

**La relevancia de las transferencias voluntarias de recursos federales para la consolidación de la base de apoyo del gobierno en el Congreso en Brasil**

**Eduardo Rodrigues da Silva  
y André Nunes**

### **Eduardo Rodrigues da Silva**

Economista formado por la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ), con postgrados en Teoría Económica y Evaluación de Proyectos de la Fundación Getulio Vargas (FGV). Alumno de maestría del Programa de Postgrado en Gestión Pública de la Universidad de Brasilia (PPGP / UnB). Ejerció los cargos de Subsecretario de Movilidad Urbana y de Administrador Regional en el Gobierno del Distrito Federal. Es analista de planificación y presupuesto del Ministerio de Economía, Brasil.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
Ministério da Economia  
SECAP. Esplanada dos Ministérios  
Bloco K, Sala 378. 70.040-906 Brasília, D. F., Brasil  
E-mail: edurodrigues.apo@gmail.com

### **André Nunes**

Es doctor y maestro en Economía por la Universidad de Brasilia (UnB) y especialista en Administración Financiera por la Fundación Getulio Vargas (FGV). Profesor de la UnB en la maestría del Programa de Postgrado en Gestión Pública y en la graduación de Gestión del Agronegocio. Es también director de Presupuesto de Empresas Estatales en la Secretaría de Coordinación y Gobernanza de las Estatales (SEST), consejero de la Fundación de Previsión Complementaria del Servidor Público Federal del Poder Ejecutivo (Funpresp) y presidente del Consejo Deliberativo del fondo de pensión de los funcionarios de la Caixa Econômica Federal.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP)  
Faculdade UnB Planaltina (FUP)  
Área Universitária 01, Vila Nossa Senhora de Fátima  
73.345-010 Planaltina, D. F., Brasil  
E-mail: andre.nunes@unb.br

## **La relevancia de las transferencias voluntarias de recursos federales para la consolidación de la base de apoyo del gobierno en el Congreso en Brasil**

*La literatura sobre el presidencialismo de coalición en Brasil considera la destinación de recursos del Gobierno Federal para bases electorales de miembros del Parlamento como una de las herramientas de que dispone la Presidencia para obtener apoyo para las iniciativas de su interés en el Congreso. Este artículo tiene como objetivo verificar la relación entre la transferencia de esos recursos, las transferencias voluntarias, y el apoyo al Gobierno. Tratando de averiguar este comportamiento, se dividió a los diputados en dos grupos: los que votan siguiendo la orientación del gobierno y los que, de modo sistemático, votan en su contra. De cada grupo se obtuvo una muestra de 50 diputados, de quienes se infirieron los porcentajes de votos obtenidos en las elecciones de 2014 en cada municipio. Se entendió que los cuatro municipios en los que el diputado alcanzó proporcionalmente más votos pertenecen a su base electoral. Cruzando esa base de municipios con datos relacionados a las transferencias voluntarias del Gobierno Federal, se encontró, utilizando pruebas estadísticas, que el volumen de recursos voluntarios del Gobierno Federal recibidos por un municipio determinado posee relación con el alineamiento partidario del alcalde y del gobernador con el Gobierno Federal y, además, con la capacidad institucional de la administración del municipio. Sin embargo, el volumen de transferencias recibidas no se puede explicar en virtud de que el municipio sea o no base electoral de un/una diputado/a federal alineado/a o de cara a su oposición al Ejecutivo Federal.*

**Palabras clave:** Presidencialismo; Poder Ejecutivo; Poder Legislativo; Elección; Finanzas de la Administración Local; Finanzas Municipales; Municipalidades; Brasil

### **The Relevance of the Voluntary Transfers of Federal Resources for the Consolidation of the Government's Support Base in the Brazilian Congress**

*The literature on coalition presidentialism in Brazil considers the allocation of federal resources to the electoral bases of parliamentarians as an available tool for the Presidency to obtain support for initiatives of its interest in the National Congress. This article aims to verify the relationship between the transfer of these resources, the voluntary transfers, and the support to the Government. Two groups of deputies were separated to find out*

Recibido: 20-05-2019. Aceptado: 16-10-2019.

