupuestos Participativos (PP). La hipótesis de este trabajo fue que los municipios en el estado de Río Grande del Sur con mejores Índices de Gobernanza Municipal (IGM-CFA) de cada grupo también implementaron el presupuesto participativo en alguno de los tres últimos Planos Plurianuales. (PPA 2010-2013, 2014-2017 y 2018-2021). El trabajo se clasifica como descriptivo, construido por medio de una investigación cuantitativa a partir de un muestreo estratificado sistemático de 119 municipios. Adoptándose el valor de $p < 0,05$ como valor de significancia estadística se utilizó la prueba de Kolmogórov-Smirnov para evaluar la normalidad de los datos de la investigación y la prueba de correlación de Pearson para medir la correlación entre las variables. De forma general, todos los municipios obtuvieron valores de correlación más alto en la dimensión Desempeño y menores en la dimensión Finanzas, a excepción del Grupo 4 cuya correlación más alta obtuvo en la Dimensión Gestión. Otro de los resultados es que 70 municipios gauchos no realizaron el Presupuesto Participativo en ninguno de los PPA del estudio (58,82%). Ya el 41,18 % de los 49 municipios que si realizaron lo hicieron en el PPA 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 o en más de uno. En cuanto al IGM, no se observó municipios con índices menores a 2,5, ni superiores a 7,5. Por fin, la hipótesis inicial no fue confirmada, y puede tratarse por muchas razones, principalmente porque ni todas las dimensiones del IGM son relevantes para el PP o por la propia limitación de la investigación en cuanto a la cantidad de municipios que respondieron.

Palabras claves: Índice de Gobernanza Municipal; presupuesto participativo; Río Grande del Sur; municipios gauchos.

ANÁLISE DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA MUNICIPAL E A IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – BRASIL

Resumo:

O objetivo deste trabalho foi analisar o Índice de Governança Municipal (IMG) dos municípios do Rio Grande do Sul, a fim de saber se existe relação entre municípios com altos índices de governança e municípios com Orçamentos Participativos (OP). A hipótese deste trabalho foi que os municípios do estado do Rio Grande do Sul com os melhores Índices de Governança Municipal (IGM-CFA) de cada grupo também implementaram o orçamento participativo em um dos três últimos Planos Plurianuais. (PPA 2010-2013, 2014-2017 e 2018-2021). O trabalho é classificado como descritivo, construído por meio de pesquisa quantitativa baseada em amostra sistemática estratificada de 119 municípios. Adotando o valor de $p < 0,05$ como valor de significância estatística, utilizou-se o teste de Kolmogorov-Smirnov para avaliar a normalidade dos dados da pesquisa e o teste de correlação de Pearson para medir a correlação entre as variáveis. De forma geral, todos os municípios obtiveram valores de correlação mais elevados na dimensão Desempenho e inferiores na dimensão Finanças, com exceção

¹ Graduado em Administração Pública e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-1176-967X>. E_mail: rae.ferreira.2016@aluno.unila.edu.br.

² Doutor em Administração (UFSC). Professor no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD), UNILA, Foz do Iguaçu, Paraná. Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-6620-5699>. E_mail: jamur.marchi@unila.edu.br.

³ Doutor em Engenharia de Produção (UFSC). Professor na Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0432-7222>. E_mail: diego.milnitz@ufpr.br.

do Grupo 4 cuja maior correlação foi obtida na Dimensão Gestão. Outro resultado é que 70 municípios gaúchos não realizaram o Orçamento Participativo em nenhum dos PPAs do estudo (58,82%). Já 41,18% dos 49 municípios que o fizeram o fizeram no PPA 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 ou em mais de um. Em relação ao IGM, não foram observados municípios com índices inferiores a 2,5 ou superiores a 7,5. Por fim, a hipótese inicial não foi confirmada por diversos motivos, principalmente porque nem todas as dimensões do IGM são relevantes para o OP ou pela limitação da pesquisa em termos do número de municípios que responderam.

Palavras-chave: Índice de Governança Municipal; orçamento participativo; Rio Grande do Sul; municípios gaúchos.

Introducción

En 2021 el presupuesto participativo cumplió 32 años desde su implementación en 1989 en el municipio de Porto Alegre del estado de Río Grande del Sur. Es el municipio que presenta el mayor éxito a nivel nacional e internacional. De los 18 proyectos urbanos enviados por el Brasil para la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos – Hábitat II, en febrero de 1996 el Presupuesto participativo fue reconocido como práctica exitosa de gestión local, reconocida por la ONU como una de las 40 mejores prácticas de gestión pública urbana en el mundo (CAMPOS; SILVEIRA, 2015).

Entre las diversas formas de participación popular, como los foros populares, plebiscito, el referéndum, la consulta popular, o la iniciativa legislativa, se destaca la experiencia que fue conocida mundialmente como Presupuesto Participativo (PP), un instrumento de discusión entre los ciudadanos y el gobierno sobre el destino de los recursos públicos.

La existencia de algunas experiencias similares, previas a la redemocratización, el aumento de los recursos municipales como resultado de la redemocratización, combinado con la decisión de varios gobiernos locales de promover ajustes en sus respectivas finanzas públicas y el aumento de la presencia de partidos considerados de izquierda en los gobiernos locales, en particular en las grandes ciudades, fueron algunos de los factores y políticas que precedieron y facilitaron la adopción de políticas como el PP (SOUZA, 2001). El presupuesto participativo (PP) aparece como una alternativa innovadora para la participación popular en la administración pública, permitiendo a ciudadanos de diferentes clases y orígenes sociales participar en la democracia (ARAÚJO, 2008).

Las nuevas potencialidades relacionadas a la “gobernanza”, con respecto a la expansión de los actores sociales involucrados en la gestión de los asuntos públicos locales, y por, sobre todo, en la participación de la ciudadanía en la discusión del destino de los recursos públicos viene cada vez más enfatizando y reconociendo las nuevas tendencias en la administración y la gestión de las políticas públicas (BOURDIN, 2001; HAMBLETON et al., 2002; PIERRE, 2001; SISK et al., 2001; KOOIMAN, 2002).

Esta nueva forma de dirigir la sociedad y el papel del gobierno han cambiado la relación entre Estado y Sociedad, y la naturaleza participativa de la sociedad juega un papel clave en la toma de decisiones locales. Por lo tanto, la gobernanza sería "instancias estatales en las cuales el gobierno y la sociedad civil se establecen para administrar las políticas públicas" (COSTA, 2010) o, en esencia, "ganar y preservar la confianza de la sociedad, a través de un conjunto eficiente de mecanismos para garantizar que las acciones tomadas siempre estén alineadas con el interés público" (TCU, 2014, p. 21).

La función de la Administración Pública es la de gerenciar de forma eficiente los recursos públicos oriundos de los impuestos, y los intereses de la sociedad teniendo como meta (CASTRO; SILVA, 2017). Para Cichoski, Sehn y Mello (2019, p. 4) “se hizo imposible enfocar la atención sólo en acciones públicas, como salud y educación, sin buscar la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo”. En este contexto, el Índice de Gobernanza Municipal fue desarrollado con el fin de evaluar tres dimensiones: Finanzas, Calidad de Gestión y Desempeño, componiendo así una visión más integral de los resultados de los municipios brasileños.

Aprovechando las informaciones disponibles en los portales de los municipios y la obligación de enviar anualmente a la Unión los gastos del año anterior, obligación impuesta por la Ley de Responsabilidad Fiscal, en 2015, la Cámara de Gobierno del Consejo Federal de Administración (CFA) elaboró el IGM - Índice de Gobernanza Municipal. “Es un programa de fácil acceso a la población, los gestores municipales y el sector privado, que podrá comparar el gasto municipal en casi todas las ciudades de Brasil, buscando así ampliar el debate sobre la importancia de la gestión para la promoción del desarrollo municipal” (POSSETTI; PALKOSKI; GASQUES, 2018, p. 8). Como resultado de esta relación entre PP y gobernanza encontramos que el PIB per cápita es levemente mayor en los municipios que implementaron la propuesta, y el Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDH-M) tiende a ser mayor en los municipios con experiencias de presupuesto participativo (GUGLIANO, 2016).

El modelo presupuestario brasileiro, cuya definición se encuentra disponible en la CF de 1988 indican tres instrumentos que lo componen: el PPA (Plano Plurianual), la LDO (Ley de Directrices Presupuestarias) y la LOA (Ley de Presupuesto Anual) que en su artículo 165 establece que estos instrumentos son propios del poder ejecutivo.

El PPA con una vigencia de 4 años, tiene como función, establecer las directrices, objetivos y metas de medio plazo de la administración pública. Cabe a la LDO, anualmente enunciar las políticas públicas y las demás prioridades para el ejercicio siguiente. Ya la LOA tiene como principales objetivos estimar los ingresos y fijar la programación de los gastos para el ejercicio financiero. De esta manera, la LDO al identificar en el PPA las acciones que recibirán prioridad en el ejercicio siguiente se torna un puente con el PPA, que funciona como un plan de medio plazo del gobierno, y la LOA, que es el instrumento que viabiliza la ejecución del plan de trabajo del ejercicio al que se refiere⁴.

El foco de este trabajo está en los municipios de Río Grande de Sur que implementaron el supuesto participativo en los últimos 3 Planes Plurianuales, es decir, entre 2010 y 2021. La hipótesis del trabajo es que los municipios del estado de Río Grande del Sur que cuentan con los mejores Índices de Gobernanza Municipal (IGM-CFA) implementaron el presupuesto participativo en sus PPA's entre 2010 y 2021.

