



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMÍA, SOCIEDAD Y POLÍTICA
(ILAESP)**

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**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 FERREIRA

Foz de Iguazú

2021



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMÍA, SOCIEDAD Y POLÍTICA (ILAESP)**

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**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 FERREIRA

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latino-Americano de Economía, Sociedad y Política de la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, como requisito parcial a la obtención del título de Bacharel en Administración Pública y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Jamur Johnas Marchi

Foz de Iguazú

2021

RAMÓN ÁNGEL ESTIGARRIBIA FERREIRA

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

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latino-Americano de Economía, Sociedad y Política de la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, como requisito parcial a la obtención del título de Bacharel en Administración Pública y Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Jamur Johnas Marchi

UNILA

Prof. Dr. Amilton Jose Moretto

UNILA

Prof. Dra. Virginia Aparecida Castro

UNILA

Foz do Iguaçu, ____ de ____ de ____.

TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Nome completo do autor(a): _____

Curso: _____

Tipo de Documento	
(.....) graduação	(.....) artigo
(.....) especialização	(.....) trabalho de conclusão de curso
(.....) mestrado	(.....) monografia
(.....) doutorado	(.....) dissertação
	(.....) tese
	(.....) CD/DVD – obras audiovisuais
	(.....) _____

Título do trabalho acadêmico: _____

Nome do orientador(a): _____

Data da Defesa: ____/____/____

Licença não-exclusiva de Distribuição

O referido autor(a):

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que o detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

Na qualidade de titular dos direitos do conteúdo supracitado, o autor autoriza a Biblioteca Latino-Americana – BIUNILA a disponibilizar a obra, gratuitamente e de acordo com a licença pública *Creative Commons Licença 3.0 Unported*.

Foz do Iguaçu, ____ de _____ de _____.

Assinatura do Responsável

Dedico este trabajo a todas las personas que me acompañaron en esta importante etapa de formación, a mi familia, amigos, colegas y profesores.

AGRADECIMENTOS

En primer lugar, agradezco al todo poderoso, por permitirme llegar hasta aquí, con muchos desafíos superados y por las oportunidades venideras.

Agradezco a toda mi familia y por sobre todo a mi madre Petrona, sin ella todo sería más difícil de sobrellevar.

Agradezco también a la UNILA por la oportunidad de formación en un área que considero indispensable para la sociedad, porque una vez Unilero, por siempre Unilero. En especial, agradezco al profesor Jamur, mi orientador, por todo el apoyo durante estos años, por la amistad y paciencia.

A los profesores de la banca y del curso por las orientaciones y por el aprendizaje que me deja con respecto a la investigación. Fue un placer enorme ser partícipe de cada una de sus aulas, siempre con mucha vocación y comprometimiento hacia una enseñanza de calidad.

A los colegas y amigos que este proceso de formación me presentó. A Fabiana, Aldo y Camilo, sé que este pequeño grupo que formamos para estudios y trabajos donde quiera que decidan estar y hacer, llegarán muy lejos. Fue una enorme satisfacción para mí formar parte de sus vidas.

Agradecimientos muy especiales a mi compañera de aventuras Romina, estoy seguro que llegar hasta aquí no sería posible sin ella. Seguí siempre firme con tus convicciones y objetivos. Estaré siempre apoyándote y deseándote lo mejor.

Por fin y no menos importante, mis más sinceros agradecimientos a cada uno de los municipios que pudieron responder el formulario de mi investigación. Este logro se los debo a ustedes también. ¡Muchísimas gracias!

*La educación es el arma más poderosa que puedes usar
para cambiar el mundo*

Nelson Mandela

FERREIRA, Ramón Ángel Estigarribia. **Análisis del Índice de gobernanza municipal y la implementación del presupuesto participativo en los municipios del estado de Río Grande del Sur – Brasil**. 2021. 99 páginas. Trabajo de Conclusión de Curso (Graduación en Administración Pública y Políticas Públicas) – Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, Foz de Iguazú, 2021.

RESUMEN

El presente trabajo tuvo como objetivo analizar los municipios del Índice de Gobernanza Municipal (IGM-CFA) 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). De un lado el IGM-CFA en conjunto con sus dimensiones (Finanza, Gestión y Desempeño) es una métrica de gobernanza pública en los municipios brasileiros. Ya el Presupuesto Participativo (PP) es un instrumento de discusión entre los ciudadanos y el gobierno sobre el destino de los recursos públicos y en este 2021 está cumpliendo 32 años desde su implementación en 1989 en Porto Alegre (RS). La justificativa del estudio está en contribuir a nivel teórico sobre la gobernanza pública, y metodológicamente proponiendo a partir de otra perspectiva el estudio del Presupuesto Participativo, así también a nivel práctico para los intendentes y gestores públicos municipales. 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 descriptiva, construido por medio de una investigación cuantitativa con la aplicación de un cuestionario con el formulario de Google, encaminado a cada municipio por intermedio de la plataforma e-SIC (Sistema Electrónico de Servicio de Información al ciudadano), a partir de un muestreo estratificado sistemático. También fueron utilizados la Plataforma Integrada de Ouvidoria y Acceso a Información (Fala Br) y el correo electrónico. 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 que 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. 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 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. 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 o por ser una investigación transversal, entre otros. El PP es un mecanismo muy importante para la participación de la ciudadanía en la destinación de los recursos públicos.

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

ABSTRACT

The objective of this work was to analyze the municipalities of the Municipal Governance Index (IGM-CFA) of Rio Grande del Sur, in order to find out if there is a relationship between municipalities with high governance indexes and municipalities with Participatory Budgets (PP). On the one hand, the IGM-CFA in conjunction with its dimensions (Finance, Management and Performance) is a public governance metric in Brazilian municipalities. Already the Participatory Budget (PP) is an instrument for discussion between citizens and the government about the destination of public resources and in 2021 it is celebrating 32 years since its implementation in 1989 in Porto Alegre (RS). The justification of the study is to contribute at a theoretical level about public governance, and methodologically proposing from another perspective the study of Participatory Budgeting, as well as at a practical level for mayors and municipal public managers. The hypothesis of this work was that the municipalities in the state of Rio Grande do Sul with the best Municipal Governance Indices (IGM-CFA) of each group also implemented the participatory budget in one of the last three Pluriannual Plans. (PPA 2010-2013, 2014-2017 and 2018-2021). The work is classified as descriptive, constructed by means of a quantitative investigation with the application of a questionnaire with the Google form, directed to each municipality through the e-SIC platform (Electronic System of Citizen Information Service), to starting from a systematic stratified sampling. The Integrated Platform for Ouvidoria and Access to Information (Fala Br) and email were also used. Adopting the value of $p < 0.05$ as the value of statistical significance, the Kolmogorov-Smirnov test was used to evaluate the normality of the research data and the Pearson correlation test to measure the correlation between the variables that identified that, of in general, all municipalities obtained higher correlation values in the Performance dimension and lower in the Finance dimension, with the exception of Group 4 whose highest correlation obtained in the Management Dimension. Another result is that 70 gaúcho municipalities did not carry out the Participatory Budget in any of the PPAs of the study (58.82%). 41.18% of the 49 municipalities that did so did so in the 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 PPA or in more than one. Regarding the IGM, no municipalities were observed with indices lower than 2.5, nor higher than 7.5. Finally, the initial hypothesis was not confirmed, and it can be treated for many reasons, mainly because not all the dimensions of the IGM are relevant for the PB or because of the limitation of the research in terms of the number of municipalities that responded or because they were a cross-sectional investigation, among others. The PP is a very important mechanism for citizen participation in the allocation of public resources.

Key words: Municipal Governance Index; participatory organization; Rio Grande do Sul; gaúcho municipalities.

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi analisar os municípios do Índice de Governança Municipal (IGM-CFA) de Rio Grande del Sur, a fim de verificar se existe relação entre municípios com altos índices de governança e municípios com orçamentos participativos (PP). Por um lado, o IGM-CFA juntamente com suas dimensões (Finança, Gestão e Desempenho) é uma métrica da governança pública nos municípios brasileiros. Já o orçamento participativo (PP) é um instrumento de discussão entre os cidadãos e o governo sobre a destinação dos recursos públicos e neste 2021 está comemorando 32 anos desde sua implementação em 1989 em Porto Alegre (RS). A justificativa do estudo está em contribuir a nível teórico sobre governança pública, e propor metodologicamente sob outra perspectiva o estudo do orçamento participativo, bem como em nível prático para prefeitos e gestores públicos municipais. A hipótese deste trabalho foi que os municípios gaúchos 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 uma investigação quantitativa com a aplicação de um questionário com o formulário de google, direcionado a cada município por meio da plataforma e-SIC (Sistema Eletrônico de Atendimento ao Cidadão), a partir de uma amostragem sistemática estratificada. Também foram utilizados a plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação (FalaBbr) e o e-mail. Adotando o valor de $p < 0,05$ como valor de significância estatística, o teste de Kolmogórov-Smirnov foi utilizado para avaliar a normalidade dos dados da pesquisa e o teste de correlação de Pearson para medir a correlação entre as variáveis que identificaram que, de em geral, todas os municípios obtiveram valores de correlação mais elevados na dimensão Desempenho e menores na dimensão Finanças, com exceção do grupo 4 cuja correlação mais elevada 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 nos PPAs 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 e nem superiores a 7,5. Por fim, a hipótese inicial não foi confirmada, podendo ser tratada 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 ou por se tratar de uma investigação transversal, entre outros. O PP é um mecanismo muito importante de participação do cidadão na alocação de recursos públicos.

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

LISTA DE ILUSTRACIONES

Figura 1 – Presupuesto Público en las Constituciones Brasileñas	24
Figura 2 – Ciclo integrado de planeamiento y presupuesto	27
Figura 3 – Formas tradicionales de participación y el Presupuesto Participativo	36
Figura 4 – Presupuestos Participativos en el mundo	45
Figura 5 – Relación entre Gobernanza y Gestión	48
Figura 6 – Modelo de Gobernanza y Gestión.....	49
Figura 7 – Las 4 perspectivas de observación de la gobernanza en el sector público	53
Figura 8 – Cadena de Gobernanza.....	54
Figura 9 – Metodología en la construcción del IGM-CFA	58
Figura 10 – Cálculo del muestreo de investigación.....	62
Figura 11 – Mapa de los municipios que respondieron el formulario de investigación	63
Figura 12 – Distribución de frecuencias del Índice de Gobernanza y sus dimensiones para las ciudades de Rio Grande do Sul.....	81

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1 – Técnicas y Prácticas Presupuestarias.....	30
Cuadro 2 – Autores, características y elementos determinantes en la definición del Presupuesto Participativo.....	38
Cuadro 3 – Principios de la buena gobernanza	51
Cuadro 4 – Dimensiones y principales indicadores del concepto de gobernanza.....	51
Cuadro 5 – Estructura del IGM-CFA	59
Cuadro 6 – Definición de la hipótesis relacionada a las variables del estudio	68
Cuadro 7 – Municipios gauchos del Grupo 1 con y sin PP en los 3 últimos PPA y sus IGM (2020).....	70
Cuadro 8 – Municipios gauchos del Grupo 2 con y sin PP en los 3 últimos PPA y sus IGM (2020).....	71
Cuadro 9 – Municipios gauchos del Grupo 4 con y sin PP en los 3 últimos PPA y sus IGM (2020).....	74
Cuadro 10 – Municipios gauchos del Grupo 6 con y sin PP en los 3 últimos PPA y sus IGM (2020).....	75
Cuadro 11 – Municipios gauchos del Grupo 7 con y sin PP en los 3 últimos PPA y sus IGM (2020).....	76
Cuadro 12 – Municipios gauchos del grupo 8 con y sin PP en los 3 últimos PPA y sus IGM (2020).....	76

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 – Distribución de los PP en las regiones de Brasil (absoluta y relativa). Gestiones 1997-2000 y 2009-2012	43
Tabla 2 – Cantidad de PP por países del continente de las Américas	45
Tabla 3 – Agrupamientos del IGM-CFA.....	59
Tabla 4 – Calculo y total de municipios en cada grupo del IGM-CFA.....	62
Tabla 5 – Lista nominal de los municipios para análisis de la investigación por grupo	64
Tabla 6 – Tabla de frecuencias del número de PPA con y sin Presupuesto Participativo y el índice de Gobernanza para las ciudades del estado de Rio Grande do Sul.....	78
Tabla 7 – Municipios gaúchos con PP por cantidad de Habitantes y PIB per Cápita.....	78
Tabla 8 – Medidas de dispersión central	80
Tabla 9 – Prueba de normalidad de Kolmogórov-Smirnov	82
Tabla 10 – Correlación entre el puntaje y el índice de gobernanza municipal para cada grupo de municipios en el estado de Rio Grande del Sur. Coef r (coeficiente de correlación de Pearson) y p valor (valor de significancia estadística).....	83

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolución del Número de PP en Brasil.....	41
Gráfico 2 – Distribución total de PP según escala demográfica municipal-Brasil	42

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

CFA	Consejo Federal de Administración
COREDES	Consejos Regionales de Desarrollo
ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública
FNNP	Fórum Nacional de Participación Popular
IGM	Índice de Gobernanza Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística
IDH-M	Índice de Desarrollo Humano Municipal
IFDM	Índice de Desarrollo Municipal
LDO	Ley de Directrices Presupuestarias
LOA	Ley de Presupuesto Anual
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PP	Presupuesto Participativo
PPA	Plano Pluri Anual
PT	Partido de los Trabajadores
RBOP	Red Brasileira de Presupuesto Participativos
TCU	Tribunal de Cuentas de la Unión

SUMARIO

1 INTRODUCCIÓN	16
1.1 PROBLEMÁTICA Y JUSTIFICATIVA	18
1.2 HIPÓTESIS	21
1.3 OBJETIVOS	21
1.3.1 OBJETIVO GENERAL	21
1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	22
2 REFERENCIAL TEÓRICO	23
2. 1 PRESUPUESTO PÚBLICO EN LAS CONSTITUCIONES DEL BRASIL	23
2.1.1 TÉCNICAS Y PRÁCTICAS PRESUPUESTARIAS	27
2.1.2 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: ANTECEDENTES DE SU SURGIMIENTO	31
2.1.3 DEFINICIONES Y CARACTERÍSTICAS	35
2.1.4 EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN BRASIL	40
2.1.5 EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EM EL MUNDO	43
2.2 GOBERNANZA	47
2.2.1 GOBERNANZA PÚBLICA	52
2.2.2 INDICE DE GOBERNANZA MUNICIPAL (IGM-CFA)	57
3 PROCEDIMIENTOS METODOLOGÓGICOS	61
3.1 MUESTREO	61
3.2 RECOLECCION DE DATOS	65
3.3 TRATAMIENTO DE LOS DATOS	67
3.4 ANÁLISIS DE LOS DATOS	67
4 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS	69
4.1 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LOS MUNICIPIOS DEL MUESTREO	69
4.2 ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS VARIABLES	77
4.3 DIFERENCIA ESTADISTICA Y CORRELACIÓN ENTRE LAS VARIABLES	82
5 CONSIDERACIONES FINALES	88
REFERENCIAS	91

1 INTRODUCCIÓN

En 1988, con la promulgación de la nueva constitución, Brasil pasó por una reconstrucción de sus instituciones políticas, otorgando a los municipios una mayor autonomía a través de la descentralización político-administrativa. Como resultado, las políticas locales se fortalecen, legitimando la posibilidad de que los ciudadanos puedan participar directamente en las decisiones, un medio para fortalecer la democracia.

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). En este contexto en 1989, en Porto Alegre nace el Presupuesto Participativo (PP), creado originalmente por el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT), y a partir de ahí fue extendiéndose para otros municipios gauchos, como también para otras ciudades de Brasil y del mundo.

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).

Por otra parte, "la gobernanza se convierte en un proceso interactivo porque ningún actor tiene el conocimiento y los recursos para resolver los problemas de manera unilateral" (STOKER, 2000, p. 93).

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: Fiscal, 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).

El PP contribuye con la gobernanza al posibilitar que los recursos públicos sean aplicados de forma eficiente y eficaz en áreas consideradas esenciales, como salud, educación, infraestructura, entre otros; al funcionar como una barrera a prácticas clientelistas y lesivas a los cofres públicos como la corrupción y ofrecer legitimidad a las acciones de los gobiernos, ya que estas se fundamentan en demandas de la propia población (OLIVEIRA, 2005).

Otra de las contribuciones del PP a la gobernanza según el autor es el accountability, información y la transparencia en el proceso de gestión de los recursos públicos del municipio.

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 foco de este trabajo está en los municipios gauchos que implementaron el presupuesto participativo en los 3 últimos Plano Plurianuales, es decir, entre 2010 al 2021.

La elección del estado de Rio 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.

El presupuesto participativo tiene varios beneficios, tanto para el gobierno local como para la sociedad civil. El PP puede mejorar la transparencia del gasto municipal y estimular la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones en cuanto a la disposición de los recursos locales; puede aumentar los ingresos de una ciudad y canalizar la inversión municipal hacia la infraestructura básica en barrios de escasos recursos; puede reforzar las redes sociales y ayudar a mediar las diferencias entre los líderes electos y los grupos de la sociedad civil (CABANNES, 2004). En este sentido, es necesario investigar si los municipios que implementaron el Presupuesto Participativo en Rio Grande del Sur son aquellos que también presentan los mejores Índices de gobernanza municipal (IGM-FA), a fin de averiguar si esto puede ayudar a explicar el desarrollo local de los municipios que implementaron la propuesta.

1.1 PROBLEMÁTICA Y JUSTIFICATIVA

Conforme datos del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística, Rio 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 em 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/km²¹.

El Índice de Desarrollo Municipal FIRJAN (IFDM, 2018), revela que el 99% de las ciudades de Rio Grande do Sul (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 Rio Grande do Sul, 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%).

¹ Mas informaciones sobre el Estado de RS se encuentra disponible en: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama>

El estado de RS también es dividido en 28 regiones definidas como Consejos Regionales de Desarrollo, más conocido popularmente como COREDES, creados en 1994. Fueron determinadas para promover el desenvolvimiento regional y sustentable, integrando acciones y recursos de gobiernos en las localidades para una distribución más equilibrada de las riquezas. La regionalización es muy importante, pues sirve como referencia para el planeamiento y elaboración del Plano Plurianual y el Presupuesto del Estado.

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 refiere².

En este 2021 el presupuesto participativo está cumpliendo 32 años desde su implementación en 1989 en el municipio de Porto Alegre del estado de Rio 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).

Según Avritzer y Wampler (2006), en un artículo sobre la difusión del Presupuesto Participativo en Brasil, investigaron que en el período 2001-2004 el PP fue la política implementada con mayor frecuencia en los municipios que tienen entre 100.000 y 500.000 habitantes. “En 2004 ya había aproximadamente 170 programas operativos activos en Brasil” (ARAUJO, 2013, p. 3), para 2012 aproximadamente 355 ciudades de Brasil habían implementado el PP (RBOP, 2012), a su vez, es la última investigación de cualidad que la Red Brasileira de Presupuesto Participativo consiguió realizar.

² 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>.

Después, otra investigación fue hecha, por la municipalidad de Canoas (RS), que coordinó la RBOP, pero que identificó prácticas muy variadas y poco identificadas con el PP. Esto imposibilita usar este banco de datos porque no hubo separación clara entre el PP y otras formas de participación más débiles en la discusión de recursos.

La enorme crisis del PP en Brasil, con una drástica reducción del número de casos, se dio especialmente después de las elecciones municipales de 2016 (DIAS; ENRIQUEZ; JULIO, 2020). Hasta 2019 existían 436 casos de PP en Brasil.

El Presupuesto Participativo (PP) nace como una propuesta consistente para reorganizar la sociedad y el Estado, a través de la participación popular. En este sentido, la gobernanza sugiere la incorporación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos locales, siendo un concepto multifacético, puede estudiarse bajo varios enfoques.