*this behavior: those that vote following the Government's orientation and those that systematically vote against it. From each group a sample of 50 deputies was selected, from which the percentage of votes obtained in the 2014 elections in each municipality was inferred. The four municipalities in which a deputy reaches proportionately more votes belong to his electoral base. Crossing this base of municipalities with data on voluntary transfers from the Federal Government, statistical tests found that the volume of federal voluntary resources received by a given municipality is related to the supportive alignment of the mayor and the governor with the Federal Government and also with the institutional capacity of the municipality administration. However, the volume of transfers received cannot be explained by virtue of whether or not the municipality is the electoral base of a federal deputy aligned or facing opposition to the Federal Executive.*

**Key words:** Presidentialism; Executive Power; Legislative Power; Election; Local Administration Finances; Municipal Finances; Municipalities; Brazil

### **Introducción**

**E**ste artículo se propone verificar la existencia de correlación entre el volumen de recursos procedentes de transferencias voluntarias del Gobierno Federal para los municipios y el hecho de que esos municipios sean bases electorales de diputados federales que apoyan o no el Gobierno, como señala la literatura que trata de la formación de coaliciones de soporte al Ejecutivo en el Congreso Nacional.

Lo anterior lleva a considerar, además, si elementos políticos locales y regionales o la capacidad institucional de las alcaldías son capaces de influenciar la destinación de transferencias voluntarias del Gobierno Federal para los municipios.

Las transferencias voluntarias tratadas son aquellas destinaciones de recursos financieros del Gobierno Federal para entidades subnacionales no motivadas por determinación constitucional o jurídica, por medio de la celebración de acuerdo formal para la realización de obras o prestación de servicios en las ciudades beneficiadas.

Según datos del Portal de Convenios del Gobierno Federal (SICONV), en los años de 2017 y 2018 fueron firmados 28.828 convenios, contratos de destinación de recursos e instrumentos semejantes, que suman un monto de 21,6 mil millones de reales. Esos recursos beneficiaron 5.277 municipios, lo que corresponde a un 94,7% del total de ciudades brasileñas.

**El presidencialismo de coalición suministra un marco teórico para explicar cómo fue construida la gobernabilidad en Brasil después de la Constitución de 1988 y permite que se identifiquen los instrumentos concretos a disposición del Presidente para conseguir el apoyo de miembros del Congreso para implementar su agenda.**

El debate sobre el presidencialismo de coalición, teoría que trata de la relación entre Ejecutivo y Legislativo, está presente en Brasil desde la década de 1980 (Abranches, 1988). Suministra un marco teórico para explicar cómo fue construida la gobernabilidad en Brasil después de la Constitución de 1988 (Limongi y Figueiredo, 2005), y permite que se identifiquen los instrumentos concretos a disposición del Presidente para conseguir el apoyo de miembros del Congreso para implementar su agenda (Raile, Pereira y Power, 2011).

La literatura (Bittencourt, 2015; Figueiredo y Limongi, 2008; Limongi y Figueiredo, 2005; Pereira y Mueller, 2002) señala que el Poder Ejecutivo en Brasil se vale, además del alineamiento ideológico y partidario, de otras tres estrategias para formar y mantener su base de apoyo en el Congreso: la ejecución de enmiendas de los miembros del Parlamento para privilegiar a los diputados de la base del Gobierno; el reparto de espacios en las estructuras de Gobierno, por medio del nombramiento de personas relacionadas a partidos y a miembros del Parlamento de la base del Gobierno para que ocupen funciones en las distintas entidades e instituciones federales; y la destinación de recursos del Gobierno Federal para acciones y proyectos en las bases electorales de los miembros del Parlamento alineados con el Gobierno, estrategia esta que circunscribe el objeto de ese artículo.