Para ello, se seleccionó un muestreo de los 497 municipios de RS, estratificada según los grupos en los que se agrupa el IGM-CFA, según el tamaño de la población y el PIB per cápita de los municipios. Se utilizó la prueba de Kolmogorov-Smirnov para evaluar la normalidad de los datos de la investigación. A continuación, se realizó la prueba del coeficiente de correlación (lineal) de Pearson, apropiada para describir la correlación lineal de variables (BARBETTA, 2017), para medir la correlación entre el número de PPA con y sin

⁴ Estos instrumentos van a ser retomados nuevamente en la referencia teórica de manera sintética. Mas informaciones acessar: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>.

Presupuesto Participativo, los valores del IGM (2020) y sus dimensiones para cada grupo de municipios de este estudio.

La elección del estado de Río Grande del Sur en particular se da en torno al pionerismo de la propuesta en el municipio de Porto Alegre en 1989 y la necesidad de conocer si existen otros municipios gauchos que implementaron dicha propuesta. Además de que los municipios gauchos aparecen en muy buenas posiciones dentro del ranking del IGM-CFA lo que nos lleva a querer indagar sobre la existencia de alguna relación entre municipios con Presupuesto Participativo y mejores índices de gobernanza municipal.

Conforme datos del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística, Río Grande del Sur tiene una extensión territorial de 281.730,2 km², ocupando más del 3% del territorio brasileiro, siendo el noveno estado brasileiro. Dividido en 497 municipios, cuenta con una población estimada de 11.422.973 habitantes (IBGE, 2020), esto corresponde a aproximadamente 6% de la población nacional, con una densidad territorial de 37,96 hab/km²⁵.

El Índice de Desarrollo Municipal FIRJAN (IFDM, 2018), revela que el 99% de las ciudades de Río Grande de Sur (485 de los 490 municipios evaluados) tienen un nivel de desarrollo alto o moderado. Entre los 100 mejores de todo el país, 18 son de Río Grande del Sur, superado apenas por el estado de São Paulo. Además, el estado no tiene un municipio con bajo desarrollo. El mismo estudio apunta que el ámbito que más se destaca en el Estado es en salud, 421 municipios (84,9%).

En este trabajo será abordado los principales conceptos del presupuesto participativo, pasando por su surgimiento y su expansión en Brasil. Por otra parte, serán presentados los conceptos y las dimensiones del Índice de Gobernanza Municipal (IGM-CFA).

Presupuesto Participativo: antecedentes de su surgimiento

Las experiencias participativas durante el régimen militar, el aumento de recursos municipales como resultado de la redemocratización y la presencia de varios partidos de izquierda en los gobiernos locales son los 3 factores del surgimiento de experiencias que antecedieron y facilitaron la adopción de políticas participativas en el Brasil como el Presupuesto Participativo (SOUZA, 2001).

Durante el régimen militar la esfera de lo público y la participación era restringida. Sin embargo, no hubo impedimentos que, por otros canales o medios no oficiales, procesos emancipatorios surgieran en la base de la sociedad brasileira (CICONELLO, 2008). Todavía según el autor, aunque las experiencias participativas fueron obra de segmentos populares como ONGs, movimientos sociales, etc., fueron los sectores progresistas de la iglesia católica, por medio de Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs) y grupos parroquiales de todo el país quienes dieron al movimiento una fuerza política y una unidad.

Para los activistas católicos, la participación era un derecho de intervenir en la toma de decisiones y una forma de realización personal, es decir, era un medio para reflexionar sobre sus formas de vida y proponer alternativas a sus problemas (SIMÕES, 1992). Para Neto (2009) con esas manifestaciones también surgen movimientos feministas, grupos ecológicos y asociaciones de profesionales de la clase media. Por lo tanto, se puede decir que la

⁵ Mas informaciones sobre el Estado de RS se encuentra disponible en: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama>

imposibilidad de mantener lazos sociales, así también, la imposibilidad de organización impuestas por la dictadura muchos movimientos sociales surgieron. Los años de 1970 es para Simões (1992) la gestación del ideario participativo a partir de los movimientos populares antes mencionados.

La Federación Nacional de Participación Popular y otros autores mencionan que, en Brasil, las experiencias precursoras de participación social local en Presupuestos Participativos comienzan a finales de la década de los 70 (GENRO; SOUZA, 1997; TEIXEIRA et al., 2003; MENDES, 2004). Para Tavares (2017) en esta primera etapa se destaca, en 1978 el municipio de Lajes (SC), en 1982 el municipio de Boa Esperança (ES). En el Municipio de Lajes (SC) se contó con la participación de varios segmentos de la población como las asociaciones de barrios, núcleos agrícolas, Consejo de Padres y alumnos de educandos municipales (NETO, 2009). Con la constitución de los núcleos agrícolas fue posible la utilización de tractores por parte de los agricultores, quintuplicando así el área arada del municipio, por ejemplo.

El autor destaca también que esta innovación se introdujo en la gestión del intendente Dirceu Carneiro, entre 1977 a 1982 (180.000 habitantes en esa época). Gracias a la participación de la ciudadanía se inició el proceso para resolver los principales problemas de la ciudad, se definió el pavimento de las calles, así como la solución de una parte del problema de habitación (300 casas totalmente construidas y 100 casas en proceso de construcción en 1980). La construcción de casas para la población pobre en Lajes (SC) es citado por Souza (2001) como el programa de mayor éxito en la época, gracias a los grupos de trabajo, que acabó siendo popularizado y finalmente adoptadas en varias ciudades brasileras sin distinción partidaria o ideológica.

La institucionalización de las acciones y programas relacionados a la administración presupuestaria participativa fueron implementadas por el Ejecutivo, por medio de la Ley nº 550, del 06 de agosto de 1982, junto con canales de participación popular en la administración municipal como los foros populares de programas específicos y la actuación específica de consejos sectoriales (NETO, 2009). Por otra parte, el municipio de Boa Esperança (ES) inició su experiencia precursora en Presupuesto Participativo en 1982, partiendo de la iniciativa de organización de las comunidades de base católica. Este proceso comienza durante la gestión en la administración del intendente Amaro Covre, ejerciendo su primer mandato entre 1971 a 1972, donde se logró la creación del Consejo de Desarrollo Municipal, reuniendo líderes de las comunidades y representante de los órganos, entidades económicas, sociales y culturales (NETO, 2009).

Ya en el segundo mandato (1977-1982) se pudo desenvolver un poco más de esta experiencia, el Consejo de Desarrollo Municipal volvió a funcionar y empezaron a discutir de forma conjunta, tanto el gobierno de turno y la ciudadanía, temas como el desarrollo socioeconómico y la organización de centros culturales permanentes, así también, se ofreció apoyo para los agricultores por medio de máquinas y tractores y la construcción de escuelas, puestos de salud y caminos más necesarios. Otros municipios como apuntado por Tavares (2017) también se destacan como precursoras de participación social local en Presupuestos Participativos. En 1983 el municipio de Diadema (SP), y en 1986, la población de los municipios de Vila Velha (ES) y Uberlândia (MG) decide el futuro de sus barrios, es decir, los intendentes de estos municipios adoptan reuniones como estrategia de formulación

presupuestaria, llevando a estos ciudadanos la posibilidad de discusión de sus reales necesidades.

El segundo factor que contribuyó para facilitar la adopción de políticas participativas fue el aumento de ingresos municipales acompañado por el ajuste fiscal de algunos gobiernos locales (Porto Alegre y Belo Horizonte) como bien menciona Souza (2001). El ajuste fiscal tuvo como ganancia inmediata el aumento de recursos propios, siendo que el mayor cambio relativo se dio en la ciudad de Belo Horizonte, que pasó de la posición 22 para la posición 4, en ese mismo periodo. Todavía para el autor varios puntos merecen ser destacados en la ciudad de Belo Horizonte: a. Impuestos sobre impuestos (subtasación) para los contribuyentes locales demuestran los aumentos registrados; b. El aumento de ingresos propios por parte de los intendentes electos, a diferencia de los nominados demuestran también que dicho aumento fue para cumplimiento de compromisos electorales, en vez de apoyarse exclusivamente por el aumento de las transferencias federales y estaduais, lo que contradice la hipótesis de la literatura sobre federalismo fiscal que dice que la ampliación de participación en las transferencias intergubernamentales por gobiernos subnacionales, tienden a un menor esfuerzo en el sentido de aumentar los ingresos propios; c. Así como Porto Alegre, Belo Horizonte es una de las ciudades con mejores índices económicos y sociales que la media de las ciudades brasileras. Esto les otorga a sus gobernantes más oportunidades para aumentar sus ingresos propios, lo que le garantiza más recursos libres para implementar programas redistributivos como el Presupuesto Participativo.

Para Brasil (2013, p.36) “la capacidad financiera de los municipios es determinante fundamental para el éxito de políticas participativas, una vez que es necesario un determinado monto financiero para realizar aquello que fue propuesto por la población de forma participativa”. La democratización de la gestión pública gracias a la participación política, donde el mayor éxito entre los programas implementado por las administraciones fue el Presupuesto Participativo, entre 1983 a 1992 (NETO, 2009). Tanto para Souza (2001) y Brasil (2013) el aumento del número de los municipios gobernados por el PT, y otros aliados a la izquierda representa el tercer factor que contribuyó para facilitar la adopción de políticas participativas y difundirlas.