Este trabajo busca contribuir a nivel teórico sobre la gobernanza pública, así también a nivel metodológico proponiendo a partir de otra perspectiva el estudio del Presupuesto Participativo, de esta vez por medio del índice de gobernanza municipal (IGM-CFA)

Discutir la gobernanza pública por medio de dicho índice en los presupuestos participativos se justifica en primer lugar, porque la mayor parte de la bibliografía que analiza los presupuestos participativos lo hace, ya sea desde el punto de vista de los procesos de implementación de PP (COSTA, 2010), desde las instituciones presupuestarias participativas (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012), para expandir la democratización de la gestión pública e interferir efectivamente en la asignación de recursos municipales (NOVAES; SANTOS, 2014), o incluso, para debatir la calidad de la democracia (SOUZA; SILVA, 2017).

Otra contribución es a nivel práctico para los intendentes y gestores públicos municipales. El trabajo tiene como foco el estado de Río Grande del Sur, en otras palabras, al estudiar el presupuesto participativo de los municipios que lo implementaron puede ayudar a la consolidación de la propuesta como política pública, ya que como fue mencionado anteriormente, después de las elecciones del 2016 se dio una drástica reducción de los casos. Entender la relación existente con el desenvolvimiento local de los municipios gauchos que lo implementaron se torna indispensable. Como bien observa Marquetti; Berni (2013)

Se observaron diferencias en el gasto per cápita en educación, cultura, deporte, ocio y en vivienda entre municipios con y sin PP para 2003. En ciudades que utilizan el PP, hubo un aumento de estos gastos con el aumento de ingreso per cápita, mientras que no ocurrió lo mismo en los municipios que usaba solo democracia representativa. Estos gastos, que tienen un fuerte efecto redistributivo, fueron superiores en municipios con PP. Las opciones sociales en las ciudades con democracia participativa tuvieron un efecto redistributivo mayor que el realizado en municipios que no utilizaron PP (traducción del autor) (p. 241)

Finalmente, la necesidad de colocar nuevamente en el debate el tema del PP y al mismo tiempo la producción de una base de datos más actualizada sobre los municipios del estado de RS se torna una de las características fundamentales de esta investigación. Existe la necesidad de profundizar los debates sobre Políticas Públicas, presupuestos y gobernanza local, especialmente el tema del Presupuesto Participativo (PP), que ha perdido espacio en las discusiones de los gobiernos en los últimos años, y que es necesario analizarlo desde otras perspectivas. Hoy, con mayor énfasis, la relevancia de la gobernanza como tema de análisis, discusión y reflexión obliga al menos al sector académico a continuar explorando y proponiendo elementos que permitan su consolidación como una herramienta fundamental en el mundo contemporáneo.

De esta manera, la problemática de esta investigación se da en torno de los siguientes cuestionamientos: [1] ¿Los Municipios gauchos cuentan con PP en sus tres últimos Planos Plurianuales (2010-2013, 2014-2017 y 2018-2021) ?; [2] ¿Los Municipios que implementaron PP son aquellos con mejores Índice de gobernanza Municipal en cada grupo que compone el IGM-CFA?

1.2 HIPÓTESIS

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.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar los municipios del Índice de Gobernanza Municipal (IGM-CFA) de Río Grande del Sur, con el fin de averiguar si existe relación entre municipios con altos índices de gobernanza y municipios con PP.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Realizar una revisión bibliográfica de los conceptos que fundamentan esta investigación, como presupuesto participativo y gobernanza pública.
- b) Mapear y coleccionar datos por medio del formulario de Google con el fin de averiguar si los municipios gauchos del IGM-CFA implementaron el presupuesto participativo en los 3 últimos PPA (2010-2013, 2014-2017 y 2018-2021).
- c) Analizar los datos a fin de identificar si aquellos municipios que implementaron el PP son aquellos con mejores índices de gobernanza municipal.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

En este capítulo será abordado los principales conceptos que fundamentan este trabajo de investigación. En un primer momento fue descrito el presupuesto público en las Constituciones del Brasil; los diferentes estilos de presupuesto, dando énfasis al presupuesto participativo, pasando por su surgimiento en Porto Alegre en 1989, en Brasil y su expansión en otros países de América Latina. Por otra parte, serán presentados los conceptos de gobernanza y gobernanza pública, además, de las dimensiones del Índice de Gobernanza Municipal (IGM-CFA).

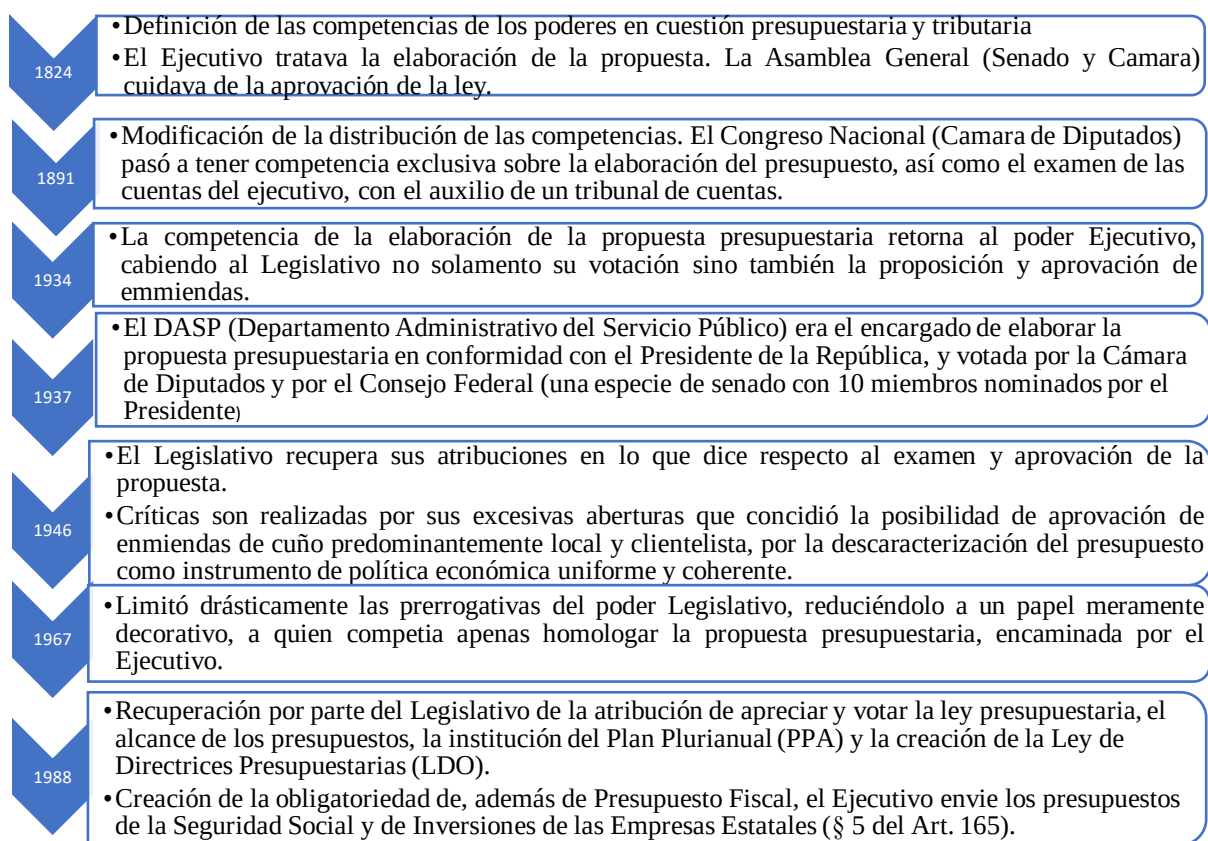
2.1 PRESUPUESTO PÚBLICO EN LAS CONSTITUCIONES DEL BRASIL

En términos generales el presupuesto público surge para regular la discrecionalidad de los gobernantes en la destinación de los recursos públicos. De esta forma está relacionado a la idea de control. Esta idea fue impregnada en la Carta Magna inglesa por el Rey Juan Sin Tierra en 1215 (ENAP, 2013).

Para Giacomoni (2018) la venida del Rey D. Juan VI, junto con la apertura comercial hicieron que los impuestos aduaneros creciesen, colocando así el inicio en la organización de las finanzas públicas. El mismo autor destaca que, en 1808, fueron creadas el Erário Público y el Régimen de Contabilidad.

Es a partir de 1822 que se redacta formalmente el presupuesto público en Inglaterra, donde el Ejecutivo pasó a prestar cuentas al Legislativo. Se fijaban gastos e ingresos para el Ejecutivo (PIRES; SANTO; MOTTA, 2006) Ya en 1824, la promulgación de la Constitución imperial del Brasil por el Rey D. Pedro I atribuyó a los poderes la posibilidad de aumento de impuestos, y la propuesta de presupuesto por medio de la iniciativa de leyes (GIACOMONI, 2018).

La Figura 1 presenta las principales características del presupuesto público en las constituciones brasileñas.

Figura 1 - Presupuesto Público en las Constituciones Brasileñas

Fuente: elaboración propia conforme ENAP (1994)

En la Constitución Imperial de 1824 (primera constitución) surgen las primeras exigencias en el sentido de la elaboración de presupuestos formales por parte de las Instituciones Imperiales. En estos términos nos habla de que solo la ley podrá autorizar el gasto y que tendrá que ser votado por el Congreso, denominado como reserva legal para su aprobación.

Para Pires, Santos y Motta (2006, p. 20) ‘‘la primera Constitución del Brasil, otorgada el 25 de marzo de 1824 por Don Pedro I, atribuyó a la Cámara de los diputados la iniciativa de leyes para instituir imposiciones (art. 36, no. 1) y establecer demanda de presentación de una propuesta de presupuesto’’. En su art. 172 determinaba que el ministro de Estado de la Hacienda, después de haber recibido el presupuesto relativo a los gastos de las reparticiones de los otros ministros, presentará en la Cámara de Diputados anualmente, como prestación de cuentas, reuniendo un balance general de los ingresos y gastos del ejercicio financiero siguiente al Tesoro Nacional, como así también el presupuesto general de todos los gastos públicos del año entrante y de la importancia de todas las contribuciones y rentas públicas (GIACOMONI, 2018).

La Constitución de 1891 (segunda constitución) vino justo después de la proclamación de la república, promulgada en 24 de febrero trajo importantes cambios en cuanto a la tramitación y aprobación del presupuesto. El poder Legislativo pasó a tener competencias para la elaboración de los presupuestos de todos los poderes de la Nueva República.

La elaboración del presupuesto cabía al Congreso Nacional, que con apoyo del recién creado Tribunal de Cuentas se encargaba de la elaboración del presupuesto de todos los poderes, y en el control de las cuentas públicas (GIACOMONI, 2018). La ley n.º 30 del 8 de enero de 1892 fijaba las responsabilidades del Presidente de la República; si no se presentaba la propuesta de presupuesto constituiría en crimen contra las leyes presupuestarias. Este acto produjo controversias entre los poderes que solo fue superado con la decisión de que el Ejecutivo presentara la propuesta como subsidio al Legislativo que deliberaría (PIRES; SANTO; MOTTA, 2006).

En 1922 en el Congreso Nacional fue aprobado el Código de Contabilidad de la Unión, un avance en términos técnicos y tecnológicos en las finanzas públicas, por el hecho de que las nuevas normas ordenaban a nivel de la unión y de los otros entes (estados y municipios) procedimientos presupuestarios, financieros, administrativos, entre otros. Para Pires y Motta (2006) en 1926, gracias a la reforma en la Constitución, la elaboración de la propuesta presupuestaria, que ya ocurría en la práctica, era exclusividad del Poder Ejecutivo.

En la tercera constitución del 17 de julio de 1934 el Ejecutivo vuelve a tener espacio en la elaboración del presupuesto. La competencia para la elaboración de la propuesta presupuestaria cabía al Presidente de la República, quien se encargaba de la votación del presupuesto, el juzgamiento de las cuentas del presidente era del Poder Legislativo, auxiliado por el tribunal de cuentas, un presupuesto de tipo mixto (ENAP, 2017). Cabe destacar aquí que la constitución de 1934 permitió la coparticipación de los dos poderes (Ejecutivo y legislativo) en la elaboración de la ley, es decir, no hubo limitaciones al poder de enmiendas por parte de los legisladores.

La cuarta constitución del 10 de noviembre de 1937 fue generada en el régimen autoritario del Estado Nuevo. El DASP (Departamento Administrativo del Servicio Público) era el encargado de elaborar la propuesta presupuestaria en conformidad con el Presidente de la República, y votada por la Cámara de Diputados y por el Consejo Federal (una especie de senado con 10 miembros nominados por el Presidente), un presupuesto de tipo administrativo (ENAP, 2017). De acuerdo a Pires, Santos y Motta (2006) estas dos cámaras nunca fueron instaladas, y la aprobación del presupuesto federal siempre fue elaborado y decretado por el Poder Ejecutivo.

El 18 de septiembre de 1946 fue promulgada la quinta constitución. El Poder Ejecutivo se encarga de elaborar el presupuesto y el Poder Legislativo recupera terreno en lo que dice respecto al examen y aprobación de la propuesta. En otras palabras, el presupuesto volvió a ser de tipo mixto, en el que el Poder Ejecutivo (presidente de la república) elabora el proyecto de ley, y las casas legislativas, discuten y votaban, inclusive la posibilidad de incluir enmiendas (ENAP, 2017).

La sexta constitución del 24 de enero de 1967, marcado por características autoritarias dio todo el poder al Ejecutivo en la elaboración presupuestaria, en donde el poder de Legislativo se redujo a un papel meramente decorativo, a quien competía apenas homologar la propuesta presupuestaria, encaminada por el Ejecutivo. Según la ENAP (2017) la Constitución de 1967 retiró las prerrogativas del Poder Legislativo, en cuanto a la iniciativa de leyes o enmiendas que generen o aumenten gastos, incluyendo enmiendas al proyecto de ley de presupuesto, lo que imposibilitó que el Poder Legislativo propusiera enmiendas importantes.

La creación de la Ley 4.320/1964 fue de vital importancia en materia de presupuesto de los diferentes entes del Estado (Unión, Distrito Federal, Estados y Municipios). Para Pires y Motta (2006) la ley del presupuesto contendrá la discriminación del gasto y los ingresos, de forma a evidenciar la política económica-financiera y el programa de trabajo del gobierno (art. 2 de la ley 4.320/1964).

Finalmente, la séptima constitución y última carta magna que vigora en Brasil actualmente fue promulgada en 05 de octubre de 1988. Esta ley devuelve al Poder Legislativo las prerrogativas de proponer enmiendas sobre los gastos en el proyecto de ley. Para Pires, Santos y Motta (2006) el artículo 165 de la Constitución Federal establece la jerarquía de los instrumentos de planificación presupuestaria que dice que leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo establecerá: I - el plan plurianual; II - las orientaciones presupuestarias; III - los presupuestos anuales”.

Por otra parte, la Constitución Federal del Brasil de 1988 delinea el proceso presupuestario brasileiro actual que está compuesto por tres leyes de proposiciones exclusivas del poder ejecutivo. La Ley del Presupuesto (LOA), que nada más es que una autorización anual de gastos y una proyección de ingresos elaboradas por el poder ejecutivo y aprobadas por el legislativo.

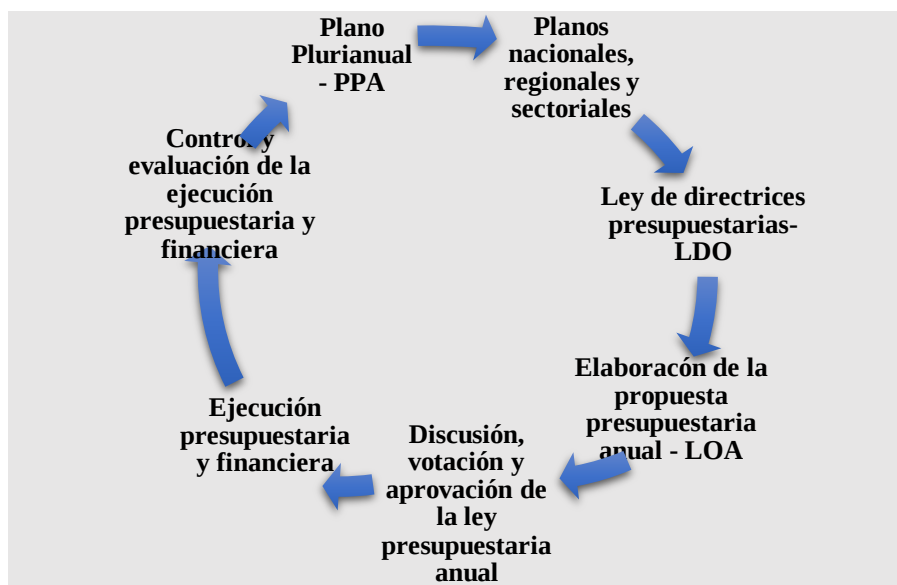
El Plano Plurianual PPA tiene una duración de 4 años, constituye como guía y un planeamiento para las autorizaciones presupuestarias anuales (Art, 165 de la CF). Según la ENAP (2013, p.16) "el PPA establecerá, de manera regionalizada, los lineamientos y metas de

la administración pública federal para las inversiones de capital y otros gastos que de ellas se deriven y para los relacionados con programas de duración continua".

La Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) define las metas y prioridades que orientan a la elaboración de la ley presupuestaria, disponiendo los límites de las propuestas y las normas sobre remuneración, cargos y personal.

El ciclo integrado de planeamiento y presupuesto puede ser ilustrado de la siguiente manera (Figura 2).

Figura 2 – Ciclo integrado de planeamiento y presupuesto.



Fuente: elaboración propia conforme Cámara de los Diputados. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>

Hay dispositivo específico, tanto en la Constitución Federal de 1988, en el Estatuto de las ciudades, en la ley 4.320/64 y en la Ley de Responsabilidad Fiscal, que respalda la participación de la sociedad civil en la elaboración de presupuestos (SOUZA, 2009).

A seguir veremos las técnicas y prácticas presupuestarias, enfatizando los varios modelos de presupuestos existentes. También se abordan las prácticas en la elaboración presupuestaria y una visión de las técnicas, con sus principales características y observaciones.

2..1.1 TÉCNICAS Y PRÁCTICAS PRESUPUESTARIAS

Existen varios modelos de Presupuesto como el clásico o tradicional, el presupuesto de desempeño o de realizaciones, presupuesto programa, presupuesto base cero y presupuesto participativo, entre otros.

El Presupuesto Tradicional es una de las técnicas presupuestarias más antiguas y se preocupa principalmente por el control político del Legislativo sobre el Ejecutivo. En el Brasil esta práctica presupuestaria antecede la ley 4.320/1964, siendo una técnica que se restringe a la previsión de ingresos y la autorización de gastos (ENAP, 2013).

Por otra parte, en esta práctica presupuestaria existe una inminente preocupación por el detallado de todo los gastos y la introducción de pequeños ajustes a los ingresos. Según la ENAP (2017, p. 32) ‘‘ no hay preocupación por la ejecución de los programas de trabajo del gobierno, sino solo por las necesidades de los organismos públicos para realizar sus tareas, sin cuestionar objetivos y metas’’.

Giacomoni (2019) señala que después de la Segunda Guerra Mundial la burocracia norteamericana necesitó ser reformada, es así que en 1947 la comisión de organización del poder Ejecutivo recomendó varios cambios, entre ellas la adopción del Presupuesto de Desempeño, basado en funciones, actividades y proyectos. El presupuesto de 1951 significó el primer presupuesto de desempeño, especialmente en el establecimiento de compromiso por actividades. Este presupuesto se orienta a la gestión como apuntado por Schick (1966), siendo su principal función ayudar a los administradores para evaluar la eficiencia del trabajo de las unidades operacionales.

A partir de la implementación del Presupuesto de Desempeño y de la experiencia Norteamérica, en 1950, la ONU (Organización de las Naciones Unidas) por medio de reuniones y discusiones entre los países implementadores de la técnica y asimilación de la misma, posibilitó la creación del Planning Programming, Budgeting System (PPBS) o Presupuesto Programa (ENAP, 2017). Todavía según la ENAP (2017) esta técnica fue introducida en el Brasil gracias a la ley 4320/1964 y del Decreto-ley 200/1967. Por otra parte, la CF de 1988 por medio de la normatización presupuestaria, esto es, el PPA, LDO y LOA implantó definitivamente el presupuesto-programa en el Brasil.