La investigación es eminentemente cuantitativa. A partir de la recopilación de datos relacionados a votaciones nominales con el auxilio del Basômetro (herramienta de investigación por encuesta para medir el apoyo de miembros del Congreso al Gobierno) (O Estado de São Paulo, 2012), fueron identificados los polos antagónicos en la Cámara, formados por los diputados que votan siguiendo la orientación del Gobierno y los que le hacen sistemática oposición. Tras el análisis de datos del Tribunal Superior Electoral de Brasil (TSE) referentes a las elecciones de 2014, fueron encontrados los porcentajes de votos alcanzados por los diputados federales en cada uno de los municipios. Se entendió que los cuatro municipios en los que el diputado obtuvo proporcionalmente más votos pertenecen a su base electoral, suponiendo que él haya invertido relativamente más recursos de su campaña electoral en esas localidades. Cruzando esa base de municipios con datos de las transferencias voluntarias del Gobierno Federal, recopilados de SICONV, se trató de investigar, sirviéndose de pruebas estadísticas, si el volumen de recursos transferidos voluntariamente por el Gobierno Federal y recibidos por un determinado municipio mantiene relación con el hecho del

**Otro aspecto del presidencialismo en Brasil sería la necesidad de que la coalición contemple no solamente la mayoría de los miembros del Parlamento y partidos políticos, sino también que lleve en consideración cuestiones regionales, de interés de los estados, en virtud de la fuerza política de los gobernadores.**

municipio ser o no base electoral de diputado alineado o de oposición al Gobierno en la Cámara Federal, y qué otros factores pueden influenciar esa destinación de recursos.

El artículo está dividido en cuatro partes, siendo la primera la introducción, que presenta el objetivo de la investigación, deja explícito el marco teórico adoptado y contextualiza las transferencias voluntarias del Gobierno Federal. La segunda parte aborda los procedimientos metodológicos que involucran la determinación de las variables relevantes y las fuentes de datos, formaliza las hipótesis que serán puestas a prueba y detalla los procedimientos relativos a la selección de diputados y municipios. La tercera expone el análisis de los datos y los resultados encontrados, una vez realizada la aplicación de las pruebas estadísticas. La cuarta y última parte aporta las consideraciones finales sobre los resultados de la investigación.

### **1. Marco teórico**

El marco teórico empleado en la investigación es el presidencialismo de coalición en las perspectivas, principalmente, de Sérgio Abranches, que a fines de los años 80 acuñó la expresión en Brasil (Abranches, 1988) y de Fernando Limongi (Limongi, 2006; Limongi y Figueiredo, 2005).

Abranches (1988) argumenta que en Brasil la combinación del sistema electoral proporcional con una estructura multipartidaria y la centralización de poder en el Presidente favorece la formación de grandes coaliciones en orden al mantenimiento del Ejecutivo. Este sistema estaría caracterizado por la inestabilidad, elevado riesgo y soporte político basado en resultados del Gobierno en el corto plazo y en la disposición de este en respetar estrictamente los acuerdos con la base, acuerdos que no siempre son explícitos. Otro aspecto del presidencialismo en Brasil sería la necesidad de que la coalición contemple no solamente la mayoría de los miembros del Parlamento y partidos políticos, sino también que lleve en consideración cuestiones regionales, de interés de los estados, en virtud de la fuerza política de los gobernadores. Toda esa complejidad, según Abranches (1988), señala que el presidencialismo de coalición es un sistema de baja gobernabilidad.

Limongi (2006) se opone a la visión de un sistema político brasileño atípico, una "jabuticaba" más (una situación sin paralelo en los demás sistemas políticos del planeta). Para él, el presidencialismo de coalición identificado en Brasil no se diferencia significativamente de

algunas de las principales democracias consolidadas, presidencialistas o parlamentaristas. Según el investigador, el *modus operandi* del Gobierno brasileño es el mismo de la mayoría de las democracias contemporáneas, donde el Ejecutivo controla la agenda legislativa y consigue elevado porcentaje de proposiciones aprobadas una vez que posee un consistente soporte partidario. Comprueba esta afirmación basándose en estudios del funcionamiento de Gobiernos parlamentarios contemporáneos, que utilizan como indicadores los índices de éxito de las iniciativas del Ejecutivo y la tasa de dominancia sobre la producción legal, siendo que ambas tasas alcanzan índices en promedio de casi 90% en las democracias maduras. En Brasil, en el período democrático posterior a la promulgación de la Constitución de 1988, la tasa de éxito de las iniciativas del Ejecutivo es de cerca de 71%, mientras la tasa de dominancia es de 85%. Esos índices son semejantes para todos los presidentes del período, pero significativamente superiores a los observados en el período democrático anterior, entre 1946 y 1964. Eso pone en evidencia que hubo un cambio en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo resultado de la nueva estructura institucional y no por los méritos personales de los presidentes del período evaluado (Limongi, 2006).