En esta fase, la experiencia más significativa fue la del municipio de Diadema (SP), ya que fue entre 1982 a 1988, la primera vez que un gobierno petista aplica un modelo de Presupuesto Participativo (NETO, 2009). Este proceso, con el recorrer de los años se fue especializando. La selección de prioridades regionales geográficas hacía parte del objetivo de la creación de Consejos Populares de Barrios destaca el autor. Para Ciconello (2008) las experiencias de excelencia a nivel comunitario, y ahora a nivel municipal mostraba como era posible crear mecanismos de participación institucional, donde la ciudadanía podía influenciar en las decisiones públicas. Ya con la promulgación de la nueva constitución en 1988, por lo menos textualmente trae la lógica de participación, lo que para Neto (2009) representa avances y desafíos en términos de interlocución entre el Estado y la sociedad civil.

Una dificultad surge cuando queremos definir el concepto de Presupuesto participativo, por las varias definiciones que a lo largo de las investigaciones sobre el tema fueron creándose desde su surgimiento en Brasil. Sin querer agotar todas las posibles definiciones de lo que llamamos de PP, ni queriendo que fuesen perfectas o incuestionables, la siguiente sección presenta algunas definiciones sobre Presupuesto Participativo, así también, algunas características y elementos.

Definiciones y Características del PP

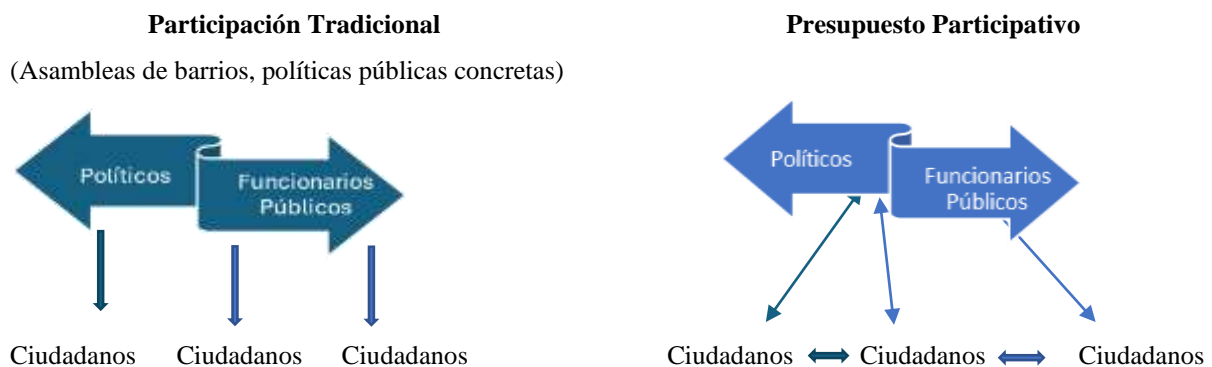
El Presupuesto Participativo se transformó en un acontecimiento en gran parte de los países del mundo. Si bien, su proceso fue creado en los países del Sur, también lo podemos encontrar en diferentes culturas, sistemas políticos y en países que por definición no son democráticos (SINTOMER et al, 2012).

La expresión Presupuesto Participativo significa, en inglés, participatory budgeting, en portugués, orçamento participativo, em italiano, bilancio partecipativo, em alemão, Bürgerhaushalt, em francês, budget participatif, em checo, participac̣ní rozpoč̣et, em crioulo, orçament participativ. La infinidad de términos que son y todavía pueden ser listados representa para Sintomer et al (2012) una historia de éxito, una vez que, un instrumento que afecta a las instituciones políticas difícilmente es difundida y exportada, como lo fue las innovaciones tecnológicas y la internet que se expandieron rápidamente por el mundo. Las técnicas de diálogo y toma de decisiones generalmente requieren más tiempo para su crecimiento y difusión, representando el Presupuesto Participativo una excepción.

El PP contempla la posibilidad de que las personas que viven en los diferentes barrios se encuentren a través de comisiones de delegados, lo contrario de las formas tradicionales de participación donde el mecanismo primario es la comunicación entre habitantes de los barrios y los delegados. La Figura 1 demuestra muy bien esta afirmación.

Para Sintomer et al (2012) la “comunicación horizontal” por sí sola no sirve como definición, ya que otros instrumentos de participación pueden ser utilizados en el diálogo entre diferentes barrios (células de planeamiento, planeamiento comunitario, etc.), es necesario recorrer a criterios adicionales (Figura 1). De acuerdo con Genro y Souza (1997) el PP rompe con la visión tradicional de la política, una vez que su principal riqueza es la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, es decir, se rompe con la idea de que el ciudadano encierra su participación en el acto de votar y los gobernantes electos hacen lo que bien entienden, aquí el ciudadano pasa a ser un protagonista activo de la gestión pública. Es lo que para Avritzer (2003) se constituye una construcción institucional innovadora, por el hecho de que el PP posibilita que los ciudadanos se involucren en la elaboración del presupuesto municipal y en la fiscalización de forma conjunta con el Ejecutivo.

Figura 1- Formas tradicionales de participación y el Presupuesto Participativo



Fuente: elaboración propia conforme Sintomer; Herzberg; Röcke (2011).

Sin embargo, existen limitaciones en que la comunidad tiene poder para deliberar. Pires et al. (2006) apunta a dos elementos esenciales para distinguir las metodologías utilizadas: en cuantos a los objetivos y en cuanto al alcance del poder deliberativo de la sociedad. La primera tiene dos posibilidades: la simple manipulación con el fin de que el ejecutivo se legitime frente al legislativo opositor municipal; y la búsqueda de relaciones contribuyente-consumidor de bienes públicos más eficientes, o sea, la tentativa de control del Estado por parte de la sociedad. La segunda (alcance deliberativo de la sociedad), para el autor la sociedad apenas es consultada en algunos procesos; en otros, se deja en manos de la población todo el poder de decisión.

Para Neto (2009) cuando los temas a abordar en las audiencias públicas municipales vienen preparados por el gobierno y al final no se decide nada, es decir, la población es apenas informada de lo que está sucediendo y no es convidada a participar de las decisiones el PP es denominado de Lato Sensu. Ya cuando el PP es deliberativo es denominado de Presupuesto Participativo Stricto Sensu. Para el autor, este es el tipo de metodología que se quiere construir, puesto que de esta manera la población tiene influencia en el monto de recursos presupuestarios.

Por otra parte, Pires y Pineda (2008) llegan a una definición de PP a partir de las experiencias acumuladas en Brasil: se trata de crear gobiernos menos autoritarios y capaces de reducir las desigualdades, especialmente en los países más pobres, es decir, una metodología concentrada en la superación de la democracia representativa. El mismo autor defiende que el proceso en que se constituye el PP es un proceso marcadamente histórico, conteniendo objetivos, límites, potencialidades, naturaleza, determinados por las condiciones socioeconómicas y culturales de aquellos que se adhieren, atacan o protagonizan.

Para Pineda y Pires (2017) tanto las experiencias precedentes como originarias del Presupuesto Participativo tienen en común algunos aspectos, a saber:

- Pretensión de un mayor protagonismo en los procesos de planificación y deliberación por parte de los vecinos de los municipios, sobre el destino de los recursos públicos locales, contrariamente a las prácticas autoritarias en vigor (en el caso de los precursores), o de los gobiernos ya bajo el régimen democrático (precedentes, pós 1985);
- División de las ciudades, generalmente en varias regiones, es decir, la adopción de metodologías de debate público, con el fin de deliberar prioridades, haciendo énfasis en el lugar donde viven;
- Asegurar que los gobiernos locales prioricen gastos a favor de los grupos más pobres de la población, o sea, se concentraban en el esfuerzo de invertir las prioridades en las zonas periféricas de las ciudades.

Lo que debe quedar claro es que el Presupuesto Participativo no tiene una definición única, ni una metodología estricta que debe ser implementada de una misma forma en todos los municipios. Para el PP, adaptarse es de suma importancia, ya que esto le da la capacidad de adecuarse a las reales necesidades de los ciudadanos donde será implementado este instrumento (SILVA, 2020). La autora, por otra parte, también señala que de entre los varios procesos de participación existentes, el PP representa una innovación específica con relación a otras innovaciones democráticas: el dinero. El hecho de saber desde el inicio que un determinado monto de recursos ya está destinado para que las decisiones de los ciudadanos

sean ejecutadas trae seguridad al proceso. Peixoto et al (2018) apunta que el PP vino para dar a los ciudadanos el control sobre como sus gobiernos gastan su dinero.

La expansión de los Presupuestos Participativos, tratándose de una iniciativa a nivel local se tornó un fenómeno sin precedentes, sufrió varias adaptaciones y cambios. “Entre experiencias puntuales, prácticas de fuerte innovación y potencial transformador, políticas públicas institucionalizadas, y usos abusivos del término, los Presupuestos participativos marcan hoy presencia en todos los continentes” (DIAS; ENRIQUEZ; JULIO, 2020, p. 31).

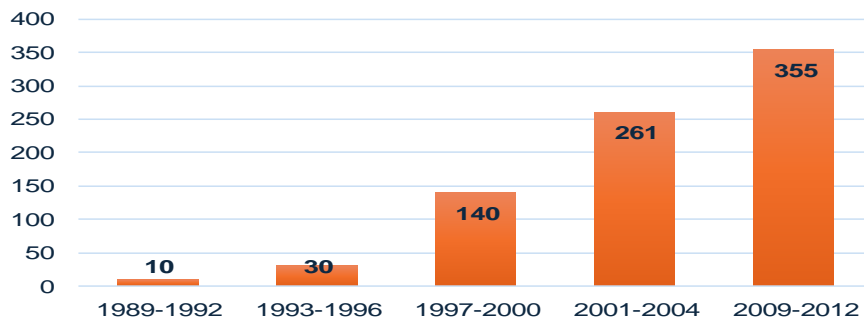
La siguiente sección tratará del PP en el Brasil. La idea es dar un panorama general, puesto que no existe organización encargada en el contaje de PP en los municipios brasileiros. Los datos encontrados son resultados de trabajos colaborativos o trabajos que han sido publicados. La Red Brasileira de Presupuesto Participativo quien fuera encargado del caso brasileiro no está en funcionamiento actualmente, los datos más calificados son del año 2012.