La principal característica que le diferencia del Presupuesto de Desempeño es que el Presupuesto-Programa se vincula al sistema de planeamiento, esto significa que el presupuesto debe considerar los objetivos que el gobierno quiere alcanzar, en consonancia con los planes y directrices formulados. Las ventajas del presupuesto- programa sobre los métodos tradicionales de presupuestación según la ENAP (2013, p. 10) son:

- a) mejor planificación del trabajo;
- b) mayor precisión en la elaboración de presupuestos;
- c) mayor determinación de responsabilidades;
- d) mayor oportunidad para la relación de costos;

- e) mayor conocimiento del contenido presupuestario por parte del Ejecutivo, el Legislativo y la población en general;
- f) facilidad para identificar la duplicación de funciones;
- g) mejor control de la ejecución del programa;
- h) identificación de gastos y logros por programa y su comparación en términos absolutos y relativos;
- i) presentación de los objetivos y resultados de la institución y la interrelación entre costos y programas; y
- j) énfasis en lo que hace la institución y no en lo que gasta.

Así como el PPBS el Presupuesto Base Cero es un modelo dirigido a la evaluación y la toma de decisiones sobre los gastos, y no un sistema presupuestario (GIACOMONI, 2019). Todavía según el autor este modelo sirve tanto para la elaboración de presupuestos públicos y privados, concebida por Texas Instruments (gran empresa del sector de tecnología), que fue adaptado para la aplicación del Estado de Georgia (EE. UU). La ENAP (2017) defiende la inexistencia de derechos adquiridos sobre la cantidad de recursos repasados a los órganos de la Administración Pública, o sea, cada órgano todos los años debe de estar justificando el gasto con sus actividades, como si el presupuesto estuviese saliendo de cero.

Otro tipo de presupuesto es aquel divulgado en el documento de la Asociación de Dirigentes Gubernamentales de Finanzas, en 2008, denominado como Presupuesto por Resultados (OPR) cuyas características principales son la conexión entre planeamiento estratégico, planeamiento financiero de largo plazo, medidas de desempeño, presupuesto y evaluación (GIACOMONI, 2019). Sin embargo, el Presupuesto por Resultados existió desde la década de los 60, centrándose principalmente en la relación entre insumos y productos (URBAN INSTITUTE, 2006).

Las principales cuestiones claves de presupuestación basada en resultados según el Urban Institute (2006), son las que siguen:

- I. Necesidad de centrarse en los resultados, no solo en las entradas y salidas;
- II. Limitaciones en la utilidad de la información de medición del desempeño para Presupuesto basado en resultados;
- III. Valoración de la presupuestación basada en resultados plurianuales, especialmente porque los resultados generalmente ocurren después de los años en los que se asignaron los recursos;
- IV. Conexión de los insumos a productos y resultados intermedios y finales, así como la conexión de productos a resultados y los resultados intermedios a resultados finales;
- V. Importante destaque al papel de los indicadores de eficiencia;
- VI. Definición de objetivos de desempeño en presupuestos;
- VII. Uso de información explicativa;

- VIII. Fortalecimiento de la influencia del programa en los resultados futuros;
- IX. Uso de información sobre desempeño en la formulación y análisis de solicitudes de recursos;
- X. Aplicación de la presupuestación basada en resultados también a los servicios de apoyo interno;
- XI. Utilización de la presupuestación basada en resultados en la asignación de recursos para inversiones;
- XII. Desde el “Presupuesto por objetivos” hasta el “Presupuesto por resultados”;
- XIII. Adopción de técnicas analíticas especiales para proyecciones: análisis de costo-beneficio y costo-efectividad; y
- XIV. El papel de la información cualitativa sobre los impactos (resultados) en el presupuesto basado en resultados.

El Cuadro 1 aborda prácticas en la elaboración presupuestaria y una visión de las técnicas, con sus principales características y observaciones.

Cuadro 1 - Técnicas y Prácticas Presupuestarias

Denominación	Características	Observaciones
Presupuesto Tradicional	Proceso presupuestario en el que solo se explica el objeto del gasto.	Presenta valores por gastos con personal, material, servicios, etc., sin relacionar los gastos con ningún fin (programa o acción). También se le conoce como presupuesto clásico.
Presupuesto de Desempeño	Proceso de presupuestación que presenta dos dimensiones: objeto de gasto y el programa de trabajo conteniendo las acciones desenvueltas. Enfatiza el desempeño organizacional	También conocido como presupuesto funcional.
Presupuesto-Programa	Presupuesto que expresa, financiera y físicamente, los programas de trabajo del gobierno, permitiendo: la integración de la planificación con el presupuesto; cuantificar objetivos y establecer metas; relaciones insumo-producto; alternativas programáticas; seguimiento físico-financiero; la evaluación de resultados; gerencia por objetivos.	Originalmente, era parte del Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto introducido en los Estados Unidos a fines de la década de 1950, bajo el nombre PPBS (Planning Programming Budgeting System).
Presupuesto Base Cero	Proceso presupuestario basado en la necesidad de justificar todos los programas cada vez que comienza un nuevo ciclo presupuestario. Analiza, revisa y evalúa todos los gastos propuestos y no solo los de las solicitudes que superan el nivel de gasto existente	Enfoque presupuestario desarrollado en Estados Unidos, por Texas Instruments Inc., durante 1969. Fue adoptado por el Estado de Georgia (gobierno de Jimmy Carter), con miras al año fiscal de 1973.

Presupuesto Incremental o Inercial	Presupuesto elaborado mediante ajustes marginales en los ingresos y gastos	Repetición del presupuesto anterior más la variación de precio que se produjo en el período.
Presupuesto con techo Fijo	Criterios para la asignación de recursos mediante el establecimiento de una cantidad financiera fija (techo), obtenido aplicando un porcentaje único sobre los gastos incurridos en un período determinado.	Este porcentaje único sirve de base para que las agencias/unidades preparen sus propuestas de presupuesto parcial.
Presupuesto Participativo	Proceso presupuestario que incluye a la población en el proceso de toma de decisiones, a través del liderazgo o audiencias públicas. Existencia de coparticipación del Ejecutivo y Legislativo en la elaboración de presupuestos. Transparencia de los criterios e información que orientarán la toma de decisiones.	Necesidad de mayor discreción por parte del gobierno en la asignación de gastos, para que pueda satisfacer los deseos de la sociedad. Requiere un alto grado de movilización social. Debe haber una voluntad del poder público para descentralizar y distribuir el poder.

Fuente: ENAP (2013, p. 13-14)

La evolución paulatina de los presupuestos públicos hizo que en circunstancias coexistan varios modelos en la elaboración del presupuesto, especialmente en momentos de cambios de gobierno, o cuando exista legalidad para hacerlo.

En las secciones siguientes profundizaremos los aspectos del presupuesto participativo. Partiremos desarrollando los antecedentes de su surgimiento para luego intentar definirlo.

2.1.2 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 brasilera (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 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; FNPP, 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 estatales, 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 brasileñas. 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 victoria del Partido de los Trabajadores (PT) en diversos municipios brasileños, en 1988, posibilitó la democratización de la gestión pública (discurso histórico de la leyenda) gracias a la participación política, donde el mayor éxito entre los programas implementado por las administraciones petistas fue el Presupuesto Participativo, denominado como “fase petista”, gestión de 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.

Debido a la intensa presión ejercida por la sociedad, el régimen militar impulsó una paulatina apertura política, que posibilitó, a principios de la década de 1980, la creación del Partido de los Trabajadores - PT (10/02/1980) y la Central Única de Trabajadores - CUT. (28/08/1983). Estos dos eventos son hitos en el proceso de redemocratización del país y un proyecto para una transformación más radical de la sociedad brasileña. El PT aglutinó una pluralidad de fuerzas sociales y logró asumir el poder en algunos municipios importantes, promoviendo experiencias participativas emblemáticas en el ámbito de la gestión municipal (CICONELLO, 2008, p.3).

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. En las propias palabras del autor:

Es en ese momento que la participación tiene una tendencia a la institucionalización. Como resultado, surgen estructuras de representación creadas por el marco jurídico-institucional del Estado, integrado por representantes elegidos por la comunidad para participar en la reformulación e implementación de políticas públicas. Surge la idea de crear Consejos que permitan la presencia de la sociedad civil en la gestión pública, donde representantes de la sociedad civil, junto con representantes del poder público, definen las prioridades a implementar y controlan y supervisan la acción del Ejecutivo (p. 45-46).

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.

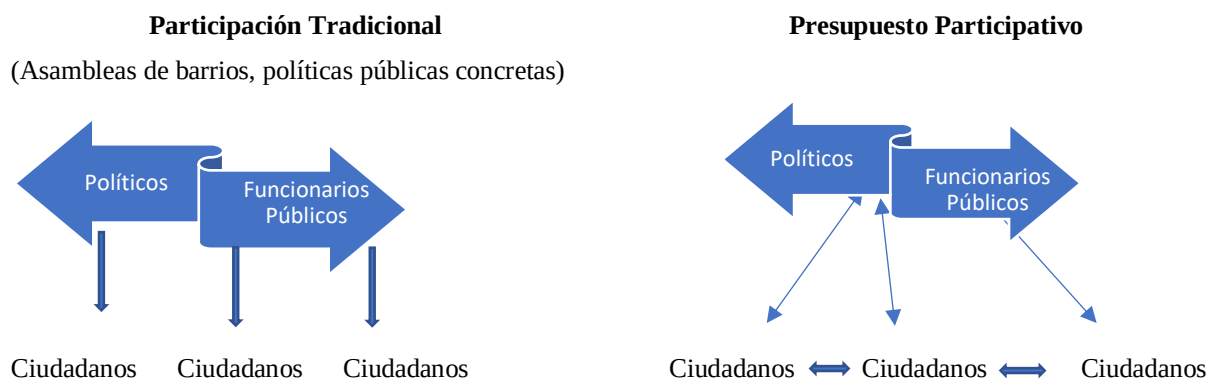
Sin querer agotar todas las posibles definiciones de lo que llamamos de PP, ni queriendo que fuesen perfectas o incuestionables, la siguiente sección presenta algunas definiciones sobre Presupuesto Participativo, así también, algunas características y elementos.

2.1.3 DEFINICIONES Y CARACTERÍSTICAS

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, en italiano, bilancio partecipativo, em alemão, Bürgerhaushalt, em francês, budget participatif, em checo, participac̃ní rozpoč̃et, 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 3 demuestra muy bien esta afirmación.

Figura 3- Formas tradicionales de participación y el Presupuesto Participativo

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

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 (Cuadro 2)

De acuerdo con Genro y Souza (2001) 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 entendieren, 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.

Sin embargo, existen limitaciones en que la comunidad tiene poder para deliberar. Pires (2002) 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:

- a. 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).
- b. 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.
- c. 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.

Es interesante notar que el Presupuesto Participativo puede ocurrir en los varios niveles del gobierno y escalas territoriales (barrios, ciudades, distritos, países) (WAMPLER et al., 2018).

El Cuadro 2 presenta algunos autores, junto con las características y elementos que pueden determinar en la definición del Presupuesto Participativo.

Cuadro 2 - Autores, características y elementos determinantes en la definición del Presupuesto Participativo

Autores	Características de las definiciones	Elementos
Santos (2002)	Es una estructura y un proceso de participación comunitario basado en tres grandes principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales de participación popular regular y permanentemente sustentada en el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal.	Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar, siendo que las organizaciones comunitarias no tienen por lo menos formalmente un estatuto o prerrogativas especiales; La participación es dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y representativa, y se realiza por medio de instituciones de funcionamiento regular cuyo regimiento interno es determinado por los participantes; Los recursos de inversión son distribuidos de acuerdo en un método objetivo basado en una combinación de “criterios generales”, criterios substantivos, establecidos por las instituciones participativas con vista a definir prioridades y de “criterios técnicos”, criterios de viabilidad técnica o económica, definidos por el Ejecutivo, y normas jurídicas federales, estatales o de la propia ciudad, cuya implementación cabe al ejecutivo.
Avritzer (2003)	Es una forma de reequilibrar la articulación entre la democracia participativa y representativa, basada en 4 elementos.	Cesión de la soberanía como resultado de un proceso representativo local, por aquellos que la detentan. Reintroducción de elementos de delegación y participación local. Principio de la autorregulación soberana. Reversión de las prioridades de la distribución de los recursos públicos a nivel local.
Andrioli (2004)	Existencia de cuatro principios universales del PP.	Autonomía en la modificación de reglas y procedimientos en el mismo proceso. Objetividad, permitiendo que cada uno que participa voluntariamente en las discusiones y decisiones sepa de que se trata. Transparencia, esto es, todos los números del presupuesto están disponibles a la población. Efectiva implementación de todas las decisiones tomadas.
	Descarta definiciones demasiado amplias o restrictivas, proponiendo otra, entendiendo como la más adecuada de	Participación voluntaria de los ciudadanos, como individuos o como asociaciones. Reuniones regulares de forma conjunta con el gobierno.

Pires y Pineda (2008)	describir la historia de PP. Esta contiene 3 elementos	Capacidad de decidir por lo menos sobre una parte del presupuesto público.
Sintomer; Herzberg; Röcke (2008; 2011)	Definición práctica del PP a partir de 5 criterios	La vertiente presupuestal y financiera debe ser discutida; el PP lidia con recursos escasos. El involucramiento en el proceso tiene que ser a nivel de ciudad o de un departamento (descentralizado); con órganos electos y algún poder en la administración, el nivel de barrio no es suficiente. El proceso tiene que tener momentos y prácticas repetidos; un encuentro o un referéndum sobre cuestiones financieras no son ejemplos de un PP. El proceso tiene que incluir alguna forma de deliberación pública, en el ámbito de encuentros específicos o foros; la apertura a los ciudadanos de las reuniones de los cuerpos administrativos o políticos no es un PP. La prestación de cuentas en cuanto a los resultados es esencial.
Dias; Enriquez; Julio (2020)	Proceso que envuelva una parte específica o el monto total del presupuesto de una institución, para que pueda ser decidido de forma libre e independiente por todos los ciudadanos que participan en la iniciativa.	El tipo de Institución: Aunque la mayoría de las iniciativas son promovidas por los gobiernos, es importante tener en cuenta las experiencias organizadas por otros niveles de gobierno (regional, estatal y nacional), como también procesos desarrollados por organizaciones privadas, lucrativas y asociativas. También se deben tener en cuenta los PP promovidos por otras entidades públicas o privadas, como universidades, escuelas, asociaciones, organizaciones profesionales y empresas. Los participantes: Existen diferentes modelos de PP, el más común, que garantiza el acceso universal, por lo tanto, abierto a todas las personas en un territorio o institución determinada. No obstante, también se tienen en cuenta procesos dirigidos a públicos más específicos (jóvenes, mujeres, inmigrantes, etc.), o bien a un público mucho más preciso (alumnos de un colegio, empleados de una entidad o empresa, miembros de asociaciones, entre otras opciones). También se aceptan grupos representativos de comunidades más amplias (sistema de sorteo). La iniciativa debe organizarse en dos ciclos sucesivos, centrados en la fase de decisión, en la que los participantes pueden presentar propuestas, y también en la fase de ejecución, en cuanto al período de ejecución de los proyectos. Debe ser una práctica continua, lo que significa que su implementación debe ocurrir a través de ediciones sucesivas, con sus propios períodos de tiempo.

Fuente: elaboración propia conforme Santos (2002); Avritzer (2003); Andrioli (2004); Pires y Pineda (2008); Sintomer; Herzberg; Röcke (2008; 2011) y Dias; Enriquez; Julio (2020)

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 de dar un panorama general, puesto que no existe organización encargada en el conteo de PP en los municipios brasileños. Los datos encontrados son resultados de trabajos colaborativos o trabajos que han sido publicados. La Red Brasileña de Presupuesto Participativo quien fuera encargado del caso brasileño no está en funcionamiento actualmente, los datos más cualificados son del año 2012.

2.1.4 EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN BRASIL

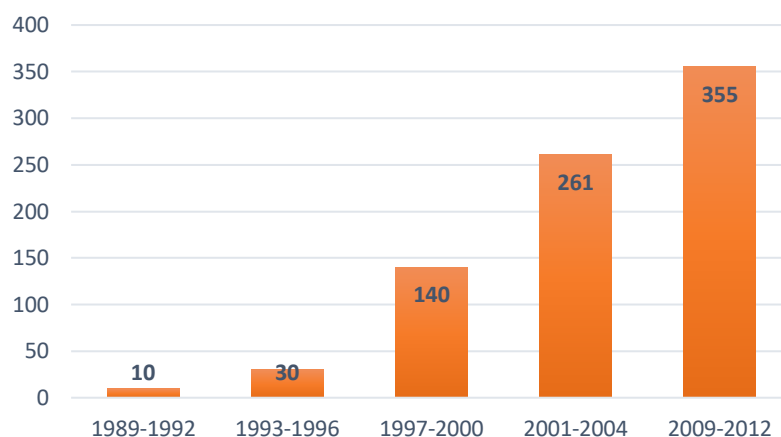
La creación del Presupuesto Participativo fue resultante de una trayectoria indeterminada en el encuentro de cinco variables (FEDOZZI; LIMA, 2016, p. 125-126)

- 1) la decidida voluntad política del nuevo gobierno de democratizar la gestión pública;
- 2) la existencia previa de un tejido asociativo crítico, una condición fundamental que ejerció la presión necesaria “desde fuera hacia dentro del Estado”;
- 3) la efectividad de las decisiones compartidas, dando credibilidad a la participación;
- 4) la efectividad en la gestión político-administrativa de las demandas en general;
- 5) gobernanza financiera para satisfacer las demandas y permitir un círculo virtuoso de “participación-decisión-ejecución-participación”

La adopción o expansión de los PP en ciudades brasileñas 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 lucro, grupos religiosos, etc., y la formación política-histórica puede ser determinantes en el grado de comprometimiento y involucramiento de PP en algunos municipios (COSTA, 2010)

Con respecto al número de PP practicados en municipios brasileños, se puede observar un crecimiento hasta el año 2012, conforme presenta el Gráfico 1.

Gráfico 1 - Evolución del Número de PP en Brasil

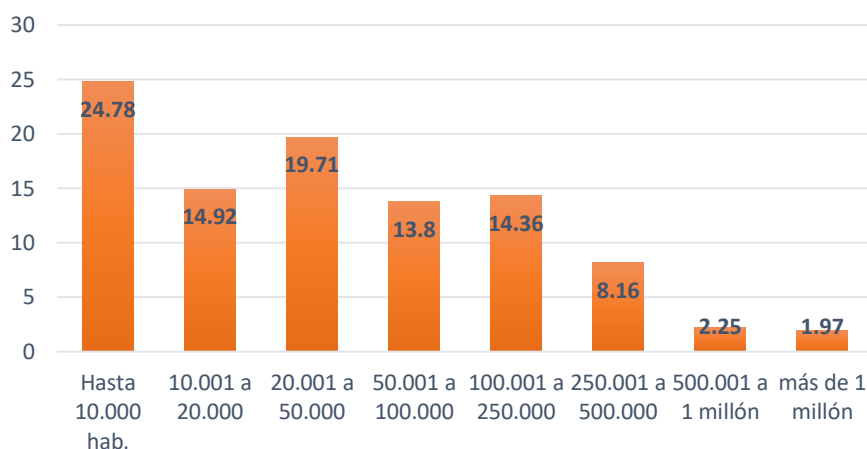
Fuente: elaboración propia conforme Ribeiro e Grazia, FNPP (2003); Pólis (2006); RBOP (2012), apud Fedozzi; Lima (2016, p. 127)

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; FNPP, 2003, p. 88-94). Entre 1989 a 2004, llegaron a 261 ciudades en 23 Estados (PÓLIS, 2006). Conforme, la última investigación de cualidad 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.

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; 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; ENRIQUEZ; JULIO, 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 (RIBEIRO E GRAZIA DE GRAZIA, FNPP, 2003 apud 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.