En oposición a lo que dice el sentido común, Limongi (2006) evidencia que los Gobiernos han tenido éxito, pues han amparado sus acciones en coaliciones partidarias consistentes, donde la disciplina de los partidos es la norma y los resultados de las votaciones en el pleno son previsible. En lo que atañe a la suposición de que las minorías tendrían gran capacidad de obstrucción y veto, Limongi afirma que en realidad esa hipótesis no se confirma, ya que la mayoría tiene en su poder los medios para evitar que minorías consigan bloquear propuestas consideradas importantes. Además, el presidente brasileño dispone también de gran poder de decreto por medio de la edición de medidas provisionales<sup>1</sup> que “atropellan” a las minorías, pero que no pueden ser utilizadas en contra de las mayorías una vez que estas tienen el poder de dejarlas sin efecto.

Faria (2018) argumenta que la Constitución brasileña de 1988 extendió en exceso los poderes del Presidente en disfavor del Congreso Nacional. Esto pasó en virtud de la histórica morosidad del Legislativo, que se contraponía a la necesidad de acción rápida del Gobierno exigida por la sociedad brasileña. De este modo, al Presidente le concedieron poderes legislativos, entre los cuales se subraya el de dictar medidas provisionales. De esta forma, al mismo tiempo

**Los ministros manifiestan la tendencia a privilegiar la ejecución de enmiendas de miembros del Parlamento de su propio partido y a direccionar recursos federales para sus propias bases electorales y para las de diputados de su grupo político.**

en el que el Presidente necesita del apoyo de una amplia coalición multipartidaria para llevar adelante su gobierno, él también posee poderes de iniciativa legislativa que le permiten hacer frente a las dificultades impuestas por el trámite legislativo corriente (Faria, 2018).

Albala (2017) hace hincapié en un punto poco estudiado en la literatura sobre presidencialismo de coalición: el desafío de construir (y mantener) coaliciones en sistemas bicamerales, en especial porque la necesidad de conseguir soporte en dos Casas Legislativas aumenta, en gran medida “la sombra del imprevisto”. En ese sentido, su trabajo investiga 25 casos en Latinoamérica para evaluar si el mantenimiento del apoyo en las dos Casas es una condición suficiente para el éxito y supervivencia de la coalición. La conclusión, contrariando el sentido común, es que no. Es decir, el control bicameral no asegura la supervivencia de la coalición.

Otra argumentación que Limongi combate es aquella que atribuye problemas de ausencia de legitimidad democrática del parlamento brasileño. En contra de ese camino argumentativo, demuestra que, en la aplastante mayoría de los casos, los miembros del Parlamento brasileño son elegidos en escrutinios competitivos, donde hay dos o más composiciones partidarias en disputa y, por ende, no es verdadera la hipótesis de que prevalece la regla de la existencia de cotos electorales donde políticos dominan y manipulan a los electores. De este modo, el Parlamento brasileño posee toda la legitimidad para forzar el Ejecutivo a negociar, como sucede en las democracias maduras (Limongi, 2006).

De acuerdo con Batista (2015), es necesario relativizar el poder del Presidente de la República, en la medida en que las coaliciones son plurales y no monolíticas, por la vía de la distribución del comando de Ministerios para distintos partidos. Por ello una hipótesis de estudio es la influencia de los ministros y de los diputados de su partido en la ejecución de los recursos del sector que les tocó controlar. Es decir, los ministros manifiestan la tendencia a privilegiar la ejecución de enmiendas de miembros del Parlamento de su propio partido y a direccionar recursos federales para sus propias bases electorales y para las de diputados de su grupo político.