El Presupuesto Participativo en Brasil

La adopción o expansión de los PP en ciudades brasileiras y en América Latina puede ser explicada y según la literatura por las dimensiones: voluntad política de los gobernantes, el asociativismo local, el diseño institucional y la gobernabilidad financiera (FEDOZZI; RAMOS; GONÇALVES, 2020). Según los autores estas dimensiones son consideradas en interrelación con los contextos históricos y políticos de los procesos de implementación del PP. La madurez en experiencias de democracia participativa representadas especialmente por asociaciones de barrios, entidades sin fines de lucros, grupos religiosos, etc., y la formación política-histórica puede ser determinantes en el grado de comprometimiento y involucrimiento de PP en algunos municipios (COSTA, 2010).

En el Gráfico 1 notamos el aumento de PP de 10 para 30 (1993-1996), y 140 en las gestiones de 1997-2000 (RIBEIRO e GRAZIA, 2003; FNPP, 2003, p. 88-94). Entre 1989 a 2004, llegaron a 261 ciudades en 23 Estados (PÓLIS, 2006). Conforme, la última investigación de calidad de la Red Brasileira de Presupuesto Participativo, el número llegó a 355 ciudades (RBOP, 2012). Desde su surgimiento el PP creció 3.450% (FEDOZZI; LIMA, 2016). Todavía los autores destacan que los casos de PP se encuentran distribuidos en casi todos los 26 Estados de la Federación; las regiones Sudeste y Sur (las más desarrolladas social y económicamente) continúan concentrando el mayor número de casos.

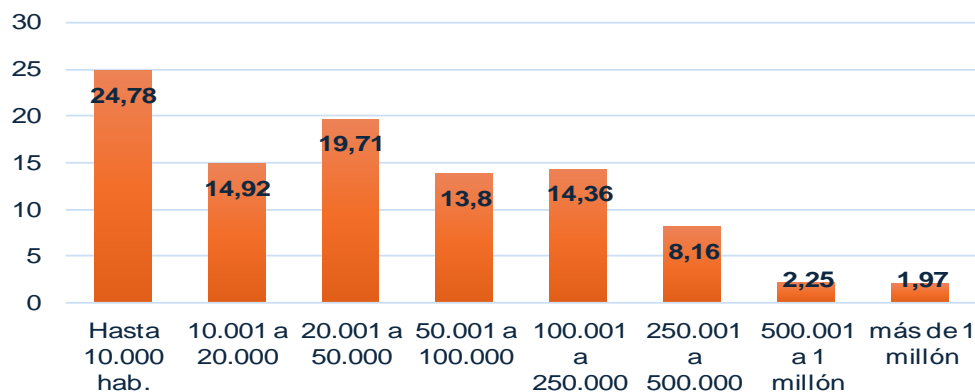
Gráfico 1 - Evolución del Número de PP en Brasil



Fuente: elaboración propia conforme Ribeiro e Grazia, FNPP (2003); Pólis (2006); RBOP (2012), apud Fedozzi; Lima (2016, p. 127)

El tamaño de los municipios es una característica fundamental para la adopción de prácticas participativas de PP. Conforme el trabajo de Costa (2010) a pesar de las dimensiones populacionales, las experiencias de PP se concentraban en ciudades entre 20.000 mil a 500.000 mil habitantes. Con relación a las autodenominadas PP, y a escala demográfica de los municipios los datos actuales conforme Fedozzi y Lima (2016) a partir de los datos de la RBOP (2012) indican que más de la mitad de los 355 casos ocurrieron en municipios, con hasta 50 mil habitantes (59,43%). Se percibe una segunda concentración en los municipios medios (entre 100 a 500 mil habitantes), con 22, 52%. También se percibe una disminución en el porcentaje para habitantes con más de 1 millón, de 4,85% entre 1997-2000, para 1,97%, conforme presenta el Gráfico 2.

Gráfico 2 - Distribución total de PP según escala demográfica municipal-Brasil



Fuente: elaboración propia conforme RBOP (2012); IBGE (2010) apud Fedozzi; Lima (2016, p. 131)

Nebot y Pires (2020) señalan que según datos del 2015 y 2016 de la investigación del “Censo OP Brasil”, organizado por el Prof. Wagner de Romão en 2012 había 71 experiencias de PP en ciudades con más de 100.000 mil habitantes, siendo que en el 2016 hubo solo 60, es decir, hubo una caída del 15,5%, de los 60 solo 18 (30%) era de municipios petistas. También se identificó que de los 71 municipios apenas 35 (49,2%) continuaron las experiencias hasta 2016, y 36 (50,8%) la abandonaron en ese mismo periodo.

Los autores apuntan que este descenso no es apenas cuantitativo, sino también cualitativo ya que se percibe que desde unos años el PP ha perdido calidad, siendo ejemplos los casos de Belo Horizonte y Porto Alegre. Desde el 2016 la situación empeora desde que el Partido de los Trabajadores perdió las elecciones municipales, una caída del 60%. Aunque existe una gran dificultad en una mayor precisión, los datos disponibles indican, en el Brasil, la existencia de 436 municipios con PP (DIAS; ENRÍQUEZ; JÚLIO, 2020). Esto representa el 14, 15% de PP en municipios de América del Sur de un total de entre 3.061 a 3.081 PP existentes.

Con relación a los PP en las 5 regiones de Brasil investigaciones (FEDOZZI; LIMA, 2016) se percibe que la región Nordeste presenta el mayor crecimiento de PP, y la región Sur decayó, de acuerdo con la Tabla 1. Estudio más reciente de Fedozzi; Ramos; Gonçalves (2020) por medio de 3 modelos logísticos como variables categóricas relativos a la

otras, y que sirve para auxiliar gestores públicos y que puedan entender por medio de los datos consolidados cuales serían las posibles mejoras en sus municipios.

Para la construcción de esta métrica de gobernanza pública, fueron extraídos de las bases de datos públicos como STN, IBGE, PNUD e DATASUS, se priorizaron indicadores y variables, y luego por medio de un tratamiento estadístico fue posible generar un resultado para cada dimensión (Finanzas, Gestión y Desempeño) y para el índice. En este sentido, el Índice CFA de Gobernanza Municipal se destaca y se diferencia de todos los demás índices ya utilizados en el contexto brasileiro para mensuración del rendimiento municipal, una vez que contempla una visión más amplia sobre las dimensiones de la gobernanza pública, especialmente, sobre la relación entre sus dimensiones (fiscal, gestión y desempeño).

Podemos mencionar también que el IGM-CFA fue desenvuelto en base a dos premisas principales o principios. La primera es su cobertura. Dicho índice intentó la mayor cobertura posible, es decir, la inclusión de la mayor cantidad posible de municipios, sin que esto cause pérdida en la calidad de los datos. Lo segundo es su periodicidad, donde la ausencia de informaciones de los municipios es el mayor obstáculo para la construcción de un índice que evalúe las ciudades brasileiras. Llevando en cuenta esto, fue definido el periodo de recolección de datos para que la cobertura sea atendido. Se fijó el periodo máximo de 4 años, esto quiere decir que en el IGM-CFA del 2020, el dato más antiguo disponible será del 2016. La construcción del IGM-CFA del 2021 y de los años anteriores envolvió la manipulación de más de 650.000 líneas de datos y la manipulación de más de diez bases diferentes.

Los grupos de este índice fueron creados con base en dos variables: Población y Pib per cápita. Los cortes de la población fueron basados en la metodología del IBGE; ya los cortes del Pib per cápita fueron creados en el concepto de mediana. Los agrupamientos quedaron como sigue (Tabla 2).

Tabla 2 - Agrupamientos del IGM-CFA

	Habitantes	Pib per capita
Grupo 1	Hasta 20.000	Hasta R\$ 15.600.000
Grupo 2	Hasta 20.000	Arriba R\$ 15.600.000
Grupo 3	De 20.000 hasta 50.000	Hasta R\$ 15.463.000
Grupo 4	De 20.000 hasta 50.000	Arriba R\$ 15.463.000
Grupo 5	De 50.000 hasta 100.000	Hasta 21.650.000
Grupo 6	De 50.000 hasta 100.000	Arriba 21.650.000
Grupo 7	Arriba de 100.000	Hasta R\$ 28.636.000
Grupo 8	Arriba de 100.000	Arriba de R\$ 28.636.000

Fuente: <https://igm.cfa.org.br/metodologia>.

El IGM es de gran utilidad para: a. Gestores municipales: el Índice puede ayudar a los gestores de los municipios a visualizar las necesidades y las buenas prácticas de su región; b. Ciudadanos: al tener acceso a informaciones se estimula a la participación social,

contribuyendo para la mayor integración del gobierno con la sociedad; c. Sector privado: puede orientar al sector en sus acciones de desarrollo, incluyendo la asignación de recursos y público-objetivo de sus actividades; d. Investigadores: al tener datos en formato abierto otorga la posibilidad de realizar análisis sobre los municipios, estados y regiones del Brasil, pudiendo identificar de esta manera ejemplos de las mejores prácticas y los principales desafíos enfrentados.