Tabla 1 - Distribución de los PP en las regiones de Brasil (absoluta y relativa). Gestiones 1997-2000 y 2009-2012

Regiones	Cantidad de PP (1997-2000)	%	Cantidad de PP (2009-2012)	%	Cantidad de municipios (IBGE, 2010)
Sudeste	47	45,6	152	43	1.668
Sur	39	37,8	101	29	1.188
Nordeste	14	13,6	80	23	1.794
Norte	03	3	13	3	449
Centro/Oeste	0	-	9	2	466
Brasil	140	100	355	100	5.565

Fuente: elaboración propia conforme Ribeiro e Grazia, FNPP (2003); RBOP (2012); IBGE (2010) apud Fedozzi; Lima (2016, p. 130)

Estudio más reciente de Fedozzi; Ramos; Gonçalves (2019) por medio de 3 modelos logísticos como variables categóricas relativos a la localización geográfica; orientación ideológica del partido político del intendente, factores resultantes de análisis factorial y la variable relativa a la desigualdad de renta (Índice Gini) junto con el número de OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) por 10 mil habitantes como variable para captar el asociativismo civil en cada municipio arrojaron como resultados que la localización geográfica tiene una influencia importante en la adopción del PP por parte de un municipio.

Municipios de la Región Nordeste tienen 88,5% más chances de adoptar el PP de que municipios de la Región Sudeste. La Región Sur tienen 45,1% menos chances de adoptar el PP de que la Región Sudeste y municipios de la Región Centro-Oeste tienen 78,5% menos chances que el Sudeste (FEDOZZI; RAMOS; GONÇALVES, 2019).

Si bien, en un primer momento el PP surge como una idea de izquierda, resultante de un proyecto político-partidario y una voluntad política. Para Lüchmann (2014, p. 178.) “los procesos de expansión implican en una lejanía de las bases originales, sea en los que dice respecto a sus orígenes, a los formatos organizativos, objetivos y sectores sociales envueltos”

La siguiente sección tratará del PP en América Latina utilizándose de los datos del Participatory Budgeting World, cuyos organizadores del ATLAS fueron Dias; Enriquez; Julio (2020) y de otras investigaciones que hablan sobre la expansión fuera de Brasil.

2.1.5 EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNDO

Desde el año 2000 es identificado por Cabannes (2004) como de expansión y de diversificación del PP fuera del Brasil. Wampler (2008) menciona que políticas innovativas se difunden, ya sea por regiones, por países y por el mundo gracias a organizaciones no

gubernamentales (ONGs), instituciones internacionales de financiamiento, activistas de la sociedad civil, entre otros.

En América Latina, el Programa de Gestión Urbana (PGU), un frente de trabajo de ONU-Habitat que surgió gracias al auxilio de agencias externas y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ayudó para difundir el programa; teniendo como objetivos generales contribuir para que colectividades territoriales en desarrollo puedan alcanzar el desenvolvimiento económico, social y reducción de la pobreza.

La ONU, por tanto, sirvió como institución legitimadora del PP y contribuyó a su difusión directa a través de al menos dos canales: la producción de conocimiento y el fomento de transferencias a través de asistencia técnica y reuniones internacionales. De hecho, la PGU-ALC ha producido una extensa literatura técnica sobre PP, porque a lo largo de los años comenzó a sistematizar las experiencias, las dificultades encontradas en varios campos y las mejores soluciones a los problemas relacionados con la implementación del PP. Los lineamientos que marcaron el trabajo de la PGU-ALC fueron diversos: las Metas del Milenio, las cuestiones más frecuentes sobre el PP y los distintos manuales (OLIVEIRA, 2016, p. 231)

Todavía, para el autor cuando PGU-ALC fue encerrado, el Centro Internacional de Gestión Urbana (CIGU), una ONG internacional con base en Quito-Ecuador, heredó todo y cualquier tipo de conocimiento y producción acumulado, y participó de iniciativas para estimular la difusión del PP.

La acción de la PGU-ALC, a la fuerza de las experiencias latinoamericanas y las energías movilizadas por un grupo de intendentes motivados a participar activamente en congresos internacionales, combinados, contribuyeron a hacer de América Latina un polo irradiador del PP (OLIVEIRA, 2016, p. 233)

La actividad de CIGU se desarrolló en tres frentes principales. En primer lugar, colaborando con la sede de ONU-Hábitat en Nairobi en la producción de material técnico y capacitación en materia de PP, para África, trabajando directamente con la ONG Enda Ecopop y MDP-ESA. El segundo frente de trabajo fue asumir, con el programa URB-AL, el rol que ya había sido señalado por la PGU-ALC. El último frente fue un proyecto establecido con el Instituto del Banco Mundial para la difusión de PP a nivel global (OLIVEIRA, 2016, p. 233)

En la Figura 4 observamos los Presupuestos Participativos en el mundo. Un total de entre 11690 a 11825 casos de Presupuestos Participativos en todo el globo terrestre, de los cuales podemos notar que 955-958 pertenecen al continente Africano (8,13-8,19%), 2773-2775 se encuentran en países del continente Asiático (23,46-23,67%), 4577-4676 casos de PP en Europa (39,07-39,53%), 12-15 en Oceanía (0,10-0,13%).

Figura 4 - Presupuestos Participativos en el mundo



Fuente: Dias; Enriquez; Julio (2020, p. 17)

Por fin, en los subcontinentes Americanos existen 178 PP en países de América del Norte (1,50-1,52%), 134-142 en América Central y Caribe (1,14-1,20%), y 3061-3081 en América del Sur (26,05-26,30%). Lo cual puede ser mejor detallado, por países en la Tabla 2.

Tabla 2 – Cantidad de PP por países del continente de las Américas

Subcontinentes	Países	Total por Países	Porcentaje por Países
América del Norte (178 casos de PP)	E.U. A	145	81,46%
	México	18	10,11%
	Canadá	15	8,43%
	Rep. Dominicana	127-135	94,78%
América Central y Caribe (134-142 casos de PP)	Costa Rica	3	2,24%
	Guatemala	3	2,24%
	Panamá	1	0,75%
América del Sur (3061-3081 casos de PP)	Perú	2089	67,80%
	Brasil	436	14,15%
	Ecuador	245	7,95%
	Colombia	200	6,49%
	Argentina	68	2,21%
	Chile	38	1,23%
	Uruguay	4	0,13%
	Paraguay	1	0,03%

Fuente: elaboración propia conforme Dias; Enriquez; Julio (2020)

América del Norte presenta un crecimiento lento y moderado, con diferentes velocidades en los 3 países que lo componen. El principal destaque se encuentra en los Estados Unidos, que concentra cerca del 81% de PP de la región, cuyas primeras iniciativas son del 2009, tratándose de los pocos países en el mundo en que los PP son promovidos por gobiernos locales y en que se apuesta al PP como instrumento de promoción de la igualdad en el acceso a los procesos decisivos, de refuerzo del poder de los ciudadanos delante de las instituciones y de inclusión de los grupos más excluidos (DIAS; ENRIQUEZ; JULIO, 2020).

Para Dias; Enriquez; Julio (2020) América Central y Caribe presenta un estancamiento, siendo unas de las regiones en que el PP menos se desarrolló. República Dominicana se destaca por representar el 94, 78% de PP en esta región, y la creación de legislaciones en todos los municipios para tornar los PP obligatorios, siendo esencialmente procesos que quieren promover la participación, mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión municipal y asegura la distribución de los recursos para favorecer una mayor justicia social.

Por fin, en América del Sur los procesos de PP presenta un retroceso, en gran medida por la significativa crisis de los procesos participativos en Brasil, provocada por los cambios en las opciones políticas, ya sea a nivel municipal, estadual y federal, posicionándose en la región como un instrumento al servicio de la construcción de una democracia de alta intensidad, de combate a la corrupción de las elites políticas y de distribución más justa de los recursos públicos, es decir, la promoción de una mayor justicia social (DIAS; ENRIQUEZ; JULIO, 2020).

Todavía, Dias; Enriquez; Julio (2020, p. 37) enfatizan que son 5 las situaciones que merecen destaques en la región:

1. La enorme crisis del PP en Brasil, con una drástica reducción del número de casos, especialmente después de las elecciones municipales de 2016. La Red Brasileña de Presupuesto Participativo está inactiva y el país no cuenta con un relato actualizado de las experiencias existentes;
2. La existencia de legislación nacional en Perú, instituida en 2004 y revisada en 2009, que definió como obligatoria la adopción de PP por parte de todos los gobiernos municipales y regionales. Por este motivo, el país concentra alrededor del 68% de las PP del continente;
3. La creación de la legislación nacional en Ecuador, en 2010, que define la obligatoria implementación del PP por los 221 municipios y 24 regiones, constituyéndose, así como el segundo país de la región en legislar en la materia;
4. Las dificultades de expandir el PP en Chile. La expresidenta Michelle Bachelet incluso se fijó como meta en su segundo mandato, concluido en 2018, el incremento de estos procesos, fijándose como meta llegar a las 100 iniciativas activas en el país. La resistencia de la gran mayoría de municipios mantiene a Chile lejos de este número;
5. La expectativa de que el Acuerdo de Paz en Colombia, firmado en 2016, genere las condiciones políticas, institucionales y sociales que impulsen los procesos participativos en materia presupuestaria y de planificación. Este es, además, un tema

que quedó explícito en el texto del Acuerdo, comprometiéndose el Gobierno con acciones concretas para impulsar el desarrollo de las PP en el país.

Cerrando la parte de Presupuesto Participativo vimos que la infinidad de términos con la que el PP es empleado representa una historia de éxito. Sin embargo, aún es dificultoso definirlo, puesto que la implementación de la propuesta se da de forma diferente en todos los municipios.

Podríamos decir que el PP es un instrumento de participación donde por medio de audiencias públicas y reglas concretas, los ciudadanos discuten sobre un porcentaje de recursos de la Ley presupuestaria anual para la realización de mejoras en los barrios.

La expansión y adopción de la propuesta en otros municipios de Brasil y América Latina fue gracias a la voluntad política de los gobernantes, el asociativismo local, el diseño institucional y la gobernabilidad financiera, lo que hizo que sufriera modificaciones y adaptaciones. En Brasil específicamente, después de las elecciones del 2016 se visualiza un enorme declive de la implementación del PP en los municipios.

La siguiente sección tratará de la gobernanza, un concepto multifacético, con varios significados y que puede ser estudiado desde diferentes perspectivas.

2.2. GOBERNANZA

En la década de los 70 el término gobernanza gana un sentido importante en los países anglosajones, pero desde 1516 el término ya aparecía dentro de la literatura con el trabajo de Tomás Morus.

Un aspecto que ha generado confusión en los análisis sobre gobernanza fue la traducción del término inglés (*governance*) al español. Este término tiene su origen en el francés antiguo (*gouvernance*) lo que se tenía como equivalente a gobernanza. Para Cerrillo (2005) la inexistencia de un criterio académico hasta 1992 hizo que en trabajos académicos u organizaciones públicas se utilizaran términos como *governance*, gobernanza, buen gobierno e incluso gobernabilidad como la traducción de gobernanza. Sin embargo, este último término ya se da por generalmente aceptada en nuestros días.

Para Mattos y Dias (2013) la inclinación central del término está en mejorar la relación del Estado con los ciudadanos, puesto que anteriormente tenía un sentido más corporativo con respecto a proteger accionistas de empresas.

En una perspectiva más amplia de los papeles del gobierno y la sociedad, la gobernanza es una tentativa de visualizar al gobierno con una característica más integradora (MARTINS; MARINI, 2014). Cerrillo (2005) apunta que el surgimiento de la gobernanza

cambió las formas tradicionales de gobernar o de proceder por los poderes públicos en las que estos tratan de movilizar recursos públicos dispersos entre actores públicos y privados.

Para el TCU (2021) gobernanza no es igual a gestión. En cuanto que el primero es la función direccionadora, el segundo es la función realizadora.

La gobernanza involucra las actividades de evaluación del entorno, escenarios, alternativas y resultados actuales y deseados, con el fin de orientar la elaboración y coordinación de políticas y planes, alineando las funciones organizacionales a las necesidades de los grupos de interés; y monitorear los resultados, desempeño y cumplimiento de políticas y planes, comparándolos con las metas establecidas.

Las actividades básicas de gestión son: planificar las operaciones, en base a las prioridades y objetivos establecidos; ejecutar los planes, con miras a generar resultados a partir de políticas y servicios; y controlar el desempeño, tratando adecuadamente los riesgos (TCU, 2021, p. 12).

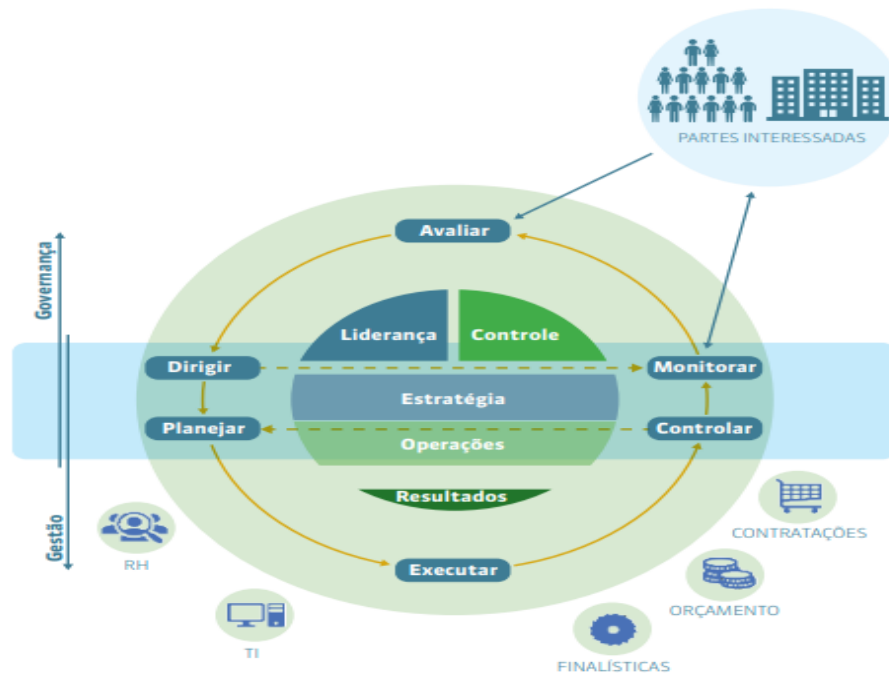
La Figura 5 representa muy bien esta distinción: en cuanto la gobernanza es responsable por establecer la dirección a ser tomada, fundamentándose en evidencias y llevando en cuenta los intereses de los interesados, la gestión se encarga de planear la manera más adecuada de tomar las decisiones, esto es, el de implementar las directrices establecidas, ejecutar los planes y el control de los indicadores y riesgos.

Figura 5 - Relación entre Gobernanza y Gestión.



Fuente: TCU (2020, p. 17)

Conforme enfatiza el TCU (2020) la distinción entre gobernanza y gestión admite que hay una región en que las dos funciones se tocan y, eventualmente se sobreponen, la cual lo vemos en el modelo de Gobernanza y Gestión (Figura 5).

Figura 6 - Modelo de Gobernanza y Gestión.

Fuente: TCU (2020, p. 20)

Para el TCU (2020) las directrices (dirección/dirigir) necesarias al planeamiento organizacional viene de la función de gobernanza, ejercidas por instancias internas y externas de la misma. El control de gestión genera informaciones para subsidiar el monitoreo practicado por las instancias de gobernanza, con el fin de saber si las partes interesadas están siendo atendidas y así decidir cuáles son las correcciones a realizarse.

Todavía según el TCU, dependiendo de la organización, la dirección y el planeamiento podrán estar más juntos o separados, así también, el control y el monitoreo. Estas actividades deben ser identificadas de forma separada en la organización, para que puedan ser estructuradas, a fin de cumplir sus finalidades.

Matias-Pereira (2018) menciona que la gobernanza se preocupa con la legitimidad de la dirección y la forma de alcanzarlo, exigiendo la participación de las partes interesadas, transparencia y prestación de cuentas (accountability) de los responsables por el direccionamiento, de modo a maximizar la probabilidad de que el resultado (destino y del modo de alcanzarlo) traiga los beneficios esperados.

Por otro lado, Frey (2004) entiende que la gobernanza es un proceso interactivo que interpreta la ampliación de la participación como estrategia político-administrativa de gobernar las interacciones por medidas estructurales e intencionales. Lo que también es afirmado por Cerrillo (2005, p. 12).

Desde una perspectiva general, la gobernanza se identifica con los cauces y los mecanismos a través de los cuales las diferentes preferencias de los ciudadanos que coexisten en esta nueva realidad se convierten en elecciones políticas efectivas y la conversión de la pluralidad de los intereses sociales en una acción unitaria, alcanzando las expectativas de los actores sociales. En este sentido, la gobernanza como guía de la interacción entre actores interdependientes supone una modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, permitiendo hacer frente a los numerosos intereses, recursos y visiones que los diferentes actores ostentan. La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas.

Kooiman (2004) discute más en profundidad a la gobernanza entendida como la interacción de múltiples actores. El autor entiende que el gobierno interactivo o sociopolítico será considerado como los acuerdos entre los diferentes actores (públicos y privados) persiguen para solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales. En otras palabras, hay un cambio de los modelos de gobernar, pasamos de un modelo tradicional y unidireccional, de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional, teniendo en cuenta los problemas y oportunidades del sistema del gobierno como del sistema a gobernar. En sus propias palabras, como sigue: “Esta gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, está fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre aquellas que gobiernan y los que son gobernados y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado” (KOOIMAN, 2004, p. 5).

Sin querer extenuarme en la definición de gobernanza, es importante mencionar que la misma tiene principios para la buena gobernanza. Esto implica conseguir los objetivos deseados. Cerrillo (2005) menciona que estos objetivos son:

- a. Todos los actores que han de estar deben estar asumiendo los roles que le corresponden;
- b. Estos actores deben tener las condiciones necesarias y suficientes para tomar las decisiones que le correspondan, y
- c. Que se puedan tomar decisiones propiamente dichas.

Todavía según el autor, y citando el contenido del libro blanco de la gobernanza Europea, para la consecución de los objetivos anteriormente citados es necesario seguir los principios de la transparencia, participación, rendición de cuentas (accountability), eficacia y coherencia. Veamos cada una de ellas en el Cuadro 3 a seguir.

Cuadro 3 - Principios de la buena gobernanza

Principio	Características
Transparencia	Permite incrementar la legitimidad democrática de las propias administraciones. Ayuda a que los ciudadanos se conviertan en participantes activos, y no únicamente reactivos, en los asuntos públicos. La transparencia se erige en un mecanismo a través del cual se manifiesta el principio de rendición de cuentas (accountability) de los poderes públicos.
Participación	La gobernanza entendida como un sistema de administración en red, en que los actores públicos y privados comparten la responsabilidad de definir políticas y regular y proveer servicios. Todos aquellos actores que ostenten intereses, recursos o visiones deberán poderse incorporar en las redes de acuerdo con las normas y pautas que en cada momento se establezcan.
Rendición de cuentas	Tradicionalmente, las elecciones y la participación de los ciudadanos en ellas (rendición de cuentas vertical). Mecanismos públicos creados por el Estado a fin de supervisar los propios abusos e ineficiencias (defensoras del pueblo, estructuras de poder descentralizados, participación ciudadana, control de la prensa, establecimiento de control administrativo interno o el acceso a la información y la transparencia), conocido como mecanismo de rendición de cuentas horizontales.
Eficacia	Consecución del resultado que corresponde a los objetivos preestablecidos por la organización. El deber de actuar de forma eficaz tiene como consecuencia también la necesidad de actuar de forma eficiente y económica.
Coherencia	Además de la necesidad de tener objetivos articulados, es la necesidad de los objetivos estén coordinados. Los objetivos de una política en un ámbito determinado no pueden ser socavados ni obstruidos por acciones o actividades del gobierno en dicho ámbito o en los de otras políticas.

Fuente: elaboración propia conforme Cerrillo (2005, p. 20-22)

Català (2005) habla de que estos principios son esenciales para la consecución de una gobernanza más democrática, y que estos principios sirven para todos los niveles del gobierno (mundial, europeo, nacional, regional, local) y no son apenas la base del Estado democrático de derecho de Estados miembros.

Por otra parte, también existen dimensiones e indicadores del concepto de gobernanza, conforme destaca el Cuadro 4.