Silveira e Silva (2014), en ese mismo sentido, afirma que es necesario establecer matices en lo que se refiere al control de la agenda de parte del Poder Ejecutivo. El autor subraya la importancia del fenómeno de la apropiación de la agenda legislativa, situación en la que el Ejecutivo, de forma estratégica, se aprovecha de proyectos

**Las transferencias voluntarias del Gobierno Federal hacen posible que los municipios, en especial los pequeños, ensanchen el abanico y la calidad de los servicios prestados a la población y puedan realizar inversiones. Eso es aún más evidente en el contexto de ajuste fiscal.**

en trámite en el Congreso para elaborar y presentar sus propias proposiciones, incorporándolos a su agenda legislativa y, en algunos casos, impidiendo o atropellando el debate que se conducía en el Parlamento. Es decir, el Poder Ejecutivo asume la "paternidad" de proposiciones que ya se encuentran en trámite en el Congreso e impone sus preferencias.

Una investigación llevada a cabo por Araújo y Silva (2012) puso en evidencia que, entre los años de 1995 y 2010, cerca de 18% de las medidas provisionales y 40% de los proyectos de ley encaminadas por el Ejecutivo eran provenientes de asociación total o parcial, o sea, de la apropiación de temas que ya estaban en trámite en el Congreso.

El Gobierno Temer comprobó el potencial de gobernabilidad del presidencialismo de coalición en Brasil al lograr imponer su agenda y formar un apoyo mayoritario en el Congreso Nacional en medio a una situación económica y social desfavorable, sumada a un índice de aceptación popular bastante bajo. Michel Temer aprobó una reforma laboral impopular al mismo tiempo en que escapó de graves denuncias de corrupción en el Legislativo. Ello se logró por medio de la distribución de ministerios a partidos de su base y a la formación de una coalición partidaria homogénea en términos ideológicos, y también por la destinación de recursos del gobierno para aliados (Feliú, 2018).

## **2. Transferencias voluntarias y consolidación de la base aliada**

Según dicta la Ley de Responsabilidad Fiscal (Brasil, 2000), se entiende por transferencia voluntaria la entrega de recursos corrientes o de capital a otra entidad de la Federación, bajo título de cooperación, auxilio o asistencia financiera, que no sea proveniente de determinación constitucional o legal. Son los recursos financieros transferidos por el Gobierno Federal a los estados, Distrito Federal y municipios, o de los estados para los municipios, en virtud de la celebración de convenios, acuerdos, ajustes u otros instrumentos semejantes, cuya finalidad es la realización de obras y/o la prestación de servicios de interés común y coincidente para las esferas de gobierno involucradas.

Las transferencias voluntarias del Gobierno Federal hacen posible que los municipios, en especial los pequeños, ensanchen el abanico y la calidad de los servicios prestados a la población y puedan realizar inversiones. Eso es aún más evidente en el contexto de ajuste fiscal, en el que a los municipios les queda reducida capacidad de endeudamiento y son obligados a realizar los gastos sociales, garantizados por ley, por medio de ingresos presupuestarios (Soares y Melo, 2016).

**La distribución de recursos federales para la ejecución de obras o prestación de servicios orientada por una lógica político electoral no debiera ser capaz de optimizar el empleo de los cada vez más reducidos recursos públicos.**

Desde el punto de vista del Ejecutivo Federal, que necesita captar apoyo en el Congreso para conducir su agenda, es natural esperar que las transferencias voluntarias se constituyan en un relevante recurso de negociación para la formación de una coalición de apoyo al Gobierno, como se sostiene en los estudios que describen el presidencialismo de coalición.

Por otra parte, actualmente, un 90,4% del presupuesto federal es de ejecución compulsiva: gastos de personal, seguridad, transferencias a estados y municipios, pagos de intereses y amortización de la deuda pública (Greggianin ...[et al], 2019). De hecho, gran parte de los gastos de costes también es de ejecución obligatoria, una vez que no se pueden dejar sin pago las facturas de energía eléctrica, agua y alcantarillado y servicios de soporte (vigilancia, limpieza, etc.) que son esenciales para el funcionamiento de las entidades y para la prestación de los servicios públicos. Quedan como recursos de empleo realmente discrecional, solamente una parte del coste, las dotaciones para nuevos programas o expansión de programas existentes y, principalmente, la inversión pública no protegida legalmente. En este contexto de restricción fiscal y restringida capacidad para implementación o fortalecimiento de nuevos programas y proyectos, reviste aún más relevancia la preocupación con la calidad del gasto público.