Otro punto importante a tener en cuenta son las estructuras del IGM-CFA, conforme Cuadro 1.

Cuadro 1 - Estructura del IGM-CFA

Dimensiones	Indicadores	Variables	
FINANZAS	Fiscal	Ingresos Propios	
		Inversiones	
		Liquidez	
		Gasto con Personal	
		Costo de la Deuda	
	Inversiones per Cápita	Gastos per Cápita en Salud	
	Costo del Legislativo	Gastos per Cápita en Educación	
GESTIÓN	Planeamiento	Indicador de la Situación de Previdencia	
		Colaboradores	Gastos per Cápita del Legislativo
			Equilibrio de la Previdencia
	Calidad de la Inversión	Planeamiento del Gasto	
		Captación de Recursos	
		Ley General MPE	
		Servidores per Cápita	
	Transparencia	Comisionados per Cápita	
		Calidad de Inversión en Educación	
		Calidad de Inversión en Salud	
Calidad de las Informaciones			
CAUC			
DESEMPEÑO	Salud	Transparencia MPF	
		Educación	Mortalidad Infantil
			Cobertura de Atención Básica
	Seguridad	Cobertura de Vacunación	
		Abandono Escolar	
	Calidad Habitacional	Ideb 5° Año	
		Tasa de Distorsión Edad-Grado	
	Vulnerabilidad Social	Crímenes Violentos	
		Acceso a Agua	
	Acceso a Alcantarillado		
	Vulnerabilidad Social		

Fuente: elaboración propia, conforme sitio web del IGM-CFA.

Presentada en el referencial teórico sobre los antecedentes del surgimiento del presupuesto participativo con sus definiciones y características, el PP en el Brasil, así como

los principios del Índice de Gobernanza Municipal-IGM-CFA, se intenta ahora detallar las cuestiones referentes a los procedimientos metodológicos de esta investigación.

Procedimientos Metodológicos

Para lograr los objetivos propuestos, esta investigación se clasifica como descriptiva. Una de las características más significativas fue el uso de técnicas estandarizadas de recolección de datos mediante formularios. El trabajo fue construido a través de una investigación cuantitativa.

Desde un punto de vista aplicado, la población de interés es el estado de Río Grande de Sur, que se divide en 497 municipios. Esto representa la población total de esta investigación; Dada la dificultad de llegar a todos los municipios, es necesario realizar un muestreo. Se utilizó la calculadora SurveyMonkey para encontrar el tamaño de nuestro muestro, con un margen de error del 5% y un nivel de confianza del 95%. El muestreo de 217 municipios representa el 44% del total. Para estratificarlo se utilizaron los 8 grupos en los que se agrupan los IGM-CFA, según el tamaño de la población y el PIB per cápita de los municipios. Para cada uno de los grupos o extractos se calculó el 44% del total para identificar cuántos municipios conformarían el muestreo para cada extracto (Tabla 3).

El muestreo inicial tras el sorteo fue de 217, respondieron 124 municipios, 5 de los cuales enviaron respuestas duplicadas. quedando 119 respuestas válidas para el análisis.

Tabla 3 - Cálculo y número total de municipios de cada grupo IGM-CFA

Grupo	Población	Cálculo	Muestra
1	17	$0,44,17=7,48$	7
2	371	$0,44.371=163,24$	163
3	0	$0,44,0=0$	0
4	64	$0,44,64=28,16$	28
5	3	$0,44,3=1,32$	1
6	23	$0,44,23=10,12$	10
7	7	$0,44,7=3,08$	3
8	12	$0,44,12=5,28$	5

Fuente: elaboración propia.

Para conocer los procesos participativos que los municipios de Río Grande de Sur adoptaron en la asignación de recursos públicos, se aplicó un breve cuestionario con la siguiente pregunta: En cuanto al Presupuesto Participativo, ¿en cuál de los periodos del PPA mencionados el municipio trabajó con Presupuesto Participativo? () PPA 2018-2021; () PPA 2014-2017; () PPA 2010-2013; () NENHUM PERÍODO.

El período de recolección de datos fue del 8 de agosto al 8 de octubre de 2021. El formulario fue enviado a cada municipio a través de la plataforma e-SIC (Sistema Electrónico de Atención al Ciudadano), sistema que permite que cualquier persona, ya sea natural o jurídica, presente solicitudes de acceso. información a organismos y entidades. A través de este sistema, además de realizar el pedido, es posible realizar un seguimiento del plazo mediante el número de protocolo generado y recibir respuesta a la solicitud por correo

electrónico; presentar recursos, presentar quejas y consultar las respuestas recibidas. Para los municipios que no cuentan con el sistema e-SIC, el mencionado cuestionario fue enviado por otros medios, como la Plataforma Integrada de Ouvidoria y Acceso a la Información (Fala Br) y por correo electrónico, en los correos electrónicos que aparecen en los respectivos sitios municipales.

El procesamiento de datos siguió los siguientes pasos: inicialmente, los municipios que no respondieron directamente en el formulario de Google y cuyas respuestas fueron enviadas a través del sistema e-SIC, correo electrónico o Fala Br fueron colocados individualmente en el formulario. Luego, las respuestas se descargaron en formato de hoja de cálculo. Finalmente, los datos recopilados se tabularon en una hoja de cálculo de Excel, descartando respuestas duplicadas. De un total de 124 respuestas, se recibieron 5 respuestas duplicadas, quedando 119 respuestas válidas para el análisis.

Se adoptó como variable independiente los grupos donde se ubican los municipios que respondieron el formulario, así como el número de Planes Plurianuales (2010-2013, 2014-2017 y 2018-2021) con y sin Presupuesto Participativo, y como variable dependiente el Índice de Gobernanza Municipal (2020) y sus dimensiones (Finanzas, Gestión, Desempeño), como se muestra en la Tabla 4.

Tabla 4 - Definición de la hipótesis relacionada a las variables del estudio

Variable independiente	Variable dependiente	Relación esperada	Hipótesis
Los grupos donde se encuentran los municipios que respondieron el formulario, como el número de Planos Plurianuales (2010-2013, 2014-2017 e 2018-2021) con y sin Presupuesto Participativo	Índice de Gobernanza Municipal (IGM-CFA 2020) y sus dimensiones (Finanza, Gestión, Desempeño)	(+) Positiva	Los municipios en el estado de RS con PP en cada grupo poseen una relación positiva con mejores índices de gobernanza municipal

Fuente: elaboración propia

El análisis de los datos se elaboró a partir de una tabla de frecuencia absoluta y relativa de los valores del número de PPA con y sin Presupuesto Participativo y el Índice de Gobernanza Municipal. Se utilizó la prueba de Kolmogorov-Smirnov para evaluar la normalidad de los datos de la investigación. Finalmente, se realizó la prueba del coeficiente de correlación (lineal) de Pearson, para medir la correlación entre el número de PPA con y sin Presupuesto Participativo, los valores del IGM (2020) y sus dimensiones para cada grupo de municipios de este estudio. Se adoptó como valor de significación estadística el valor de $p < 0,05$ (Sweeney; Williams; Anderson, 2015). Esto significa que existe 5% de probabilidad de que la proposición aceptada sea falsa o, en otras palabras, el límite de error que estamos dispuestos a aceptar, en este caso es del 5%.

Análisis de los Resultados

Para lograr el objetivo, en primer lugar, se realizó un análisis de los datos recolectados en base a estadística descriptiva de las variables utilizadas en la investigación. Se observó que

70 (58,82%) de los municipios no realizaron un Presupuesto Participativo en ninguno de los últimos tres PPA. Y sólo 4 (3,36%) realizaron un Presupuesto Participativo en el PPA del año 2010-2013, mientras que en el PPA del año 2014-2017 el Presupuesto Participativo fue realizado por sólo 3 (2,52%) municipios entre los estudiados. El Presupuesto Participativo del PPA 2018-21 estuvo presente en 9 (7,56%) ciudades.

Entre los municipios que respondieron que habían realizado el Presupuesto Participativo en 2 PPA, sólo 2 (1,66%) municipios lo realizaron en el PPA 2010-13. y 2014-17, mientras que otros 7 (5,88%) respondieron que lo habían hecho en los PPA 2014-17, 2018-21. Finalmente, 24 (20,17%) municipios realizaron el Presupuesto Participativo en los últimos 3 PPA (Tabla 5). Respecto al IGM, no se observó ningún municipio con valores inferiores a 2,5. Se observaron 50 (42,02%) municipios con valores de IGM superiores a 2,5 a 5. Mientras que se encontraron tasas de 5 a 7,5 para 69 (57,98%) municipios entre los estudiados. Finalmente, no se encontró ningún municipio con valores superiores a 7,5 (Tabla 5).

Tabla 5 - Tabla de frecuencia del número de PPA con y sin índice de Gobernanza y Presupuesto Participativo para municipios del estado de Río Grande del Sur

Variables		Frecuencia absoluta (N)	Frecuencia Relativa (%)
Número de municipios con PP en los tres últimos PPA	Ninguno	70	58,82
	2010-13	4	3,36
	2014-17	3	2,52
	2018-21	9	7,56
	2010-13, 2014-17	2	1,68
	2014-17, 2018-21	7	5,88
	2010-13, 2014-17, 2018-21	24	20,17
Índice de Gobernanza Municipal	De 0 a 2,5	0	0,00
	> 2,5 a 5	50	42,02
	> 5 a 7,5	69	57,98
	> 7,5 a 10	0	0,00

Fuente: elaboración propia.