Cuadro 4 – Dimensiones y principales indicadores del concepto de gobernanza

Dimensiones	Indicadores
Administración Pública	Capacidad para ofrecer bienes y servicios públicos de manera eficiente y eficaz
	Existencia de mecanismos de planificación y control del gasto público (parte presupuestaria).
Accountability	Existencia de un sistema de contabilidad gubernamental eficiente que permitir el control de los gastos y la gestión de los recursos financieros;
	Existencia de un sistema de auditoría externa que refuerza el control del gasto e impone sanciones contra el despilfarro y la corrupción;

	Existencia de mecanismos que permitan verificar el cumplimiento de las recomendaciones sugeridas como solución a los problemas identificados en las auditorías;
	Existencia de mecanismos de evaluación del desempeño del gobierno;
	Existencia de mecanismos que permitan a los usuarios de los servicios públicos incidir en la formulación e implementación de políticas públicas y la prestación de servicios públicos
Estructura legal	Leyes previamente conocidas;
	Leyes fuertes
	Existencia de mecanismos para asegurar la aplicación de las leyes
	Sistema judicial confiable e independiente
	La existencia de procedimientos para cambiar leyes obsoletas.
Información y Transparencia	Disponibilidad de información sobre políticas y acciones gubernamentales.
	Posibilidad de participación en el proceso de formulación de políticas públicas

Fuente: Oliveira (2005) a partir del relatorio de Governance and Development (WORLD BANK, 1992).

La administración pública burocrático-weberiano a lo largo del siglo XX, junto con su modelo acabado en el sector público, la crisis fiscal mundial de los 80 asociado a lo anterior, es lo que para Matias y Pereira (2018) favoreció el modelo de administración pública gerencial, teniendo como propuesta tornar el estado más eficiente y capaz de atender las demandas crecientes por mejores y más servicios. Lo que también Villanueva (2006, p. 31) está de acuerdo al afirmar que

La referencia intelectual o profesional es en mayor o menor grado el enfoque de la “nueva gestión pública” y/o la “nueva gobernación/gobernanza”, que han surgido con el propósito de neutralizar las malformaciones fiscales y administrativas de los gobiernos (autoritarios o no) de los Estados sociales del pasado, ofrecer respuestas gubernativas a las transformaciones sociales y económicas que experimentan las sociedades contemporáneas y dejar atrás las críticas que desde varios frentes cuestionan la obsolescencia de la teoría aceptada de la AP y sus prácticas defectuosas.

La gobernanza pública es tema de la siguiente sección, donde mencionaremos las perspectivas de observación, las cadenas de gobernanza, entre otros aspectos.

2.2.1 GOBERNANZA PÚBLICA

La crisis fiscal de los años 80 fue lo que exigió al sector público nuevas formas políticas y económicas para tornar al Estado más eficiente (TCU, 2014).

Tanto la International Federation of Accountants (IFAC), la Australian National Audit Office (ANAO), el Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), el Office for Public Management Ltd (OPM), como el Independent Commission for Good Governance in Public Services (ICGGPS), el Banco Mundial y el Institute of Internal Auditors

(IIA) apud TCU (2014) y compilación hecha por el IFAC (2013) entienden que la Buena gobernanza en el sector público permite:

- a. garantizar la entrega de beneficios económicos, sociales y ambientales a los ciudadanos;
- b. asegurarse de que la organización es, y parece ser, responsable ante los ciudadanos;
- c. tener claro qué productos y servicios se brindan realmente a los ciudadanos y usuarios, y mantener el enfoque en ese propósito;
- d. ser transparentes, informando a la sociedad sobre las decisiones tomadas y los riesgos involucrados;
- e. poseer y utilizar información de calidad y mecanismos sólidos para apoyar la toma de decisiones;
- f. dialogar y rendir cuentas a la sociedad;
- g. garantizar la calidad y eficacia de los servicios prestados a los ciudadanos;
- h. promover el desarrollo continuo de liderazgo y empleados;
- i. definir claramente los procesos, roles, responsabilidades y límites de poder y autoridad;
- j. institucionalizar estructuras de gobernanza adecuadas;
- k. seleccionar el liderazgo en base a aspectos como conocimientos, habilidades y actitudes (competencias individuales);
- l. evaluar el desempeño y cumplimiento de la organización y el liderazgo, manteniendo un equilibrio adecuado entre ellos;
- m. garantizar la existencia de un sistema de gestión de riesgos eficaz;
- n. utilizar controles internos para mantener los riesgos en niveles adecuados y aceptables;
- o. controlar las finanzas de manera atenta, robusta y responsable; y
- p. proporcionar a los ciudadanos datos e información de calidad (fiables, oportunos, pertinentes y comprensibles).

Para el TCU (2014) existen perspectivas de observación de la gobernanza en el sector público (Figura 7).

Figura 7 - Las 4 perspectivas de observación de la gobernanza en el sector público



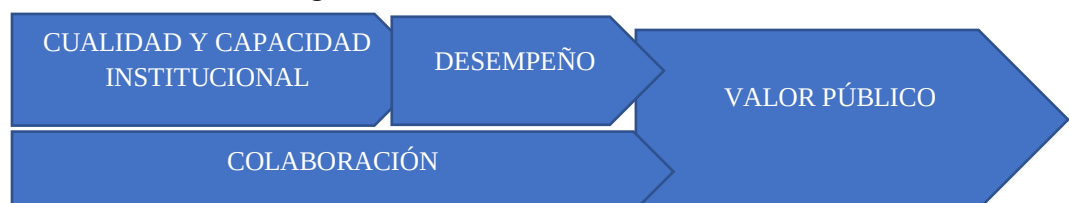
Fuente: TCU (2014, p. 22)

La primera perspectiva crea las condiciones estructurales de la administración y el control del Estado, y define las reglas y los principios que orientan la actuación de los agentes públicos y privados por la Constitución; la segunda se preocupa con las políticas públicas y con las relaciones entre estructuras y sectores, incluyendo diferentes poderes, niveles de gobierno, esferas y representantes de la sociedad civil organizada; la tercera perspectiva garantiza que cada órgano o entidad cumpla su papel; y por fin, la cuarta perspectiva reduce los riesgos, optimiza los resultados y agrega valor a los órganos o entidades (TCU, 2014).

Todavía, el TCU menciona que existe una relación de interdependencia y complementariedad entre las 4 perspectivas. Las estructuras de gobernanza establecidas sobre la perspectiva de órganos y entidades deben estar alineadas e integradas a las estructuras existentes en las demás perspectivas, así también, estrategias, políticas e iniciativas que afecten a más de una organización deben ser coordinadas con el fin de garantizar mejoras en la efectividad de los resultados.

En esa perspectiva de agregar valor es defendido por Martins y Marini (2014) que nos dice que el valor público constituye el componente que direcciona al proceso de gobernanza, esto es, indica lo que debe ser generado, para qué y para quien. Veámoslo de una mejor manera en la cadena de gobernanza (Figura 8).

Figura 8 - Cadena de Gobernanza



Fuente: Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual (MARTINS; MARINI, 2014, p. 44)

En la cualidad y capacidad institucional encontramos como primer factor el liderazgo, entendido como un proceso grupal que envuelve la influencia de un individuo sobre los demás, también comporta dos dimensiones: poder y visión, aquí el líder de gobierno contribuye para la formación de una visión de futuro y el esfuerzo político de negociación de poder para obtener adhesiones (MARTINS; MARINI, 2014). Para el autor, el segundo elemento relacionado a la cualidad y capacidad institucional es el dominio de competencias, el CHA (conocimiento, habilidades y actitudes), y el tercer elemento es la prontitud para actuar en el momento adecuado, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos, legitimidad, oportunidad, etc.

El diseño institucional o conjunto de reglas que definen la configuración jurídico-institucional de la intervención o su modelo de gestión puede limitar o promover el desempeño o capacidades colaborativas, siendo este, el cuarto elemento relacionado con la cualidad o capacidad institucional (MARTINS; MARINI, 2014).

Por último, el desempeño y el valor público de la cadena de gobernanza el autor los trata de forma integrada, ya que ambos constituyen el carácter direccionador de la gobernanza por resultados.

Es importante mencionar que el Decreto n° 9.203, de 22 de noviembre de 2017, dispone sobre la política de gobernanza de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional. A seguir los artículos más importantes sobre el tema:

Art. 2 Para los efectos de lo dispuesto en este Decreto, se considera:

I - gobernanza pública - conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control establecidos para evaluar, dirigir y monitorear la gestión, con miras a la conducción de políticas públicas y la prestación de servicios de interés para la sociedad;

II - valor público - productos y resultados generados, preservados o entregados por las actividades de una organización que representan respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas de interés público y modifican aspectos de la sociedad en su conjunto o de ciertos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes y servicios públicos.

Art. 3 Los principios de la gobernanza pública son:

I - capacidad de respuesta;

II - integridad;

III - confiabilidad;

IV - mejora regulatoria;

V - rendición de cuentas y responsabilidad; y

VI - transparencia.

Según Secchi (2021)³, el concepto de gobernanza pública tiene esa intención de hacer colaboración entre organizaciones públicas y privadas en la resolución de problemas

³ Información verbal de Leonardo Secchi en la Jornada de la Administración Pública - Nueva Gobernanza Pública: tradiciones y modelos gerenciales del siglo XXI, realizado el día 28 de abril de 2021. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=_CR4gBZn00I

públicos. Sin embargo, de ninguna manera la gobernanza pública en las lecturas, principalmente de autores europeos ella es una ruptura de la llamada Nueva Gestión Pública. Valores como la eficiencia, minimización de costos, ganancias de escala son superados por la gobernanza pública, por el contrario, la gobernanza pública está ahí también para hacer el aumento de eso; entonces, si la Nueva Gestión Pública viene como un modelo que es muy pautado en el gerencialismo, eficiencia, eficacia, la nueva gobernanza también tiene esos objetivos, pero con otras formas de hacer.

La diferencia entre estos dos está en el rescate de la política en la administración. Si por un lado, la Nueva Gestión Pública tenía la visión de la gestión pautada en la capacidad técnica, meritocracia, especialización; la gobernanza pública entiende que la política no es pecado, la política debe de ser hecha, la política como ciencia de relacionamiento, de articulación de redes, capacidad de apuntar caminos y principalmente hacer que haya un compartimiento en la resolución de los problemas públicos.

Y la otra diferencia es en la forma como se encara la sociedad. Por un lado, la Nueva Gestión Pública tenía muy en foco la visión de una importación empresarial, de que el ciudadano es un cliente de la administración pública. La Nueva Gobernanza o Gobernanza Pública entiende la sociedad, la comunidad como un ‘‘parceiro’’, entonces, no está ahí para prestar un servicio, sino que para articular con ese ‘‘parceiro’’, entonces la política pasa a ser considerada como benéfica y no como contaminación de aquella administración neutra, pura y eficiente como consideraba Woodrow Wilson. La política aquí es entendida como la capacidad de reunir personas y organizaciones en torno de una causa, y por eso el liderazgo político es revalorizado y no apenas los puestos máximos de poder, no es solo el liderazgo del político electo, también la del burócrata que también hace política en la hora de implementación, asume valores y direccionamiento, y por sobre todo la articulación con la propia sociedad, es decir, que ese sistema administrativo sea más permeable a las influencias del ambiente externo.

La gobernanza pública no puede ser tratada como un modelo de gestión, más bien, este es un modelo de relacionamiento, un modelo relacional, en que entiende que por sí solo no puede resolver los problemas y reconoce que necesita de la interacción de un conjunto de actores, sean ellos estado, mercado y sociedad.

Teniendo como objetivo la gobernanza, y como propósitos la rendición de cuentas, la transparencia y el accountability, los presupuestos participativos deben ser concretizados, apostando a una amplia participación ciudadana. Como bien mencionan Martínez; García y Trejo (2015).

Cuando hablamos de gobernanza nos referimos a una democracia ejercida, a la participación de una serie de actores que negocian sus intereses en la toma de decisiones de una gestión pública; la gobernanza local nos habla de una democracia representativa que permite escuchar la voz de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y en las agendas políticas a partir de nuevas demandas participativas y nuevas praxis de innovación democrática, así el presupuesto participativo se vuelve este nuevo complejo instrumento de innovación formador de gobernanza (p. 65).

El presupuesto participativo supone una nueva forma de vivir la democracia, un cambio, donde las decisiones sobre las inversiones públicas locales están basadas en la participación directa de la población y en la construcción colectiva de parámetros públicos para el procesamiento de las demandas. La tendencia actual es la gobernanza urbana socialmente integrada, inclusiva, accesible, transparente, participativa y capaz de rendir cuentas, con el fin de asegurar un desarrollo urbano sostenible (p. 66)

El presupuesto participativo tiene un potencial enorme para promover los principios de la buena gobernanza urbana, además, que ha surgido como un área innovadora dentro de la gestión urbana (CABANNES, 2004). Según el autor el PP puede mejorar la transparencia del gasto municipal, canalizar las inversiones hacia las zonas más vulnerable. Así también, estimula la participación ciudadana para tomar las decisiones en cuanto a la disposición de los recursos locales.

Los gobiernos locales actualmente han perdido legitimidad para ejercer un buen gobierno. Entonces, es indispensable proporcionar nuevas alternativas de eficiencia en las decisiones, pues la Gobernanza Pública es fundamental para reorganizar la operatividad de los gobiernos, donde el valor público constituya el componente direccionador del proceso de gobernanza.

A partir de valores como innovación, competencia, ética, participación, entre otros, se tuvo como objetivo a partir del desenvolvimiento del Índice de Gobernanza Municipal expandir el debate sobre la importancia de la gestión para promover el desarrollo municipal. Veamos a continuación de que se trata este índice, los principios que la rigen, así como, la metodología empleada en su construcción.

2.2.2 INDICE DE GOBERNANZA MUNICIPAL (IGM-CFA)

El Índice de Gobernanza Municipal (IGM-CFA) fue lanzado en 2016, creado a partir de datos secundarios y que considera áreas como salud, educación, saneamiento y medio ambiente, seguridad pública, gestión fiscal, transparencia, recursos humanos, planeamiento y 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.

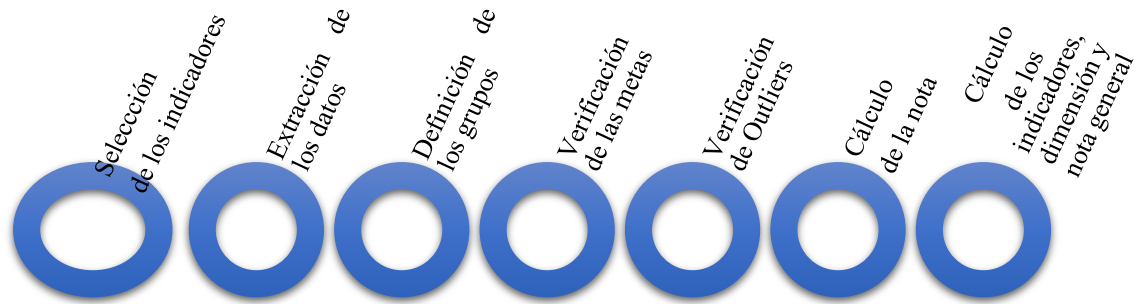
Para la construcción de esta métrica de gobernanza pública, fueron extraídos de las bases de datos públicos como STN, IBGE, PNUD e DATASUS, se priorizaron indicadores y variables, y luego por medio de un tratamiento estadístico fue posible general un resultado para cada dimensión (Finanzas, Gestión y 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). 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.

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 cualidad 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. La construcción del índice siguió los pasos que se encuentran en la Figura 9.

Figura 9 – Metodología en la construcción del IGM-CFA

Fuente: elaboración propia <https://igm.cfa.org.br/metodologia>⁴

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 3)

Tabla 3- 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>

Otro punto importante a tener en cuenta son las estructuras del IGM-CFA, conforme Cuadro 5.

Cuadro 5- Estructura del IGM-CFA

Dimensiones	Indicadores	Variables
	Fiscal	Ingresos Propios
		Inversiones
		Liquidez
		Gasto con Personal

⁴ En dicho link puede ser encontrado más informaciones y de forma más detallados cada uno de los pasos en la construcción de la metodología del IGM-CFA. Para fines de esta investigación nos interesa el tercer paso, es decir, la definición de los grupos.

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

Fuente: elaboración propia, conforme sitio web del IGM-CFA (2020)

Presentada en el referencial teórico sobre el presupuesto público en las constituciones del Brasil, las técnicas y prácticas presupuestarias, los antecedentes del surgimiento del presupuesto participativo con sus definiciones y características, la expansión de la misma por el mundo y por el Brasil, así como los conceptos de gobernanza, gobernanza pública y el índice de gobernanza municipal-IGM-CFA, se intenta ahora detallar las cuestiones referentes a los procedimientos metodológicos de esta investigación.

3 PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

Para alcanzar los objetivos propuestos, esta investigación es clasificada en descriptiva. Conforme preconiza Gil (2002), el establecimiento de relaciones entre variables o la descripción de características de determinada población o fenómeno es el principal objetivo de investigaciones de esta índole. Una de las características más significativas está en la utilización de técnicas padrones de recolección de datos como lo es el cuestionario o formulario.

Cuestiones que envuelven relaciones causales, por medio de las cuales testamos hipótesis, se presupone el uso de métodos cuantitativos de forma que podamos verificar si determinadas variables (independientes y dependientes) andan juntas y cual el sentido y la fuerza de esa relación entre ellas; si unidireccional o recíproco y si es obra del acaso o posee significancia estadística, esto es, si posee una alta probabilidad de ocurrir en escalas mayores cuando la investigación fuera de muestreo (RAMOS, 2013, p. 59).

La autora también señala que enfoques cualitativos como cuantitativos pueden hablar en causas, pero que en el caso de las cuantitativas permite dimensionar cuales causas son las más fuertes y apuntar en una jerarquía de las mismas, siempre en términos probabilísticos y nunca con 100% de absolutez. En otras palabras, jamás se podrá explicar el total de la variación de un fenómeno (social o no) de forma a dar cuenta de todas las variables que lo impactan.

El trabajo fue construido por medio de una investigación cuantitativa.

3.1 MUESTREO

El Estado de Rio Grande del Sur está dividido en 497 municipios. Esto representa el total de la población de esta investigación, con la dificultad de llegar a todos los municipios es necesario realizar un muestreo de esta.

De acuerdo con Good (2006), medir los elementos de una población es la mejor forma de establecer sus parámetros, pero eso ni siempre es posible. Entonces, la alternativa es seleccionar un muestreo y usarlas para estimar los parámetros poblacionales (como media, proporción) que, en la medida que el tamaño del muestreo crece, nos aproximamos del valor poblacional.

Como es de nuestro entendimiento, la obtención de estimativas fidedignas de alguna característica de la población se torna el problema básico de cualquier procedimiento de muestreo, tomando como base solamente parte de esa población. Un buen muestreo debe reproducir las características de interés en la población, tan próximas en cuanto sea posible (LHOR, 1999). Es decir, un muestreo representativo de la población.

Se utilizó la calculadora del SurveyMonkey para encontrar el tamaño de nuestro muestreo, con un margen de error del 5% y grado de confianza del 95% (Figura 10).

Figura 10- Cálculo del muestreo de la investigación

The image shows the SurveyMonkey sample size calculator interface. It has three input fields at the top: 'Tamanho da população' with the value 497, 'Grau de confiança (%)' with a dropdown menu set to 95, and 'Margem de erro (%)' with the value 5. Below these fields, the calculated 'Tamanho da amostra' (Sample Size) is displayed in large green text as 217.

Fuente: <https://pt.surveymonkey.com/mp/sample-size-calculator/>

El muestreo de 217 municipios representa 44% del total. Para estratificarlo se utilizó los 8 grupos en que se agrupan el IGM-CFA, conforme 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 cuantos municipios irían componer el muestreo de cada extracto (Tabla 4).

Tabla 4- Calculo y total de municipios en cada grupo del 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

Son 4 los principales motivos para la utilización de muestreo estratificado según Lhor (1999) y Cochran (1977):

- Cuando existe la necesidad de que el muestreo mantenga la composición de la población conforme sus características básicas.
- Necesidad de una cierta precisión para los subgrupos.
- Un muestreo estratificado puede ser más conveniente para administrar las diferencias entre los extractos.