El Decreto N° 6.170 del 25-07-2007 reglamentó los convenios y contratos de transferencia celebrados entre el Gobierno Federal e instituciones o entidades públicas y privadas sin fines de lucro, para la ejecución de programas, proyectos y actividades que involucren la transferencia de recursos y estableció que el Sistema de Gestión de Convenios y Contratos de Transferencias (SICONV), fuera accesible en internet por medio del Portal de los Convenios. El SICONV tiene alcance sobre todo el ciclo de vida de las operaciones de transferencias voluntarias, desde la oferta de recursos hasta la rendición de cuentas (Andrade, Almeida y Aguiar Neto, 2014).

Se supone que la distribución de recursos federales para la ejecución de obras o prestación de servicios orientada por una lógica político electoral no debiera ser capaz de optimizar el empleo de los cada vez más reducidos recursos públicos. Para tener una dimensión del tema, fueron registrados en SICONV en el año 2018 nuevos convenios y demás instrumentos correspondientes a transferencias voluntarias del Gobierno Federal sumando un monto de 21,6 mil millones de reales. Tomando en consideración que la ley presupuestaria

de ese mismo año señalaba un monto de inversiones originadas en los presupuestos fiscal y de la seguridad social del orden de 44 mil millones de reales<sup>2</sup>, se puede dimensionar la relevancia del objeto en estudio (Brasil. Lei N° 13.587 del 02-01-2018).

De esta forma, el artículo trata de comprender si, y en qué medida, el Gobierno Federal direcciona recursos para cotos electorales de diputados de su base de apoyo en el Congreso, considerando que una forma de hacerlo es por medio de la selección discrecional de municipios para la formalización de convenios, y otros instrumentos, que son obligatoriamente registrados en el SICONV.

### **3. Procedimientos metodológicos**

La metodología utilizada en la investigación es predominantemente cuantitativa. Con el propósito de evaluar si existe correlación entre la destinación voluntaria de recursos federales para municipios y a negociación entre el Ejecutivo Federal, partidos políticos y miembros del Parlamento para la formación de la base de apoyo al Gobierno en la Cámara de los Diputados, fueron utilizadas las siguientes bases de datos y fuentes de información: i) bases de datos del TSE relativas a las elecciones de 2014; ii) votaciones nominales en la Cámara, recopiladas con el auxilio del "Basômetro" (O Estado de São Paulo, 2012); iii) informaciones relacionadas a las transferencias voluntarias del Gobierno Federal, obtenidas en el Portal de Convenios del Gobierno Federal (SICONV); iv) datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística de Brasil (IBGE) sobre población y alcaldías de los municipios brasileños; y v) evaluación de la efectividad de la gestión municipal llevada a cabo por el Instituto Rui Barbosa.

#### **3.1 Variables relevantes**

Se supone que además de la eventual influencia del miembro parlamentario federal que tenga su base en determinado municipio, otras fuerzas políticas, como el propio alcalde del municipio y el gobernador del Estado, y la capacidad institucional de la respectiva alcaldía deben contribuir, en mayor o menor medida, para que se efectiven las transferencias voluntarias del Gobierno Federal para la ciudad.

De esta forma en el estudio se ha puesto a prueba la influencia de otras variables con potencial explicativo para el fenómeno. Estas variables son: i) la capacidad institucional del municipio, identificada por el Índice de Efectividad de la Gestión Municipal (IEGM); ii) el alineamiento político entre el alcalde y la base partidaria de soporte

**Se puede esperar que municipios con mayor capacidad institucional presenten mejores condiciones para buscar recursos oriundos de transferencias voluntarias del Gobierno Federal.**

del Gobierno en el Congreso; iii) el alineamiento político entre el gobernador del Estado al cual pertenece el municipio beneficiado y la base partidaria de soporte al Gobierno en el Congreso.