Tomando los municipios que implementaron el Presupuesto Participativo, observamos que el total del Grupo 1 (4 municipios) y del Grupo 2 (84 municipios), es decir, municipios con 20 mil habitantes y PIB per cápita de R\$ 16.349, sólo 2 y 29 de ellos implementan el PP. En el Grupo 4 (19 municipios), entre 20.001 y 50.000 habitantes y PIB per cápita superior a R\$ 16.182) sólo 9 implementan el PP. En el Grupo 6 (6 municipios), con 50.001 a 100.000 habitantes, sólo 3 municipios implementarán PP. En los grupos 7 y 8, todos los municipios que respondieron al formulario implementaron el PP en el PPA, en un total de 6 municipios, de 50.001 a más de 100 mil y el PIB per cápita de 22.506 a más de 30.324 R\$ (Tabla 6).

Tabla 7 - Medidas de dispersión central

Grupo de Ciudades	IGM (2020)		Finanza		Gestión		Desempeño		N Válido
	Media	Error Padrón	Media	Error Padrón	Media	Error Padrón	Media	Error Padrón	
General	5,953	0,07863	5,908	0,1235	6,568	0,09863	5,269	0,1142	119
Grupo 1 y 2	5,866	0,0836	6,035	0,1238	6,613	0,116	4,949	0,1105	88
Grupo 4	6,491	0,2207	5,976	0,446	6,637	0,1484	6,443	0,358	19
Grupo 6, 7 y 8	5,739	0,2741	4,931	0,4669	6,103	0,3946	6,101	0,3124	12

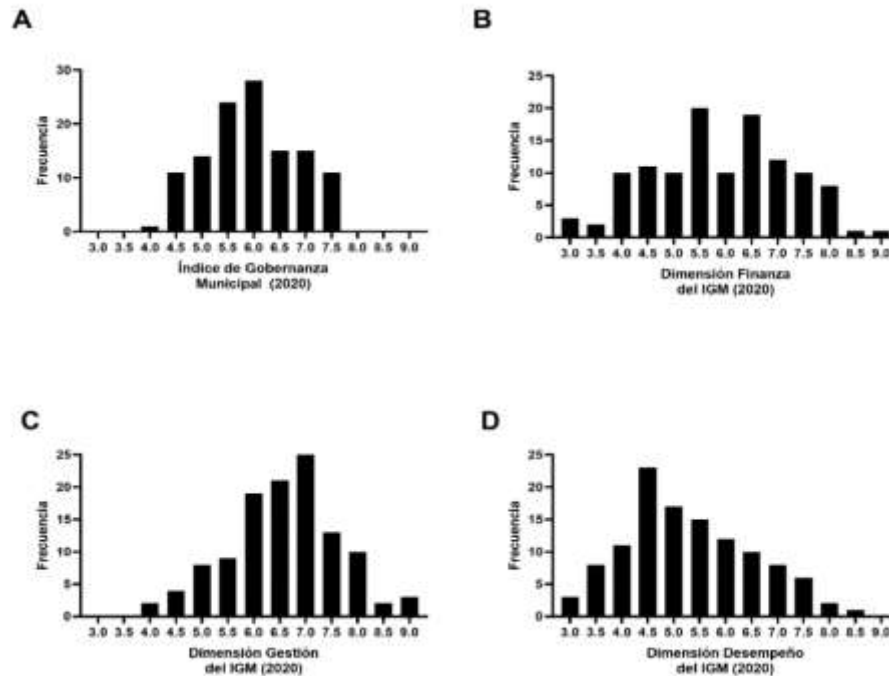
Fuente: elaboración propia

Al evaluar los valores **generales del IGM** (2020) y las dimensiones del índice (Finanzas, Gestión y Desempeño), se observó que el promedio del IGM (2020) presentado por las ciudades estudiadas fue igual a $5,96 \pm 0,07$, siendo São Gabriel (Grupo 6) la ciudad con el índice más bajo, igual a 4,23. Mientras que São Marcos (Grupo 4) fue el municipio con el mayor valor del índice, 7,71 (Figura 2A). La ciudad de São Gabriel implementó el Presupuesto Participativo en los últimos tres PPA del estudio (2010-2013, 2014-2017 y 2018-2021), mientras que en el municipio de São Marcos no hubo Presupuesto Participativo en ninguno de los tres PPA.

Al evaluar la dimensión **Finanzas**, el promedio fue de $5,90 \pm 0,12$. En esta categoría, la ciudad con menor índice fue Rosário do Sul (Grupo 4) con 2,84. Mientras que la ciudad de Alpestre (Grupo 2) presentó un valor de 8,80, siendo la más alta entre las ciudades estudiadas (Figura 2B). Aquí las dos ciudades, tanto la de mayor índice como la de menor índice, implementaron el Presupuesto Participativo, en el municipio de Alpestre en los tres PPA (2010-2013, 2014-2017, 2018-2021) y en el municipio de Rosário do Sul sólo en la PPA 2010-2013.

En cuanto a la valoración de la dimensión **Gestión**, la media fue de $6,55 \pm 0,09$. El municipio de André da Rocha (Grupo 2) presentó el valor más bajo en esta categoría, con valor igual a 4,21. El valor más alto en esta categoría fue presentado por el municipio de São Francisco de Assis (Grupo 2), valor para la dimensión gestión igual a 9,36 (Figura 2C). Los dos municipios implementaron el Presupuesto Participativo, la ciudad André da Rocha (PPA 2010-2013, 2018-2021) y São Francisco de Assis en los tres PPA del estudio. Al evaluar los valores de la dimensión **Desempeño** el promedio fue de $5,29 \pm 0,11$. El municipio de Pedras Altas (Grupo 2) presentó el valor más bajo entre las ciudades estudiadas, siendo igual a 2,58. La ciudad de Carlos Barbosa (Grupo 4) fue superior a 8,46 (Figura 2D). Este último tuvo PP en los tres PPA, mientras que el municipio de Pedras Altas no tuvo ninguno.

Figura 2 - Distribución de frecuencias del IGM y sus dimensiones para las ciudades de Río Grande de Sur



Fuente: elaboración propia.⁶

Para verificar la correlación entre la variable independiente, es decir, los grupos donde se ubican los municipios que respondieron al formulario, como el número de Planes Plurianuales (2010-2013, 2014-2017 y 2018-2021) con y sin Presupuesto Participativo, y la variable dependiente, es decir, el Índice de Gobernanza Municipal y sus dimensiones (Finanzas, Gestión, Desempeño), se analizó la normalidad y distribución de los datos de estas variables. Al realizar la prueba de normalidad de Kolmogorov-Smirnov se verifica la normalidad de los datos para un nivel de significancia del 5%. Se puede comprobar que los valores de IGM ($p = 0,1$) y las dimensiones finanzas ($p = 0,078$), gestión ($p = 0,1$) y desempeño ($p = 0,1$) presentan valores que se distribuyen dentro de la normalidad (Tabla 8).

⁶ Observaciones: En (A) Histograma de los valores de IGM (2020) para las ciudades de RS en estudio. En (B) Histograma de los valores de la dimensión Finanza para las ciudades de RS en estudio. En (C) Histograma de los valores de la dimensión Gestión para las ciudades de RS en estudio. En (D) Histograma de los valores de la dimensión Desempeño para las ciudades de RS en estudio.

Tabla 8 - Prueba de normalidad de Kolmogórov-Smirnov

Kolmogorov-Smirnov test	IGM	Finanza	Gestión	Desempeño
KS distance	0,06554	0,08958	0,1709	0,172
P value	>0,1000	>0,078	>0,1000	>0,1000
Passed normality test (alpha=0.05)?	Si	Si	Si	Si
P value summary	ns	ns	ns	ns

Fuente: elaboración propia

Para responder a la hipótesis de la investigación, se utilizaron los resultados relativos a la prueba de correlación de Pearson entre los puntajes de los municipios con y sin PP en el PPA analizado y el índice de gobernanza municipal y sus dimensiones para cada grupo de municipios del estado de Río Grande del Sur, según Tabla 9.

Tabla 9 - Correlación entre el puntaje PPA y el índice de gobernanza municipal para cada grupo de municipios en el estado de Río Grande de Sur. Coef r (coeficiente de correlación de Pearson) y p valor (valor de significación estadística)

Grupos	IGM (2020)		Finanza		Gestión		Desempeño	
	Sr. Coef. r	valor p	Sr. Coef. r	valor p	Sr. Coef. r	valor p	Sr. Coef. r	valor p
General	-0,133	0,149	-0,119	0,269	-0,252	0,298	-0,317	0,321
Grupo 1 y 2	-0,133	0,154	-0,043	0,690	-0,168	0,527	-0,361	0,254
Grupo 4	-0,073	0,436	-0,002	0,982	0,351	0,180	-0,155	0,639
Grupo 6, 7 y 8	0,000	0,997	-0,146	0,175	-0,114	0,670	0,214	0,511

Fuente: elaboración propia⁷

La correlación se utiliza para verificar la intensidad de la asociación entre dos variables, x e y, que puede ser positiva o negativa. Los valores del coeficiente de correlación siempre están entre -1 y +1, donde un valor de +1 indica que las dos variables “x” e “y” están perfectamente relacionadas en un sentido lineal positivo. Es decir, todos los puntos de datos están en una línea recta con pendiente positiva. Un valor de -1 indica que “x” e “y” están perfectamente relacionados en un sentido lineal negativo, con todos los puntos de datos en una línea recta que tiene una pendiente negativa. Los valores del coeficiente de correlación cercanos a cero indican que “x” e “y” no están relacionados linealmente (SWEENEY; WILLIAMS; ANDERSON, 2015).