Las capas del mapa están divididas por grupos del 1 al 8, numeradas para identificar cuantos municipios respondieron en cada grupo y están separadas por colores. Los municipios del grupo 3 y 5 no respondieron, como mencionado anteriormente en el muestreo, en el grupo 3 no había ningún municipio y la muestra en el grupo 5 era de un solo municipio.

En la Tabla 5 se presenta la lista nominal de los municipios que forman parte del análisis de esta investigación.

Tabla 5 - Lista nominal de los municipios para análisis de la investigación por grupo

Grupo	Municipios	% de respuestas según muestra inicial
1	Cerrito, Sentinela do Sul, Barra do Guarita, Amaral Ferrador.	4*100/7=57,14%
2	Bom Princípio, Constantina, Harmonia, Alpestre, Passo do Sobrado, Vale Real, Santo Augusto, Catuipé, São Francisco de Assis, Viadutos, Joia, Ipê, Julio de Castilhos, Ernestina, Condor, Nova Araça, São Valentim do Sul, São Paulo das Missões, Arroio Grande, Pantano Grande, São Martinho, Brochier, Coronel Barros, Salvador do Sul, Tres Palmeiras, Herval, Agua Santa, Formigueiro, Paverama, Ronda Alta, Toropi, São Jorge, Ibirapuitã, Bossoroca, São Domingos do Sul, Gramado Xavier, Vista Gaucha, Sério, Cacequi, Nova Ramada, São José do Hortêncio, Sete de Setembro, Bozano, Anta Gorda, São Pedro do Butia, Campo Novo, Itapuca, Eugenio de Castro, Dilermando de Aguiar, Pedras Altas, Mampituba, Novo Xingu, Marcelino Ramos, Maçambará, Fagundes Varela, Santa Clara do Sul, Santa Margarida do Sul, Nova Boa Vista, Barra Funda, Nova Brescia, Monte Belo do Sul, Carlos Gomes, Andre da Rocha, Arroio do Tigre, São José do Ouro, Alegria, Nova Alvorada, Estrela Velha, Novo Tiradentes, Cotiporã, Canudos do	84*100/163=51,53%

	Vale, Machadinho, Dom Pedro de Alcantara, Muliterno, David Canabarro, Derrubadas, Travesseiro, Boqueirão do Leão, Chiapetta, Almirante Tamandare do Sul, Esmeralda, Mariano Moro, Vista Alegre do Prata, Cruzaltense.	
3	No hay municipios en el grupo 3 del IGM.	
4	Carlos Barbosa, Veranópolis, Garibaldi, Lagoa Vermelha, Panambi, Nova Petrópolis, Tres de Maio, Charqueadas, Flores da Cunha, Candelaria, Rolante, Itaqui, Eldorado do Sul, São Marcos, São Sebastião do Caí, Rosario do Sul, São Jerónimo, Tres Coroas, São José do Norte.	19*100/28=67,85%
5	No hubo respuestas.	
6	Venancio Aires, Camaquã, Ijuí, Campo Bom, Estancia Velha, São Gabriel.	6*100/10=60%
7	Pelotas, Uruguaiiana.	2*100/3=66,66%
8	Canoas, Rio Grande, Cachoeirinha, Erechim.	4*100/5=80%

Fuente: elaboración propia (2021)

3.2 RECOLECCION DE DATOS

Con el fin de conocer los procesos participativos que los municipios de Rio Grande del Sur adoptaron en la destinación de los recursos públicos fue aplicado un breve cuestionario⁷ con la siguiente pregunta:

Referente ao Orçamento Participativo. Quais dos PPA mencionados abaixo seu município trabalhou ou trabalha com Orçamento Participativo?

PPA 2018-2021

PPA 2014-2017

PPA 2010-2013

NENHUMA

⁷ Link del formulario de recolección de datos se encuentra disponible en: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSddmfvh-NyRN5UHZpwWUoioUIPwJ_Kpzwf-3EcoNh5M3A5NQ/viewform

El periodo de recolección de datos fue del 08 de agosto hasta el 08 de octubre del 2021. El formulario fue encaminado a cada municipio por intermedio de la plataforma e-SIC (Sistema Electrónico de Servicio de Información al ciudadano), un sistema que permite que cualquier persona, física o jurídica, encamine pedidos de acceso a información para órganos y entidades.

Por medio de este sistema, además de hacer el pedido, es posible acompañar el plazo por el número del protocolo generado y recibir la respuesta de la solicitud por e-mail; entrar con recursos, presentar reclamaciones y consultar las respuestas recibidas. El objetivo es facilitar el ejercicio del derecho de acceso a informaciones públicas.

La ley nº 12.527, sancionado por el Presidente de la República en 18 de noviembre del 2011, tiene el propósito de regular el derecho constitucional de acceso dos ciudadanos a las informaciones públicas y sus dispositivos son aplicables a los tres Poderes de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios.

Art. 10. Todo interesado podrá presentar una solicitud de acceso a la información a los órganos y entidades a que se refiere el art. 1 de esta Ley, por cualquier medio legítimo, y la solicitud debe contener la identificación del solicitante y la especificación de la información requerida.

§ 1 Para el acceso a información de interés público, la identificación del solicitante no puede contener requisitos que hagan inviable la solicitud.

§ 2º Los órganos y entidades del poder público deben proporcionar una alternativa para el envío de las solicitudes de acceso a través de sus sitios web oficiales en Internet.

§ 3º Se prohíbe todo requisito relativo a las razones determinantes para solicitar información de interés público.

Art. 11. El organismo o entidad pública deberá autorizar u otorgar acceso inmediato a la información disponible.

§ 1 En caso de que no sea posible otorgar el acceso inmediato, según lo dispuesto en el caput, el organismo o entidad que reciba la solicitud deberá, en un plazo no mayor a 20 (veinte) días:

I - comunicar la fecha, lugar y método para realizar la consulta, realizar la reproducción u obtener el certificado;

II - indicar las razones de hecho o de derecho de la denegación, total o parcial, del acceso previsto; o

III - comunicar que no dispone de la información, indicar, si tiene conocimiento de ella, el organismo o entidad que la posee, o incluso enviar la solicitud a dicho organismo o entidad, informando al interesado del reenvío de su solicitud de información.

§ 2 El plazo al que se refiere el § 1 podrá ampliarse por otros 10 (diez) días, previa justificación expresa, de la cual se informará al solicitante.

Para aquellos municipios que no cuentan con el sistema de e-SIC el cuestionario mencionado anteriormente fue encaminado por otras vías, como la Plataforma Integrada de Ouvidoria y Acceso a Información (Fala Br) y por e-mail, en los correos que aparecen en los respectivos sitios de los municipios.

3.3 TRATAMIENTO DE LOS DATOS

El tratamiento de los datos es una importante etapa del proceso de investigación. En esta sección está descripto la forma como los datos fueron tratados y almacenados.

El tratamiento de los datos siguió las siguientes etapas:

1. Los municipios que no respondieron directamente en el formulario de Google y cuyas respuestas fueron mandadas, tanto por el sistema de e-SIC, correo electrónico o por el Fala Br fueron colocadas de forma individual en el formulario.
2. Las respuestas fueron descargados en el formato de hojas de cálculo.
3. Los datos recolectados fueron tabulados en una planilla de Excel, desconsiderando respuestas duplicadas. De un total de 124 respuestas, fue recibido 5 respuestas duplicas, quedando así 119 respuestas válidas para análisis⁸.

3.4 ANÁLISIS DE LOS DATOS

Teniendo en vista que nuestra hipótesis inicial de investigación en este estudio es que los municipios en el estado de Río Grande del Sur con presupuesto participativo en cada grupo presentan los mejores Índices de Gobernanza Municipal (IGM-CFA 2020), se espera una relación positiva entre ellos.

Fue adoptado como variable independiente tanto 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, y como variable dependiente el Índice de Gobernanza Municipal (2020) y sus dimensiones (Finanza, Gestión, Desempeño), conforme Cuadro 5.

⁸ Los datos de investigación tratados en este trabajo se encuentran disponible en: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1VIdPTOG9wvx1nqDPobtrIOJ1zWB6HEU/edit?usp=sharing&ouid=112110983460137086439&rtpof=true&sd=true>

Cuadro 6- 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 Kolmogórov-Smirnov para evaluar la normalidad de los datos de la investigación.

Finalmente, se realizó la prueba de coeficiente de correlación (linear) de Pearson, apropiado para describir la correlación linear de los datos de dos variables cuantitativas (BARBETTA, 2017), 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 en este estudio.

Se adoptó el valor de $p < 0,05$ como valor de significancia estadística (Sweeney; Williams; Anderson, 2015).

Esto quiere decir que existe un 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%.

4 ANALISIS DE LOS RESULTADOS

Esta sección se destina a la descripción y análisis de los datos recogidos en el estudio. Inicialmente fueron presentadas los resultados del formulario de Google. Posteriormente, a través de una estadística descriptiva la medida de dispersión central, utilizándose como medida de posición la media y el desvío padrón como medida de variación y la distribución de frecuencias en torno al número de municipios con o sin Presupuesto Participativo en los 3 últimos PPA (2010-2013, 2014-2017, 2018-2021) y el Índice de Gobernanza Municipal (IGM-CFA 2020). La prueba de Kolmogórov-Smirnov se utilizó para evaluar la normalidad de los datos de la investigación. En seguida se buscó estudiar la relación entre las variables independiente, es decir, los grupos donde se encuentran los municipios que respondieron el formulario, como el número de Planos 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 (Finanza, Gestión, Desempeño).

4.1 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LOS MUNICIPIOS DEL MUESTREO

Conforme presentado en la sección 2.1.3 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).

Con base en los resultados del formulario de Google se presentan los cuadros de los diferentes grupos de los municipios gauchos con y sin Presupuesto Participativo, los PPA en que fueron implementados y el IGM (2020) de forma general y en sus diferentes dimensiones (Finanza, Gestión, Desempeño).

Para cuantificar los Planos Plurianuales en que se implementaron el Presupuesto Participativo fueron enumeradas de acuerdo al orden en que sucedieron. Por ejemplo, si un municipio implementó el PP en el PPA 2010-2013 su resultado será de 1, si implementó el PP en el PPA 2014-2017 su resultado será de 2 y si fue en el PPA 2018-2021 su resultado será de 3. Siendo así, si un municipio implementó el Presupuesto Participativo en más de un PPA, la suma entre ellos será el resultado de la cantidad de Plano Plurianuales en el que un municipio implementó el PP.

Con base en el Cuadro 7, se verifica que de los cuatro municipios gauchos del Grupo 1, solo la ciudad de Amaral Ferrador y Barra do Guarita implementaron el PP (PPA 2018-2021). La ciudad de Cerrito, en la mejor posición de los respondientes (4°, con IGM de 6,92) y mejor también en las dimensiones Finanza y Desempeño (7,06) no implementó el PP en ninguno de los PPA. Por su parte, Sentinela do Sul que tampoco implementó fue mejor en la dimensión Gestión (7,64).

Cuadro 7- Municipios gauchos del Grupo 1 con y sin PP en los 3 últimos PPA y sus IGM (2020)

Municipios	Suma de los PPA de los PP implementado	IGM	Finanza	Gestión	Desempeño	PP en los PPA implementado
Amaral Ferrador	3	5,21	3,91	7,24	4,49	PPA 2018-2021
Barra do Guarita	3	5,59	5,01	6,02	5,74	PPA 2018-2021
Sentinela do Sul	0	6,08	5,69	7,64	4,91	Ninguna
Cerrito	0	6,92	6,85	6,85	7,06	Nenhuma

Fuente: elaboración propia (2021)

En el Grupo 2, de los 84 municipios que respondieron el formulario en este grupo, 55 ciudades no implementaron el PP en ninguno de los PPA del estudio. El municipio de Ronda Alta con 7,48 fue el de mayor IGM y con 4, 28 el municipio de Andre da Rocha con el menor IGM (Cuadro 8). Los dos municipios implementaron el PP, el primero en los tres PPA del estudio y el segundo en el PPA 2010-2013 y 2018-2021.

En la dimensión Finanza, de los municipios que no implementaron ningún PP en los PPA del estudio encontramos a la ciudad de São José do Hortencio (8,54) con el mayor índice y al municipio de Novo Xingu con el menor índice (2,91). En la dimensión Gestión se encuentra con el mayor índice el municipio de São José do Ouro (8,49) y para el menor índice el municipio de Esmeralda (4,81); en la dimensión Desempeño el municipio de Santa Clara do Sul (7,30) y el municipio de Pedras Altas (2,58) el de mayor y menor índice respectivamente de los municipios que no implementaron el PP en los PPA de la investigación (Cuadro 8).

Cuadro 8- Municipios gauchos del Grupo 2 con y sin PP en los 3 últimos PPA y sus IGM (2020)

Municipios	Suma de los PPA de los PP implementados	IGM	Finanza	Gestión	Desempeño	PPA en los PP implementados
Dilermando de Aguiar	6	4,79	5,68	5,76	2,92	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Sete de Setembro	6	5,37	6,13	6,27	3,7	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Nova Ramada	6	5,49	5,39	7,05	4,02	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Eugenio de Castro	6	5,75	6,56	6,61	4,07	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Chiapetta	6	4,8	5,58	4,73	4,09	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Marcelino Ramos	6	5,35	4,73	7,24	4,09	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Alpestre	6	6,95	8,8	7,87	4,17	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Vista Alegre do Prata	6	4,71	5,31	4,24	4,59	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Sério	6	5,93	7,13	5,96	4,7	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Bossoroca	6	6,13	6,58	7,09	4,71	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Arroio do Tigre	6	5,89	3,86	8,22	5,58	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Sao Francisco de Assis	6	6,97	5,68	9,36	5,87	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Harmonia	6	7,28	7,81	7,76	6,28	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Ronda Alta	6	7,48	7,18	8,97	6,28	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Gramado Xavier	5	5,35	6,67	5,72	3,65	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017
Sao Domingos do sul	5	5,71	5,27	6,16	5,71	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017
Joia	5	7,33	6,76	8,89	6,35	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017
Andre da Rocha	4	4,28	4,61	4,21	4,02	PPA 2018-2021, PPA 2010-2013
Macambara	3	5,23	5,06	6,83	3,79	PPA 2018-2021
Mariano Moro	3	4,57	4,3	5,09	4,33	PPA 2018-2021

Vista Gaucha	3	5,8	8,06	4,76	4,59	PPA 2018-2021
Dom Pedro de Alcantara	3	5,69	5,3	7,07	4,7	PPA 2018-2021
Barra Funda	3	6,04	7,78	5,61	4,74	PPA 2018-2021
Boqueirao do Leao	3	5,97	5,97	6,43	5,52	PPA 2018-2021
Ipe	3	7,3	6,87	8	7,03	PPA 2018-2021
Almirante Tamandare do Sul	2	4,55	4,74	4,4	4,5	PPA 2014-2017
David Canabarro	2	5,55	4,34	7,48	4,83	PPA 2014-2017
Mampituba	1	5,19	6,78	4,86	3,93	PPA 2010-2013
Fagundes Varela	1	6,14	6,92	6,57	4,91	PPA 2010-2013
Pedras Altas	0	4,82	6,07	5,8	2,58	Ninguna
Muliterno	0	4,52	4,38	6,39	2,79	Ninguna
Santa Margarida do Sul	0	4,7	4,47	6,34	3,28	Ninguna
Esmeralda	0	4,45	5,18	4,81	3,36	Ninguna
Herval	0	5,32	5,66	6,89	3,41	Ninguna
Cruzaltense	0	4,29	4,14	5,1	3,64	Ninguna
Carlos Gomes	0	4,83	4,26	6,49	3,73	Ninguna
Canudos do Vale	0	4,56	4,98	4,98	3,74	Ninguna
Tres Palmeiras	0	5,91	7,2	6,76	3,77	Ninguna
Derrubadas	0	5,43	5,7	6,52	4,06	Ninguna
Itapuca	0	5,2	5,19	6,33	4,09	Ninguna
Travesseiro	0	5,42	5,56	6,42	4,28	Ninguna
Novo Tiradentes	0	5,81	7,2	5,89	4,32	Ninguna
Alegria	0	5,6	6,16	6,26	4,37	Ninguna
Cacequi	0	6,03	5,72	7,98	4,39	Ninguna
Ibirapuita	0	5,61	5,51	6,89	4,44	Ninguna
Toropi	0	5,96	6,62	6,82	4,45	Ninguna
Vale Real	0	6,38	6,66	7,98	4,49	Ninguna
Agua Santa	0	6,11	7,9	5,86	4,57	Ninguna
Pantano Grande	0	5,83	6,39	6,54	4,57	Ninguna
Sao Jorge	0	5,79	5,51	7,28	4,58	Ninguna
Campo Novo	0	5,45	4,41	7,3	4,64	Ninguna
Passo do Sobrado	0	5,8	6,15	6,52	4,71	Ninguna
Sao Jose do Ouro	0	6,19	5,3	8,49	4,78	Ninguna
Monte Belo do Sul	0	5,23	5,12	5,77	4,8	Ninguna
Formigueiro	0	6,15	5,93	7,62	4,9	Ninguna
Catuípe	0	6,2	5,35	8,26	5	Ninguna
Novo Xingu	0	4,63	2,91	5,96	5,03	Ninguna
Coronel Barros	0	6,16	7,39	6,05	5,04	Ninguna

Sao Jose do Hortencio	0	6,51	8,54	5,89	5,1	Ninguna
Paverama	0	6,22	6,52	7	5,14	Ninguna
Ernestina	0	6,29	6,69	6,97	5,22	Ninguna
Arroio Grande	0	6,33	6,72	7,04	5,24	Ninguna
Brochier	0	5,64	6,3	5,34	5,27	Ninguna
Bozano	0	5,34	4,61	6,01	5,39	Ninguna
Sao Valentim do Sul	0	6,51	7,16	6,88	5,49	Ninguna
Sao Pedro do Butia	0	6,27	6,28	7,05	5,49	Ninguna
Estrela Velha	0	5,83	6,42	5,54	5,54	Ninguna
Cotipora	0	6,06	6,01	6,47	5,71	Ninguna
Constantina	0	6,66	6,04	8,22	5,72	Ninguna
Nova Brescia	0	5,51	4,81	5,89	5,84	Ninguna
Sao Martinho	0	6,58	6,47	7,33	5,93	Ninguna
Machadinho	0	6,16	5,19	7,35	5,95	Ninguna
Nova Boa Vista	0	6,43	7,67	5,6	6,02	Ninguna
Bom Principio	0	6,82	7,36	6,98	6,11	Ninguna
Santo Augusto	0	6,75	6,64	7,5	6,11	Ninguna
Julio de Castilhos	0	6,87	6,72	7,78	6,12	Ninguna
Sao Paulo das Missoes	0	6,7	6,2	7,75	6,13	Ninguna
Salvador do Sul	0	6,79	7,17	7,01	6,18	Ninguna
Nova Alvorada	0	5,81	6,19	4,99	6,27	Ninguna
Viadutos	0	6,84	7,7	6,41	6,42	Ninguna
Condor	0	6,9	7,41	6,88	6,42	Ninguna
Nova Araca	0	7,16	7,87	6,89	6,74	Ninguna
Anta Gorda	0	7,13	6,61	7,79	6,99	Ninguna
Santa Clara do Sul	0	6,3	5,47	6,14	7,3	Ninguna

Fuente: elaboración propia (2021)

Para aquellos que si implementaron el PP en alguno de los tres PPA encontramos a los municipios de Fagundes Varela y Mampituba (PPA 2010-2013), David Canabarro y Almirante Tamandare do Sul (PPA 2014-2017), Ipe, Barra Funda, Boqueirao do Leao, Vista Gaucha, Dom Pedro de Alcantara, Macambara y Mariano Moro (PPA 2018-2021). Para el PPA 2010-2013 y PPA 2018-2021 se encuentra el municipio de Andre da Rocha y para el PPA 2014-2017 y 2018-2021 los municipios de Joia, Sao Domingos do Sul y Gramado Xavier implementaron el Presupuesto Participativo. Ya los municipios de Ronda Alta, Harmonia, Sao Francisco de Assis, Alpestre, Bossoroca, Serio, Arroio do Tigre, Eugenio de Castro, Nova Ramada, Sete de Setembro, Marcelino Ramos, Chiapetta, Dilermando de Aguiar y Vista Alegre do Prata implementaron el PP en los tres PPA del estudio (Cuadro 8).

El municipio con mayor índice en la dimensión Gestión es São Francisco de Assis (9,36) y Andre da Rocha el de menor índice (4,21). En la dimensión Finanzas se destaca el municipio de Vista Gaucha (8,06) y Arroio do Tigre (3,86) con el menor índice en esta dimensión. Ya en la dimensión Desempeño el municipio de Ipe (7,03) y Dilermando de Aguiar (2,92) con el mayor y menor índice respectivamente (Cuadro 8).

Del total de 19 municipios en el Grupo 4 los municipios de Rosario do Sul y Garibaldi (PPA 2010-2013); Eldorado do Sul (2014-2017); Itaqui (2014-2017 y 2018-2021) y São José do Norte, Três Coroas, Charqueadas, Nova Petrópolis y Carlos Barbosa implementaron el PP, estos últimos en el PPA 2010-2013, 2014-2017 y 2018-2021 (Cuadro 9).

Cuadro 9- Municipios gauchos del Grupo 4 con y sin PP en los 3 últimos PPA y sus IGM (2020)

Municipios	Suma de los PPA de los PP implementados	IGM	Finanzas	Gestión	Desempeño	PPA en los PP implementados
Sao Jose do Norte	6	5,78	3,61	7,68	6,06	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Tres Coroas	6	7,1	7,47	7,03	6,8	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Charqueadas	6	5,94	4,33	6,58	6,92	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Nova Petropolis	6	6,45	6,91	5,51	6,94	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Carlos Barbosa	6	7,58	7,93	6,34	8,46	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Itaqui	5	5,05	4,21	6,02	4,91	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017
Eldorado do Sul	2	5,63	4,09	7,48	5,33	PPA 2014-2017
Rosario do Sul	1	4,61	2,84	6,01	4,99	PPA 2010-2013
Garibaldi	1	7,29	7,41	6,91	7,56	PPA 2010-2013
Candelaria	0	5,7	5,36	7,12	4,62	Ninguna
Sao Jeronimo	0	5,17	3,93	6,09	5,5	Ninguna
Lagoa Vermelha	0	6,57	6,44	7,2	6,07	Ninguna
Tres de Maio	0	6,71	6,41	7,31	6,42	Ninguna
Rolante	0	6,49	5,61	6,6	7,26	Ninguna

Flores da Cunha	0	7,23	7,87	6,34	7,49	Ninguna
Veranópolis	0	7,4	8,22	6,25	7,73	Ninguna
Panambi	0	7,53	7,73	7,01	7,83	Ninguna
Sao Sebastiao do Cai	0	7,43	7,76	8,98	5,55	Ninguna
Sao Marcos	0	7,71	8	7,73	7,41	Ninguna

Fuente: elaboración propia (2021)

De los municipios que implementaron el PP, Carlos Barbosa presenta el mejor IGM (7,58) y los mejores índices en la dimensión Finanzas (7,93) y Desempeño (8,46). Rosario do Sul a su vez presenta el menor IGM (4,61) y el menor índice en la dimensión Finanzas (2,84). El mayor índice en la dimensión Gestión es del municipio de São Sebastião do Cai (8,98) y Nova Petrópolis el menor índice en la dimensión Gestión (5,51). Ya Sao José do Norte presenta el menor índice en la dimensión Desempeño (2,87).

En el Grupo 6 Campo Bom que se encuentra en la 2° posición en el ranking, con el mayor IGM (7,34), también es mayor en las dimensiones Finanzas (7,90) y Desempeño (7,67), que, así como los municipios de Ijuí y São Gabriel implementaron el PP en los PPA (2010-2013, 2014-2017 y 2018-2021). Este último municipio presenta el menor IGM (4,76) y menores en las dimensiones Finanzas (3,74) y Gestión (5,28). Sin embargo, el municipio de Estância Velha que se encuentra en la 4° posición presenta un IGM (7,12) bastante bueno de entre los 6 municipios que respondieron el formulario, que, así como Camaquã (menor índice en la dimensión Desempeño 4,30) y Venâncio Aires (mejor índice en la dimensión Gestión 8,97) no implementaron el PP en ninguno de los PPA del estudio (Cuadro 10).

Cuadro 10- Municipios gauchos del Grupo 6 con y sin PP en los 3 últimos PPA y sus IGM (2020)

Municipios	Suma de los PPA de los PP implementados	IGM	Finanzas	Gestión	Desempeño	PPA en los PP implementados
Sao Gabriel	6	4,76	3,74	5,28	5,27	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Campo Bom	6	7,34	7,9	6,44	7,67	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Ijuí	6	6,93	6,09	8,03	6,67	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Camaqua	0	5,59	5,32	7,15	4,3	Ninguna
Venancio Aires	0	6,7	5,37	8,97	5,76	Ninguna
Estancia Velha	0	7,12	7,67	7,08	6,6	Ninguna

Fuente: elaboración propia (2021)

En el Cuadro 11 se muestran los dos municipios del Grupo 7 que respondieron el formulario e implementaron el PP en los PPA 2014 y 2017 y 2018-2021 (Pelotas y Uruguaiana).

Cuadro 11- Municipios gauchos del Grupo 7 con y sin PP en los 3 últimos PPA y sus IGM (2020)

Municipios	Suma de los PPA de los PP implementados	IGM	Finanza	Gestión	Desempeño	PPA en los PP implementados
PELOTAS	5	7,24	6,73	7,68	7,31	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017
URUGUAIANA	5	5,74	3,3	5,89	8,02	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017

Fuente: elaboración propia (2021)

El municipio de Pelotas está mejor posicionado en el ranking (2°), por ende, presenta el mejor IGM (7,24) y los mejores índices en las dimensiones Finanza (6,73) y Gestión (7,68) y menor índice en la de Desempeño (7,31). En cambio, el municipio de Uruguaiana que está en la 6° colocación en el ranking presenta el mejor índice en la dimensión Desempeño (8,02) e índices más bajos, IGM (5,74), Finanza (3,30) y Gestión (5,89).

Por fin, en el Gráfico 11 se observa que todos los municipios del Grupo 8 implementaron el PP.

Cuadro 12- Municipios gauchos del grupo 8 con y sin PP en los 3 últimos PPA y sus IGM (2020)

Municipios	Suma de los PPA de los PP implementados	IGM	Finanza	Gestión	Desempeño	PPA en los PP implementados
Canoas	6	5,89	5,73	6,68	5,25	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Cachoeirinha	6	5,36	3,93	5,86	6,3	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017, PPA 2010-2013
Rio Grande	5	5,05	5,11	5,6	4,44	PPA 2018-2021, PPA 2014-2017
Erechim	4	6,89	7,42	7,27	5,99	PPA 2014-2017, PPA 2010-2013

Fuente: elaboración propia (2021)

El municipio de Erechim presenta el mejor IGM (6,89) y el mejor índice en la dimensión Finanza (7,42) y Gestión (7,27), implementando el PP en el PPA 2010-2013, 2014-2017. Canoas y Cachoeirinha (municipio con menor índice en la dimensión Finanza, 3,93) implementaron el PP en los 3 PPA del estudio. Ya el municipio de Rio Grande realizó el PP en los PPA 2014-2017, 2018-2021, presentando el menor IGM (5,05) y los menores índices en la

dimensión Gestión (5,60) y Desempeño (4,44), encontrándose así en la última posición del grupo (12°).

En este apartado vimos los resultados del formulario de google por cada grupo que conforma el IGM (2020) y sus dimensiones (Finanza, Gestión y Desempeño). Seguidamente se presenta el análisis descriptivo de las variables.

4.2 ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS VARIABLES

Con el propósito de alcanzar el objetivo, primeramente, se realizó un análisis de los datos recolectados a partir de una estadística descriptiva de las variables utilizadas en la investigación. Se elaboró una tabla de frecuencias de los números de municipios con y sin Presupuesto Participativo en los tres últimos PPA y el IGM (2020) para los 119 municipios del estado de Rio Grande do Sul (RS) que respondieron el cuestionario. Se observó que 70 (58,82 %) de los municipios no realizaron Presupuesto Participativo en ninguno de los últimos tres PPA. Solo 4 (3,36%) realizaron Presupuesto Participativo en el PPA para el año 2010-2013, mientras que en el PPA del año 2014-2017 fueron realizados el Presupuesto Participativo por solo 3 (2,52%) municipios entre los estudiados. El Presupuesto Participativo para el PPA 2018-21 estuvo presente en 9 (7,56 %) ciudades. Entre los municipios que respondieron que habían realizado el Presupuesto Participativo en 2 PPA solo 2 (1,66%) municipios lo realizaron en el PPA del 2010-13 y 2014-17, mientras que otros 7 (5,88%) respondieron haber realizado en los PPA del 2014-17, 2018-21. Finalmente, 24 (20,17%) municipios realizaron el Presupuesto Participativo en los últimos 3 PPA (Tabla 6).

En cuanto al IGM, no se observó ninguna ciudad con valores inferiores a 2,5. Se observaron 50 (42,02%) ciudades con valores de IGM superiores a 2,5 a 5. Mientras que se encontraron índices superiores a 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 6).

Tabla 6- Tabla de frecuencias del número de PPA con y sin Presupuesto Participativo y el índice de Gobernanza para las ciudades del estado de Rio Grande do Sul

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 (2021)

Tomando los municipios que implementaron el Presupuesto Participativo, notamos que del total del Grupo 1 (4 municipios) y Grupo 2 (84 municipios), es decir, municipios hasta 20 mil habitantes y PIB per cápita arriba de 16.349 R\$ solo 2 y 28 de ellos implementaron el PP. En el Grupo 4 (municipios de 20.001 a 50.000 habitantes y PIB per cápita arriba de 16.182 R\$) 7 municipios implementaron el PP de un total de 19. Ya en el Grupo 6, municipios de 50.001 a 100.000 habitantes, de un total de 6 municipios que respondieron el formulario, 3 municipios implementaron PP. Ya en el grupo 7 y 8 todos los municipios que respondieron el formulario implementaron el PP en los PPA del estudio, un total de 6 municipios, siendo municipios de 50.001 hasta arriba de 100.000 y PIB per cápita de 22.506 hasta arriba de 30.324 R\$ (Tabla 7).

Tabla 7- Municipios gaúchos con PP por cantidad de Habitantes y PIB per Cápita

Grupos	Cantidad de Habitantes	PIB per Cápita	Cantidad de PP implementado en el PPA del estudio
1	Hasta 20 mil hab.	Hasta 16.349 R\$	2
2	Hasta 20 mil hab.	Hasta 16.349 R\$	29
4	De 20.001 a 50.000 Hab.	Arriba de 16.182 R\$	9
6	De 50.001 a 100.000 Hab.	Arriba de 22.506 R\$	3
7	Arriba de 100.000 Hab.	Hasta 30.324 R\$	2

8	Arriba de 100.000 Hab.	Arriba de 30.324 R\$	4
---	---------------------------	-------------------------	---

Fuente: elaboración propia (2021)

Comparando estos resultados con investigaciones anteriores, notamos un crecimiento notable.

En Rio Grande del Sur, según Ribeiro y Grazia (2003), 20 ciudades empleaban el PP en la gestión 1997-2000, incluyendo Porto Alegre y Caixas do Sul. Ya para Gugliano (2016) en 1989-1992 existía apenas 2 experiencias, estas se transformaron en 39 entre 2019-2012.

Ahora existen un total de 49 experiencias de Presupuesto Participativo en Rio Grande del Sur. Una evolución bastante significativa, considerando la pluralidad de partidos políticos que participan en las elecciones en Brasil, ni todos comprometidos con la democratización de la administración pública local.

Municipios con PP están presentes de forma expresivas en ciudades de hasta 20 mil habitantes (31 ciudades, conforme Tabla 7), cuando en resultados anteriores predominaban en ciudades de medio a grande porte, principalmente, 51,3% de las experiencias de presupuesto participativo en Rio Grande del Sur se concentraban en ciudades con más de 50 mil habitantes, en un rango poblacional que comprende solamente 8,4% de los municipios gaúchos (GUGLIANO, 2016).

En la gestión 1997-2000 había 6 municipios con PP, número que pasó para 10 en la gestión 2001-2004, correspondiendo a 23,6% y 34,7% de la población gaucha superiores a 30 mil habitantes en 2000 (MARQUETTI; BÊRNI, 2013). Para el autor algunas de esas ciudades no denominaban su proceso de participación popular de presupuesto participativo, bien como poseían algunas diferencias en relación a la metodología utilizada en Porto Alegre. Con todo, esas experiencias representaban formas de democracia participativa en la elaboración del presupuesto municipal. Podemos notar una evolución también en este aspecto, con 18 municipios con PP con población superiores a 30 mil habitantes en este estudio.

Otro elemento importante que se debe tener en cuenta para caracterizar los municipios que implementaron presupuestos participativos es su capacidad económica, es decir, el grado de riqueza o pobreza de esas ciudades, en este caso el PIB per cápita que consiste en dividir la riqueza producida (PIB) por el número total de habitantes.

Tanto en investigaciones anteriores, como los resultados de la investigación se muestra que los casos de PP ocurren en localidades con PIB per cápita arriba de los 10.000 R\$, o sea, la construcción de los PP es favorecida por el nivel de desarrollo económico de los municipios

(FEDOZZI; LIMA, 2016). Fedozzi, Lima y Gonçalves pretendiendo contribuir sobre cuáles son los factores que explican la adopción de los Presupuestos mencionan que:

Es probable que contextos de mayor diferenciación social puedan favorecer la diversificación política y la existencia de recursos humanos más abiertos a la innovación y la experimentación. Las sociedades locales con mayor desarrollo socioeconómico tienden a formar más recursos humanos, técnicos, políticos y culturales. Esta infraestructura social puede de alguna manera reflejarse tanto en el nivel de información de los ciudadanos, como en la organización partidaria extrafamiliar, y en la capacidad de las burocracias gubernamentales (2020, p.11)

En este sentido podemos afirmar la importancia de la gobernabilidad financiera como condición para la construcción y sustentabilidad del proceso participativo presupuestario.

La Tabla 8 demuestra las medidas de dispersión central por grupos de ciudades y de forma general, tanto para el IGM (2020) como para cada una de sus dimensiones (Finanza, Gestión y Desempeño)

Tabla 8- Medidas de dispersión central

Grupo de Ciudades	Índice de Gobernanza Municipal (2020)		Finanza		Gestión		Desempeño		N Válido
	Media	Error Padrón	Media	Error Padrón	Media	Error Padrón	Media	Error Padrón	
Grupo 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 (Finanza, 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 valor índice más alto 7,71 (Figura 12A). La ciudad de São Gabriel implementó el Presupuesto Participativo en los tres últimos PPA del estudio (2010-2013, 2014-2017 y 2018-2021), ya en el municipio de São Marcos no hubo Presupuesto Participativo en ninguno de los tres PPA

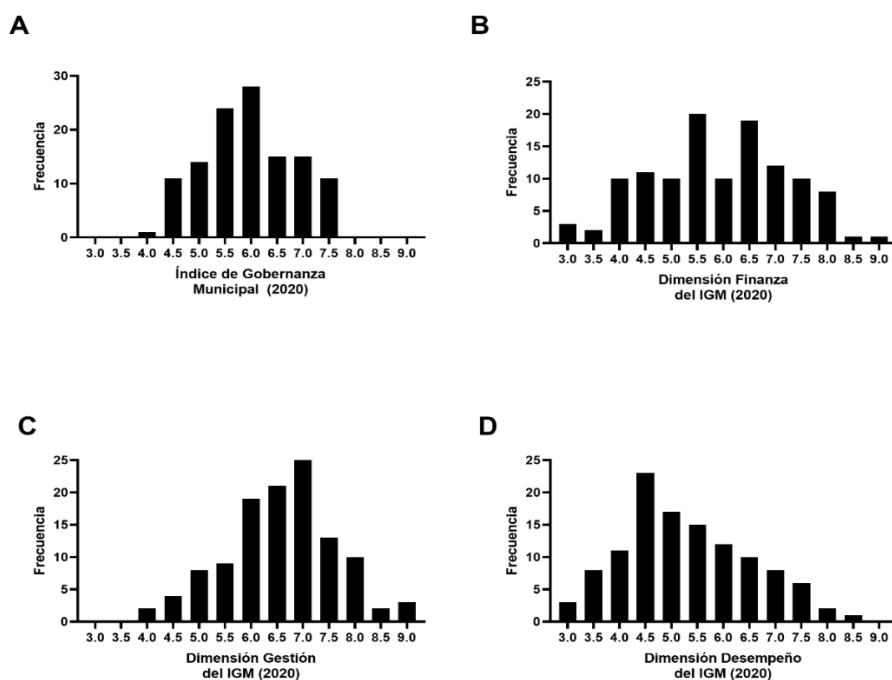
Al evaluar la **dimensión Finanza**, el promedio fue de $5,90 \pm 0,12$. En esta categoría la ciudad con el menor índice fue Rosario do Sul (Grupo 4) con 2,84. Mientras que la ciudad

de Alpestre (Grupo 2) presentó un valor de 8,80 siendo la más alta entre las ciudades estudiadas (Figura 12B). Aquí las dos ciudades, tanto el de mayor índice o como el de menor índice implementó el Presupuesto Participativo, en el municipio de Alpestre en los tres PPA (2010-2013, 2014-2017, 2018-2021) y en el municipio de Rosario do Sul solo en el PPA de 2010-2013.

En cuanto a la evaluación de la **dimensión Gestión**, el promedio fue de $6,55 \pm 0,09$. El municipio de André da Rocha (Grupo 2) presentó un valor más bajo en esta categoría con un valor igual a 4,21. El valor más alto de esta categoría fue presentado por la ciudad de São Francisco de Assis (Grupo 2) valor de la dimensión de gestión igual a 9,36 (Figura 12C). 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**, un promedio igual a 5.29 ± 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 12D). Este último tuvo PP en los tres PPA, mientras que el municipio de Pedras Altas en ninguno.

Figura 12- Distribución de frecuencias del Índice de Gobernanza y sus dimensiones para las ciudades de Rio Grande do Sul



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.

Fuente: elaboración propia (2021)

Hasta aquí vimos el presupuesto participativo en los municipios del muestreo y el análisis descriptiva de las variables. A seguir, en la próxima y última sección del análisis de los resultados son presentados la diferencia estadística y la correlación entre las variables

4.3 DIFERENCIA ESTADISTICA Y CORRELACIÓN ENTRE LAS VARIABLES

Con la intención de verificar la correlación entre la variable independiente, es decir, 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, y la variable dependiente, o sea, el Índice de Gobernanza Municipal (2020) y sus dimensiones (Finanza, Gestión, Desempeño), fue analizado la normalidad y distribución de los datos de estas variables.

Al realizar el test de normalidad de *Kolmogórov-Smirnov*, se verifica la normalidad de los datos para un nivel de significancia a 5%, conforme Tabla 9.

Tabla 9- 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

La Tabla 9 demuestra que los valores de IGM ($p = 0,1$) y las dimensiones finanza ($p = 0,078$), gestión ($p = 0,1$) y desempeño ($p = 0,1$) presentan valores que se distribuyen dentro de la normalidad.

Seguidamente, con el objetivo de responder la hipótesis de la investigación, se presenta los resultados referentes a la prueba de correlación de Pearson entre el puntaje de los municipios con y sin PP en los PPA analizados y el índice de gobernanza municipal y sus

dimensiones para cada grupo de municipios en el estado de Rio Grande del Sur, conforme Tabla 10.

Tabla 10- Correlación entre el puntaje PPA y el índice de gobernanza municipal para cada grupo de municipios en el estado de Rio Grande do Sul. 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 propia (2021)⁹

La correlación es utilizada para verificar la intensidad de la asociación entre dos variables, x e y que pueden ser positivas o negativas. Los valores del coeficiente de correlación están siempre entre -1 y +1, donde un valor +1 indica que las dos variables x e y están perfectamente relacionados en un sentido linear positivo. Es decir, todos los puntos de datos están en una línea recta que tiene una inclinación positiva. Un valor -1 indica que x e y están perfectamente relacionadas en un sentido linear negativo, con todos los puntos de datos en una línea recta que tiene una inclinación negativa. Valores del coeficiente de correlación próximos de cero indican que x e y no están linealmente relacionadas (Sweeney; Williams; Anderson, 2015).