Así, con base en el resultado de la correlación de Pearson, a un nivel de significancia del 5%, se encontró que, al evaluar la correlación entre el puntaje del número de municipios

⁷ Los grupos 1 y 2 y los grupos 6, 7 y 8 fueron agrupadas porque el número de ciudades perteneciente a algunos de los grupos tenían una cantidad reducida de respondientes. Además, que por cuenta del número del muestreo (n) cuanto menor ese valor, menos preciso es su análisis Agruparlos ayudará para aumentarla la precisión y confiabilidad de los resultados.

con o sin PP en las últimas tres PPA de cada grupo, con base en los Valores IGM (2020) y sus dimensiones presentados por los municipios de Río Grande de Sur estudiados, los mayores valores de correlación dentro del IGM (2020) se encuentran en los municipios del Grupo 1 y 2 y General ($r = -0,133 / p = 0,154$) ($r = -0,133 / p = 0,149$) y menor correlación para los grupos 6, 7 y 8 ($r = 0,000 / p = 0,997$). En general, todos los municipios que respondieron el formulario obtuvieron valores de correlación más altos para la dimensión Desempeño ($r = -0,317 / p = 0,321$) y valores de correlación más bajos para la dimensión Finanzas ($r = -0,119 / p = 0,269$).

Al realizar un análisis por grupo, encontramos que en los Grupos 1 y 2 nuevamente la dimensión Desempeño tuvo el valor de correlación más alto ($r = -0,361 / p = 0,254$) y Finanzas el más bajo ($r = -0,043 / p = 0,690$). En el Grupo 4, el valor de correlación más alto se encuentra en la dimensión Gestión ($r = 0,351 / p = 0,180$) y el más bajo en Finanzas ($r = -0,002 / p = 0,982$). Muy buenos índices en la dimensión Gestión entre los municipios de este grupo podrían haber ayudado a una mayor correlación, con la excepción de los otros grupos que mostraron una mayor correlación en la dimensión Desempeño. Como ejemplos de este grupo están los municipios de São Sebastião do Caí (8,98), São Marcos (7,73), São José do Norte (7,68), Eldorado do Sul (7,48), entre otros municipios con índices muy buenos. En los Grupos 6, 7 y 8, la dimensión Gestión obtuvo el menor valor de correlación ($r = -0,114 / p = 0,670$) y el mayor valor de correlación en la dimensión Desempeño ($r = 0,214 / p = 0,511$).

La mayor correlación en esta dimensión se explica por las mejores condiciones del Estado en temas que tienen que ver con Educación, Salud, Seguridad, Calidad de Vivienda y Vulnerabilidad Social. Según datos del IBGE, la tasa promedio de mortalidad infantil en Río Grande de Sur es de 9,9 muertes por cada mil nacidos vivos (IBGE, 2016). Esto colocó al Estado de Río Grande de Sur en la posición 26 de los 27 estados existentes. En relación a los datos de Educación, surge que la tasa bruta de asistencia a los establecimientos educativos de la población residente, en el grupo de edad de 4 a 5 años es del 70%, de 6 a 14 años del 98,5% y de 15 a 17 años 84,5 % (IBGE, 2016). Además, según el Índice de Desarrollo de la Educación Básica-IDEB 2019, en los primeros años de la educación básica pública, Río Grande de Sur ocupa la 9ª posición del total de 27 estados de Brasil (IBGE, 2020). El acceso al agua a través de la red general en el estado es del 88,4% (IBGE, 2016) y la incidencia de la pobreza en el estado es de sólo el 25,94%, la más baja entre todos los estados (IBGE, 2003).

Si bien se observaron valores de correlación, estos fueron muy bajos y con valores de p mayores a 0,05, por lo que el número de PPA con o sin Presupuesto Participativo en los municipios estudiados no influyó en los valores IGM y sus dimensiones. Por lo tanto, no se confirmó la hipótesis inicial del estudio de que los municipios de Río Grande de Sur con mejores Índices de Gobernanza Municipal (IGM-CFA) en cada grupo también tienen más períodos de presupuesto participativo implementados.

Lo cierto es que los municipios de cada grupo con mejores Índices de Gobernanza Municipal-CFA no siempre son también los que implementaron el Presupuesto Participativo en alguno de los PPA del estudio. Hubo casos en los que los municipios con mejor IGM no implementaron el PP y los municipios con tasas bajas sí lo implementaron. Otro factor importante a tomar en cuenta es que la implementación del PP en los 3 PPA del estudio puede no haber resultado aún en mejoras en los índices IGM o en sus dimensiones, ya que en el IGM-CFA 2020, el más antiguo disponible es del 2016, es decir, hace 4 años. La falta de

información de los municipios es también el mayor obstáculo para construir un índice que evalúe las ciudades brasileñas (CFA, 2020).

Como observación final, a partir de las respuestas recibidas a través del sistema e-SIC, correo electrónico o Fala Br, es importante resaltar que gran parte de los municipios que, si bien respondieron que no habían implementado el PP en ningún PPA del estudio, mencionan que adoptaron audiencias públicas o consultas populares para discutir recursos y áreas prioritarias para los próximos 4 años del PPA. Con la pandemia de Covid-19 y la dificultad de una discusión presencial, se adoptaron otros mecanismos como la votación en línea u otros medios donde los ciudadanos del municipio pudieran opinar sobre dónde se podrían aplicar los recursos del municipio.

Consideraciones Finales

El presente trabajo tuvo como objeto de análisis, los municipios del Índice de Gobernanza Municipal (IGM-CFA, 2020) de Río Grande del Sur, con el fin de averiguar si existe relación entre municipios con altos índices de gobernanza y municipios con PP en los tres últimos PPA (2010-2013, 2014-2017 y 2018-2021). Por la imposibilidad de aplicar el cuestionario a los 497 municipios del Estado de Río Grande del Sur se realizó un muestreo representativo de cada grupo, de los ocho existentes en el Índice de Gobernanza Municipal (CFA, 2020).

El 58,82% de los municipios gauchos no realizaron el Presupuesto Participativo en ninguno de los PPA del estudio, es decir, un total de 70 municipios gauchos. Ya el 41,18 % de los 49 municipios que si realizaron lo hizo en el PPA 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 o en más de uno. En cuanto al IGM, no se observó municipios con índices menores a 2,5, ni superiores a 7,5. También podemos decir que en Río Grande del Sur hubo un notable crecimiento en la implementación del PP, en términos cuantitativos. Además de la concentración de forma expresiva en municipios de pequeño porte (ciudades con hasta 20 mil habitantes) y una evolución en ciudades con población superiores a 30 mil habitantes (un total de 18 municipios). En cuanto a la capacidad económica de los municipios que implementaron el PP, estas ocurrieron en ciudades con PIB per cápita arriba de los R\$10.000 lo que confirma que la gobernanza financiera es una condición para construir y sostener procesos participativos presupuestarios.

La prueba de correlación de Pearson identificó que, de forma general, todos los municipios obtuvieron valores de correlación más alto en la dimensión Desempeño y menores en la dimensión Finanza, a excepción del Grupo 4 cuya correlación más alta obtuvo en la Dimensión Gestión. Lo primero puede tratarse por mejores índices en variables como mortalidad infantil, desarrollo en educación básica, vulnerabilidad social, entre otros, es una de las dimensiones del IGM más importantes para el PP ya que evalúa las políticas públicas. Lo segundo, por los elevados gastos corrientes y de capital, así como de los gastos presupuestario-empeñados. El volumen de los gastos corrientes y de capital en grande medida repercutió en un mejor desempeño, en resultados positivos para las políticas públicas educacionales, de salud y de seguridad pública. Ya la correlación más alta en la dimensión Gestión puede explicarse por los altos índices de algunos municipios del Grupo 4 en dicha dimensión como São Sebastião do Caí, São Marcos, São José do Norte, Eldorado do Sul,

entre otros. El indicador más importante aquí es la transparencia ya que el PP puede mejorarlo aún más.

La hipótesis inicial no fue confirmada, y antes que nada merece ser relativizada, puesto que el PP siendo un mecanismo se torna indispensable para la participación de la ciudadanía en la destinación de los recursos públicos. La no confirmación de nuestra hipótesis puede tratarse principalmente por el hecho de que ni todas las dimensiones del IGM son relevantes para el Presupuesto Participativo o por otras razones: la primera, es que el PP de forma aislada no tenga fuerza suficiente para alterar los valores del IGM, la estructura del propio municipio quizás también debemos tener en cuenta; lo segundo, es que ni siempre municipios con PP en alguno de los tres PPA del estudio tenían mejores índices de gobernanza municipal en cada grupo, a veces, incluso municipios sin PP tenían muy buenos índices y municipios con PP índices muy bajos. La tercera puede tratarse de la propia limitación de la investigación, el muestreo que según nuestro cálculo tendría que ser de 217 municipios lo que representaría el 44% del total, apenas obtuvimos un total de 119 respuestas que fueron considerada válidas, además, por el hecho de ser una investigación transversal.