De esta forma, a partir del resultado de correlación de Pearson, al nivel de significancia del 5% se constató que al evaluar la correlación entre el puntaje del número de municipios con o sin de PP en los tres últimos PPA de cada grupo, en función de los Valores del IGM (2020) y sus dimensiones presentadas por las ciudades estudiadas de Rio Grande del Sur, se observó que valores de correlación más alto dentro del IGM (2020) están en 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 ($r = 0,000 / p = 0,997$).

⁹ 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.

De forma **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 más bajos para la dimensión Finanzas ($r = -0,119 / p = 0,269$).

Al hacer un análisis por grupo, encontramos que en los **Grupo 1 y 2** nuevamente la dimensión Desempeño obtuvo el valor de correlación más alto ($r = -0,361 / p = 0,254$) y más bajo el de Finanzas ($r = -0,043 / p = 0,690$).

Ya en el **Grupo 4**, el valor de correlación más alto se encuentra en la dimensión Gestión ($r = 0,351 / p = 0,180$) y menor en Finanzas ($r = -0,002 / p = 0,982$). Índices muy buenos en la dimensión Gestión, entre los municipios de este grupo pudo haber ayudado en una correlación más alta, siendo la excepción de entre los demás grupos que presentaron una correlación más alta en la dimensión Desempeño. Como ejemplos en este grupo tenemos a 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 muy buenos índices.

En el **Grupo 6, 7 y 8** la dimensión Gestión obtuvo el menor valor de correlación ($r = -0,114 / p = 0,670$) y valor de correlación más alto en la dimensión Desempeño ($r = 0,214 / p = 0,511$).

La dimensión Desempeño evalúa los resultados de Políticas Públicas para la sociedad, evaluando variables como mortalidad infantil, índice de desarrollo en educación básica, vulnerabilidad social, entre otros. La correlación más alta en esta dimensión puede tratarse por las mejores condiciones del Estado en temas que tienen que ver con Educación, Salud, Seguridad, Calidad Habitacional y Vulnerabilidad Social.

Según datos del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística la tasa de mortalidad infantil media gaucha es de 9,9 óbitos por mil nacidos vivos (IBGE, 2016). Esto llevó al Estado de Rio Grande del Sur en la posición 26 de los 27 estados existentes.

En cuanto a datos en Educación encontramos que la tasa de frecuencia bruta en establecimiento de enseñanza de la población residente, en el rango de edad de 4-5 años es del 70%, 6-14 años 98,5% y 15 a 17 años del 84,5% (IBGE, 2016). Por otro lado, el Índice de Desarrollo en Educación Básica-IDEB del 2019, en los años iniciales de la enseñanza fundamental de la red pública, si comparado con los otros estados, Rio Grande del Sur se encuentra en una posición muy buena, 9° posición del total de 27 estados de Brasil (IBGE, 2020).

El acceso a agua por red general en el estado es del 88,4% (IBGE, 2016) y la incidencia de pobreza en el Estado apenas es del 25, 94%, la menor entre todos los Estados (IBGE, 2003).

Con respecto a la dimensión Finanzas, que tiene en cuenta variables como los ingresos propios, gastos, inversiones, entre otros, notamos que Rio Grande del Sur en 2013 tenía un gasto presupuestario empeñado de 45.762.263,62 R\$, lo que para 2017 se elevó a 62.476.279,34 R\$, en las que los gastos corrientes como de capital son bastantes elevados. En ingresos presupuestarios realizados comparando con los demás estados, Rio grande del Sur se encuentra en la 4° posición (IBGE, 2016).

Los gastos corrientes repercuten en resultados positivos para políticas públicas de educación, salud, y seguridad pública, como notado en esta investigación en la que la dimensión desempeño fue el que tuvo una correlación más alta, es decir, el volumen de gastos repercutió considerablemente en un mejor desempeño de las políticas públicas que fueron implementadas. Como bien observa el estudio de Silva., et al (2020) analizando los factores explicativos de la gestión fiscal en municipios brasileiros y utilizando como estrategia de investigación la evaluación de resultados con el método empírico analítico, que las variables PIB per cápita (2013), Índice de Gobernanza Municipal – IGM (2016) y la localización de los municipios en las regiones brasileira, fueron significativas para explicar la gestión fiscal en municipios brasileiros.

El IGM considera muchas variables dentro de cada dimensión (Finanzas, Gestión, Desempeño). El Presupuesto Participativo por sí solo tal vez no tenga poder suficiente para poder alterar los valores del IGM y sus dimensiones, pueden ser otras cuestiones como la estructura de la municipalidad o del propio municipio.

Como bien hemos apuntado en la sección 2.2.1 el valor público constituye el componente que direcciona al proceso de gobernanza, esto es, indica lo que debe ser generado, para qué y para quien, donde el diseño institucional o conjunto de reglas que definen la configuración jurídico-institucional de la intervención o su modelo de gestión puede limitar o promover el desempeño o capacidades colaborativas, así como la importancia de los demás elementos de la cadena de gobernanza para la promoción del valor público. (MARTINS; MARINI, 2014).

La gobernanza pública no puede ser tratada como un modelo de gestión, más bien, este es un modelo de relacionamiento, un modelo relacional, en que entiende que por sí solo no puede resolver los problemas y reconoce que necesita de la interacción de un conjunto de actores, sean ellos estado, mercado y sociedad (SECCHI, 2021)

Teniendo como objetivo la gobernanza, y como propósitos la rendición de cuentas, la transparencia y el accountability, los presupuestos participativos deben ser concretizados, apostando a una amplia participación ciudadana (MARTINEZ; GARCIA; TREJO, 2015).

Aunque 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 de IGM (2020) y sus dimensiones. Siendo así, **nuestra hipótesis inicial de estudio en el que los municipios en el estado de Río Grande del Sur con mejores Índices de Gobernanza Municipal (IGM-CFA) de cada grupo también tienen más periodos de presupuesto participativo implementados no fue confirmada.**

Esto se debió a que ni siempre los municipios en cada grupo con mejores Índices de Gobernanza Municipal-CFA fueron también aquellos que implementaron el Presupuesto Participativo en alguno de los PPA del estudio. Hubo casos en que municipios con mejores IGM no han implementado PP y municipios con bajos índices hayan implementado.

Otro factor importante y a tener en cuenta es que la implementación de PP en los 3 PPA del estudio pudo no haber repercutido aún en mejoras en los índices del IGM o en sus dimensiones, una vez que en el IGM-CFA del 2020, el dato más antiguo disponible es del 2016, es decir de 4 años atrás. La ausencia de informaciones de los municipios también es el mayor de los obstáculos para la construcción de un índice que evalúe las ciudades brasileras (CFA, 2021).

Es importante relativizar la no confirmación de nuestra hipótesis, puesto que el PP sirve como mecanismo de participación de la ciudadanía en las decisiones sobre el destino de los recursos públicos, así también, es un mecanismo que puede mejorar la transparencia del gasto municipal y puede aumentar los ingresos de una ciudad, canalizando hacia la infraestructura básica en los barrios más periféricos, entre otros.

Por otro lado, el IGM es una métrica de gobernanza, que evalúa las dimensiones de Finanzas, Gestión y Desempeño, pero ni siempre con resultados precisos de lo que está sucediendo de hecho en todos los municipios.

Uno de los principales motivos de la baja correlación en esta investigación, puede ser por el hecho de que ni todas las dimensiones del IGM son relevantes para el Presupuesto Participativo. La dimensión Finanzas tiene un sentido más de fiscalizador de lo que sucede dentro de la administración con respecto a los recursos, lo mismo que la Dimensión gestión, pero este ya con respecto al planeamiento y si los objetivos antes trazados por los municipios fueron cumplidos.

La transparencia es el único indicador dentro de la dimensión Gestión con alguna medida de relación con el PP, pues dice respecto al cumplimiento de los municipios con relación a las leyes de transparencia en Brasil, pudiendo el PP mejorarlo. El más relevante entre las tres dimensiones para el PP es la dimensión Desempeño, siendo la de mayor correlación dentro de

esta investigación dice respecto a la evaluación de las políticas públicas de salud, educación, seguridad, cualidad habitacional y vulnerabilidad social.

A modo de observación final, de las respuestas recibidas por el sistema de e-SIC, correo electrónico o por el Fala Br es importante destacar que gran parte de los municipios que, aunque respondieron no haber implementado el PP en ninguno de los PPA del estudio, mencionan que adoptaron audiencias públicas o consulta popular para la discusión de los recursos y las áreas prioritarias para los próximos 4 años del PPA. Con la pandemia del Covid-19 y la dificultad de una discusión de forma presencial fueron adoptadas otros mecanismos como las votaciones online u otros medios en donde el ciudadano del municipio podría opinar donde se podrían aplicar los recursos del municipio.

5 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).

Con el fin de atender el objetivo general, fueron definidos tres objetivos específicos: realizar una revisión bibliográfica de los conceptos que fundamentan esta investigación, como presupuesto participativo y gobernanza pública; mapear y recolectar datos por medio de un formulario de Google, con el fin de averiguar si los municipios gauchos del IGM-CFA implementaron el presupuesto participativo en los 3 últimos PPA (2010-2013, 2014-2017 y 2018-2021) y analizar los datos a fin de identificar si aquellos municipios que implementaron el PP son aquellos con mejores índices de gobernanza municipal.

En relación al objetivo específico “a” fue cumplida, siendo que hubo la revisión bibliográfica de los conceptos más importantes a lo largo del trabajo.

En cuanto al objetivo específico “b”, se realizó el mapeamiento y recolección de datos por medio del formulario de google. 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 (IGM, 2020), obteniendo como resultados que:

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 de 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 10.000 R\$ lo que confirma que la gobernabilidad financiera es una condición para construir y sostener procesos participativos presupuestarios.

Con respecto al objetivo específico “c”, se analizaron los datos a fin de identificar si aquellos municipios que implementaron el PP son aquellos con mejores índices de gobernanza municipal. Con la aplicación de la prueba de *Kolmogorov-Smirnov* para un nivel de significancia del 5% se verificó la normalidad de los datos.

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 Finanzas, 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 conformación 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.

Lo tercero es que la implementación de PP en los tres PPA de la investigación no haya repercutido aún en la mejoría en el IGM y sus dimensiones (Finanzas, Gestión y Desempeño), ya que el IGM analizado es el resultado de gestiones del 2016, en especial, el

obstáculo para la construcción del índice, ante la ausencia de informaciones de los municipios gauchos conforme señalado por el CFA (2021).

Lo cuarto 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 Rio 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.

REFERENCIAS

ARAÚJO, W. F. G. de. **"Do Orçamento Participativo à Avaliação Participativa: uma proposta de avaliação democrática e cidadã no Município de Belo Horizonte"**. p. 59, 2008.

ARAÚJO, S. S. **Estudo do Processo do Orçamento Participativo implantado em Montes Claros/MG**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação stricto Sensu em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES, p. 166, 2013. Disponível em:

<https://www.posgraduacao.unimontes.br/uploads/sites/20/2019/06/Solange-SantosAra%C3%BAjo.pdf>.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. (2003). 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.

AVRITZER, L.; WAMPLER, B. **The Spread of Participatory Budgeting in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government**. In: Journal of Latin American Urban Studies, New York, v. 7, p. 37-52, 2006.

ANDRIOLI, A. I. **O orçamento participativo de Porto Alegre: um exemplo para a Alemanha**. Revista Espaço Acadêmico. v.43, ano.4, dez. 2004. Disponível em: <https://www.andrioli.com.br/index.php/artigos/50-o-orcamento-participativo-de-porto-alegre-um-exemplo-para-a-alemanha>. Acessado em: 02 de julho. 2021.

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

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

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

BRASIL. IBGE. **Síntesis de Indicadores Sociales, 2016**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pesquisa/45/88270?ano=2016>. Acessado em: 05 de novembro. 2021

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

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

BRASIL. Câmara de los Diputados. **Instrumentos de Planejamento e Orçamento**. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>. Accesado en: 10 de jul. 2021.

BRASIL. 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.
BRASIL. **Lei 4320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas quais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mar.

BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011: dispõe sobre o acesso à informação, 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 1 Out. 2013. Acesso em: 01 de out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, p. 242, 2020.

BRASIL. **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, p. 44, 2021.

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.

CABANNES, Y. “Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio”, Documento Conceptual. Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2004

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. Vol. 38 (Nº 17), p. 26, 2017. Disponible en: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n17/a17v38n17p26.pdf>. Accesado en: 12 de agosto. 2021.

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

COCHRAN, W. **Sampling Techniques**. 3. ed. New York: John Willey & Sons, 428 p, 1977.

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

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://congressosp.fipecafi.org/anais/Anais2019_NEW/ArtigosDownload/1491.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

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

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **O que é O IGM**. Brasília: CFA, 2020. Disponível em: <https://igm.cfa.org.br/o-que-e>. Acesso em: 08 out. 2021.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **Ranking dos grupos IGM - CFA 2020**. Brasília: CFA, 2020. Disponível em: <https://igm.cfa.org.br/>. Acesso em: 08 out. 2021.

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.

Escola Nacional de Administração Pública. **Introdução ao Orçamento Público**. ENAP, Brasília, pp 37, 2017.

Escola Nacional de Administração Pública. **Planejamento e Orçamento**. - Brasília: ENAP, 1994. 712p 74 p. (Cadernos ENAP; v. 2 n. 3).

Escola Nacional de Administração Pública. **Orçamento Público: Visão Geral**. - Brasília: ENAP, pp 23, 2013.

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.

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: http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/20170918livro_democracia_participativa_na_america_latina-versaonline_site-padrao.pdf. Acesso em: 12 de novembro. 2021.

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

FUNDACIÓN JOÃO PINHEIRO. **Nova Governança Pública - tradições e modelos gerenciais do século XXI**. Minas Gerais: Fundação João Pinheiro, 2021. Evento da série Jornada da Administração Pública realizado em 28 de abril de 2021.1 vídeo (1:21:41). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CR4gBZn00I>. Acesso em: 28 de abril. 2021.

FREY, K. **Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?** Política Sociedade. N.º 5 p. 119 – 138– outubro de 2004.

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

_____. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. Atlas, 2019.

_____. **Orçamento Público**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GIL, A. C., 1946- **Como elaborar projetos de pesquisa** - 4. ed. - São Paulo :Atlas, 2002, p. 176.

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>. Acesso em: 15 de maio. 2021.

GOOD, P. **Resampling methods: a practical guide to data analysis**. 3. ed. Boston: Birkhauser, 2006.

HOROCHOVSKI, R. R.; CLEMENTE, A. J. **Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba**. Rev. Sociol. Polít., v. 20, n. 43, p. 127-157, 2012.

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.

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.

LOHR, S. **Sampling: designs and analysis**. Belmont, CA: Duxbury Press, 1999.

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

MARQUETTI, A. A.; BÊRNI, D.A. Democracia participativa, performance fiscal e distribuição: a evidência dos municípios gaúchos. In: MARQUETTI, A. A; BÊRNI, D. A. **Ensaio sobre a Economia Gaúcha**; - Porto Alegre: FEE, 2013. 306 p. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/publicacoes/ensaio-sobre-a-economia-gaucha/ensaio-sobre-a-economia-gaucha.pdf>. Acesso em: 23 de junho. 2021.

MARTÍNEZ, M. C. R.; GARCÍA, M. I. M.; TREJO, J. C. G. **Presupuesto participativo, parte integrante de la gobernanza; caso de estudio: La Ciudad de México**. Vol. 11. ed. México: Colofón S.A. de C.V., 2015. p. 61-71.

MARTINEZ A. C. **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia** — 1.ª ed. — Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 11-29, 2005.

_____. In: KOOIMAN, J. **Gobernar en Gobernanza**. — 1.ª ed. — Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 57-81, 2005.

_____. In: CATALÁ, J. P. **Modos de gobernanza de las sociedades globales** — 1.ª ed. — Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 145-172, 2005.

MATOS, F.; DIAS, R. **Governança Pública Novo Arranjo de Governo**. Alínea Editora. Campinas, SP; Vol. 1, n. 1; 2013.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5. ed. São Paulo: GEN-Atlas, 2018.

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).

MARTINS, H. F; MARINI, C. **Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual**. Revista do TCU 130, p.42-53. Maio/Ago. 2014.

NOVAES, F. S.; SANTOS, M. E. P. dos. **O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal — a experiência de Vitória da Conquista (BA)**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(4):797-820, jul./ago. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121668>. Acesso em: 20 de agosto. 2021.

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>. Acesso em: 10 de outubro. 2021.

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

OLIVEIRA, O. P., 2016. **Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos**. Opinião Pública, 22(2) pp. 219-249. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912016222219>. Acesso em: 15 de junho. 2021.

OLIVEIRA, E. F. **Governança e orçamento participativo: reflexões a partir do caso de porto alegre**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Bahia, UFB, p. 96, 2005.

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.

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), 308, p. 206-244, 2008.

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.

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.

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

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: 03 mar. 2021. Accesado en 02 de julio. 2021.

RAMOS, P., M. **Métodos Quantitativos e Pesquisa em Ciências Sociais: lógica e utilidade do uso da quantificação nas explicações dos fenômenos sociais**. Mediações, Londrina, v. 18 n. 1, p. 55-65, jan./jun. 2013. Disponible en: 10.5433/2176-6665.2013v18n1p55. Accesado en: 03 de octubre. 2021.

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

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

SANTOS, B. S. de. **Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, p. 455-559, 2002. Disponible en: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/80205/1/Orcamento%20participativo%20em%20Porto%20Alegre.pdf>. Accesado en: 10 de abril. 2021

SCHICK, A. (1996), **The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change**, Wellington, State Services Commission. Selznick, Ph. (1957), *Leadership and Administration: A Sociological Interpretation*, Nueva York, Harper and Row.

SILVA, A. C. G. da. **Amplificando a voz aos cidadãos através da democracia participativa. Caso de estudo do Orçamento Participativo de Cascais**. Dissertação para obtenção do Grau de Mestre 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.; HERZBERG, C.; ROCKE, A. **Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges**. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 32, n. 1, p. 164-78, 2008.

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

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

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

STOKER, G. Urban political science and the challenge of urban governance. In: PIERRE, J. (Ed.). **Debating governance: authority, steering and democracy**. New York: Oxford University Press, 2000, p. 91-109.

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

SOUZA, T. M. C. de. **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: CONTROLE SOCIAL NA EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA**. [s.l.] Universidade do Sul de Santa Catarina, 2009.

SOUZA, F. J. B.; SILVA, S. A. M. **Orçamento participativo: mais qualidade da democracia?** O&S - Salvador, v. 24, n. 81, p. 195-215, Abr./Jun. 2017. Disponível em: 10.1590/1984-9230811.

SWEENEY, D. J.; WILLIAMS, T. A.; ANDERSON, D. R. **Estatística Aplicada a Administração 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.

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/>
 Acessado em: 15 jun. 2021.

TEIXEIRA, A. C.; GRAZIA G.; ALBURQUERQUE, M. C. **Orçamento Participativo em municípios paulistas: gestão 1997-2000**. São Paulo, Pólis, 2002. 32p. (Cadernos Pólis, 5)

URBAN INSTITUTE. **Results-based budgeting. In: Performance Measurement: getting results**. Washington: Urban Institute Press. Disponível em:
 <<http://www.focusintl.com/RBM112-chapter13.pdf>>. 2006. Acessado em: 10 de agosto. 2021.

VILLANUEVA, L. F. A. **Gobernanza y gestión pública**. Fondo de Cultura Económica. México, D. F, p 438, 2006.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington D. C.: World Bank, 1992.

WAMPLER, B., MCNULTY, S. & TOUCHTON, M. (2018). The Global Spread and Transformation of Participatory Budgeting. In: N. Dias (Ed.), **Hope for democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide**. (pp. 55 – 72). Lisboa, Portugal: Epopeia Records & Oficina.

WAMPLER, B. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, nº 1, p.65-95, 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/329/32914103.pdf>. Acessado em: 05 de mayo. 2021.

_____. Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.