Sin embargo, este trabajo contribuyó significativamente a nivel teórico sobre la gobernanza pública, así también a nivel metodológico por el hecho de proponer a partir de otra perspectiva el estudio del Presupuesto Participativo, de esta vez por medio del índice de gobernanza municipal (IGM-CFA) y a nivel práctico para los intendentes y gestores públicos municipales, que de alguna manera esta investigación puede contribuir en la consolidación de la propuesta como política pública en el Estado de Río Grande del Sur. Otra de las contribuciones es que logramos colocar nuevamente en debate procesos participativos como el PP y actualizamos el banco de datos sobre el tema en el Estado, viendo que actualmente la Red Brasileira de Presupuestos Participativos (RBOP) no está produciendo investigaciones al respecto.

Proponemos para futuros trabajos tomar un muestreo mayor, analizar desde esta perspectiva en otros estados o la comparación entre municipios, e inclusive, incluir otros indicadores como el Índice de Gobernanza Pública (IGovP) ya que confiamos que esto puede exponer las disparidades entre los entes federados y su relación con los viejos problemas de la mala distribución de la renta y de otros aspectos de las políticas públicas de salud, educación, saneamiento, etc, que es justamente lo que se propone los presupuesto participativos al discutir y querer identificar donde pueden invertirse los recursos públicos.

Referências

ARAÚJO, W. F. G. de. Do Orçamento Participativo à Avaliação Participativa: uma proposta de avaliação democrática e cidadã no Município de Belo Horizonte. **Monografia**, ENAP, p. 59, 2008. Disponible en: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4674>. Accesado en: 12 de agosto 2021.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In B. S. Santos (Org.), **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa** (pp. 561-598). Porto, PT: Afrontamento, 2003.

BARBETTA, P. A. **Estatística aplicadas às Ciências Sociais**. 9. ed. Florianópolis: Ed. UFSC, p. 315, 2017.

BOURDIN, A. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A. 2001.

BRASIL, F. G. Políticas participativas e a nova literatura de análise de políticas públicas: Novos horizontes para agenda de pesquisa. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 3, n. 1, p. 44–61, 2013.

CAMPOS, P. S.; SILVEIRA, N. **Orçamento participativo de Porto Alegre: 25 anos**. Porto Alegre: Editora da Cidade, p. 164, 2015. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/livro_orcamento_participativo_de_porto_alegre_-_25_anos.pdf. Acesso em: 12 de agosto 2021.

CASTRO, C. J.; SILVA, G. V. Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: Uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. **Revista Espacios**. v. 38, n. 17, p. 26, 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n17/a17v38n17p26.pdf>. Acesso em: 12 de agosto 2021.

CFA. CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **Metodologia do IGM**. Brasília: CFA, 2020. Disponível em: <https://igm.cfa.org.br/metodologia>. Acesso em: 08 out. 2021.

CICHOSKI, F. C. L. de; SEHN, L. C.; MELLO, G. R. de. Índice de Governança Municipal e Práticas de Governança Eletrônica: Um Estudo com os Municípios do Oeste do Paraná. In USP International Conference in Accounting, 19, São Paulo SP. **Anais [...]**: USP, 2019. Disponível em: https://congressousp.fipecafi.org/anais/Anais2019_NEW/ArtigosDownload/1491.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

CICONELLO, A. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, p. 1–12, 2008.

COSTA, D. M. D. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. v. 15, n., p. 8–28, 2010.

DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO, S. (Org.) **Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos**, Epopeia e Oficina, Portugal, 2020 Disponível em: www.oficina.org.pt/atlas. Acesso em: 10 de abril.2021.

FEDOZZI, L. J.; LIMA, K. C. P. Os Orçamentos Participativos no Brasil. In: Luciano Fedozzi, Rodrigo de Souza Corradi, Rodrigo Rodrigues Rangel (Org). **Democracia participativa na América Latina**: casos e contribuições para o debate– Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura, p. 117-148, 2016. Disponível em: https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/20170918-livro_democracia_participativa_na_america_latina-versaonline_site-padrao.pdf. Acesso em: 10 de abril.2021.

FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. **Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação**. Rev. Sociol. Polit. 28 (73), p. 20, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987320287305>. Acesso em: 01 de agosto. 2021.

FNPP. FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. Petrópolis: Vozes, 2003.

GENRO, T.; SOUZA, U. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GUGLIANO, A. A. **Café e Chimarrão: comparando experiências de orçamentos participativos de São Paulo e do Rio Grande do Sul**. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 89-110, jan.-abr. 2016. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/7612/61040886018ff89540499d5a359e513286da.pdf>. Acessado em: 15 de mayo. 2021.

HAMBLETON, R.; SAVITCH, H. V.; STEWART, M. (Eds.). **Globalism and local democracy. Challenge and Change in Europe and North America**. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

IBGE. **Censo Demográfico, 2020**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama>. Acessado em: 05 de noviembre. 2021.

IBGE. **Finanças Públicas, 2016**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pesquisa/21/28134?indicador=28136&ano=2016>. Acessado em: 05 de noviembre. 2021.

IFDM. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, 2018**. Disponível em: <http://publicacoes.firjan.org.br/ifdm2018/2/>. Acessado em: 13 de mayo. 2021.

KOOIMAN, J. Governance. A social-political perspective. In: GROTE, J. R. e GBIKPI B. (Eds.). **Participatory governance. Political and societal implications**. Opladen: Leske + Budrich, p. 71-96, 2002.

LUCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, set./dez. 2014.

MENDES, D. C. V. R. Democratizando o Processo Orçamentário: a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros. Brasília: ESAF, 2004. 78 p. **Monografia** premiada em 3º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional – 2004, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública, São Paulo (SP).

NEBOT, C. P.; PIRES, V. **Futuro del presupuesto participativo. Del cuestionamiento sobre su efectividad a las dudas sobre la deseabilidad**. pp. 299-312. CLACSO. (2020). Disponível em: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm01b0.22>. Acessado em: 10 de octubre. 2021.

NETO, N. C. Orçamento Participativo: o processo de implementação em São Luis. **Dissertação** (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Maranhão. São Luis, p. 159, 2009.

PEIXOTO, T.; SJOBERG, F. M.; MACPHAIL, B.; MELLON, J. (2018). Policy Preferences at Different Stages of Participatory Budgeting: The Case of Paris. In: N. Dias (Ed.), **Hope for democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide**. (pp. 553 – 564). Lisboa, Portugal: Epopeia Records & Oficina.

PIERRE, J. (Ed.). **Debating governance**. New York: Oxford University Press, 2001.

PINEDA, N. C.; PIRES, V. ¿A qué llaman hoy presupuesto participativo? **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 4, n. 72-78, p. 435-449, 16 out. 2017. Disponible en: <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/84/109>. Accesado en 08 de septiembre. 2021.

PIRES, D. B.; SANTO, J.; MOTTA, W. F. **A evolucao historica do orcamento publico e sua importancia para a sociedade. Enfoque: Reflexão Contábil**, vol. 25, núm. 2. Universidade Estadual de Maringá Paraná, Brasil., p. 16-25, mayo-agosto, 2006.

PIRES, V.; PINEDA, C. Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)**, v.308, p. 206-244, 2008.

PÓLIS, INSTITUTO. **Levantamento das cidades brasileiras que realizaram o orçamento participativo (1989-2004)**. 2006. Disponible en: <http://www.polis.org.br/download/239.pdf> Accesado en: 05 junio. 2021.

POSSETTI, A.; PALKOSKI, F. A.; GASQUES, S. M. Administração Pública no Brasil e o Índice CFA de Governança Municipal. **Revista FESPPR Publica**, Paraná, v. 2, n. 3, p. 12, 2018. Disponible en: <http://publica.fesppr.br/index.php/publica/article/download/160/56>. Accesado en 02 de julio. 2021.

RBOP. 2012. **Municípios com Orçamentos Participativos no Brasil Relatório Técnico da Rede Brasileira de Orçamento Participativo**. Guarulhos. Estado de SP. Planilha Excel.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. São Paulo: Vozes, 2003.

SILVA, A. C. G. da. Amplificando a voz aos cidadãos através da democracia participativa. Caso de estudo do Orçamento Participativo de Cascais. **Dissertação**. Mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território. Universidade Nova de Lisboa, p. 106, 2020.

SIMÕES, J. A. **O dilema da participação popular: a etnografia de um caso**. São Paulo: ANPOCS/Marco Zero, 1992.

SINTOMER, Y. et al (eds.) **Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation**. Palgrave Macmillan Houdmills. 2012.

SINTOMER, Y.; RÖCKE.; HERZBERG, C. **Participatory Democracy and Public Service Modernisation: A Survey of European Participatory Budgeting Institutions**. Ashgate, Franham, 2011.

SISK, T. et al. **Democracy at the local level. The international IDEA Handbook on participation, representation, conflict, management, and governance**. Stockholm: IDEA, 2001.

SOUZA, C. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo**. São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, p. 84–97, 2001.

SWEENEY, D. J.; WILLIAMS, T. A.; ANDERSON, D. R. **Estatística Aplicada a Administracao e Economia**. 3. Ed. São Paulo: Cengage Learning, p. 695, 2015.

TAVARES, A. L. S. Democracia e orçamento participativo: um estudo de caso do município de Vila Velha. **Dissertação** (Mestrado em Ciências Contábeis) Universidade Federal do Espírito Santo, Es, Brasil, p. 140, 2017.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, p. 96, 2014.

TEIXEIRA., et al. Orçamento Participativo: democratização da gestão pública e controle social. Rio de Janeiro: **FASE / Fórum Nacional de Participação Popular**, 2003. UFMG. Projeto Democracia Participativa 2004 (UFMG, 2004). Disponível em: <https://ufmg.br/> Acesso em: 15 jun. 2021.