Se puede esperar que municipios con mayor capacidad institucional presenten mejores condiciones para buscar recursos oriundos de transferencias voluntarias del Gobierno Federal, una vez que sus burocracias tienen más capacidad técnica para elaborar y desarrollar proyectos y programas con miras al acceso a los recursos federales, de modo relativamente autónomo en relación con las iniciativas de políticos involucrados con la ciudad. Para poner a prueba esta hipótesis se seleccionó una variable *proxy* que pudiese representar esa capacidad institucional de las administraciones municipales, y la escogida fue el Índice de Efectividad de la Gestión Municipal (IEGM), desarrollado por el Instituto Rui Barbosa. Se trata de una herramienta de diagnóstico que busca la identificación del nivel de efectividad de la gestión administrativa en las alcaldías. El IEGM está compuesto por siete indicadores relacionados a la educación, sanidad, planificación, gestión fiscal, medio ambiente, protección de las ciudades y gobernanza de la tecnología de la información (Instituto Rui Barbosa, 2016).

En este trabajo se consideró la edición de 2016 del IEGM Brasil, que presenta una escala categórica con cinco puntos. La Tabla 1 recoge dichas categorías, así como la cantidad de municipios incluidos en ellas en la investigación realizada en 2016.

**Tabla 1**  
**Índice de Efectividad de la Gestión Municipal (IEGM)**

	Frecuencia	Porcentaje
A (Altamente efectiva)	0	0,0
B+ (Muy efectiva)	88	1,6
B (Efectiva)	1.111	19,9
C+ (En etapa de adecuación)	1.483	26,6
C (Bajo nivel de adecuación)	1.784	32,0
Total	4.466	80,2

Fuente: Instituto Rui Barbosa (2016).

El alcance del IEGM 2016 es razonablemente amplio: 4.446 municipios pasaron por la evaluación y poseen datos que permiten llevar en cuenta esa variable a lo largo del análisis. No obstante 1.104 municipios (19,8%) del total de las ciudades brasileñas no están clasificados por el índice. La ausencia de evaluación está concentrada en algunos

estados, y en cuatro de ellos, más de un tercio de los municipios no fueron sometidos a evaluación: Bahía (45%), Ceará (61%), Amazonas (95%) y Pernambuco (no tuvo ningún municipio evaluado).

Batista (2015) señala que miembros del Parlamento del mismo partido del ministro son especialmente beneficiados en sus demandas al Ministerio, del mismo modo que los del partido del presidente, pero los miembros del Parlamento de los demás partidos de la coalición de soporte del Gobierno tampoco pueden quejarse. De esta forma, han sido introducidas dos variables dicotómicas cuyo examen hace evidente si son capaces o no de predecir el volumen de transferencias voluntarias recibidas por determinado municipio: si el alcalde tiene filiación o no a un partido que está en la coalición de apoyo al Gobierno en el Congreso Nacional y si, de manera análoga, el gobernador del Estado pertenece o no a los cuadros del partido de la base del presidente de la República.

Feliú (2018), considerando datos de votaciones nominales en el Congreso Nacional, estimó que la base de soporte del Gobierno Temer en 2017 era compuesta por los siguientes partidos: DEM, PEN, PMDB, PP, PR, PRB, PRP, PSC, PSD, PSDB, PSL, PTB y SD<sup>3</sup>. Esta recopilación fue utilizada para identificar el alineamiento político de los alcaldes y gobernadores con la base de apoyo al Gobierno Federal en 2017.

### **3.2 Hipótesis**

Con el objetivo de confrontar los datos relacionados con la ejecución de convenios y los instrumentos congéneres registrados en el SICONV, firmados entre entidades federales y entidades municipales, se presentan las siguientes hipótesis nulas:

$H_{0(a)}$ : La distribución per cápita de transferencias voluntarias del Gobierno Federal para municipios es la misma entre aquellos que componen la base electoral de diputados federales parte de la coalición de apoyo del Gobierno y los que son base electoral de diputados federales que están en la oposición.

$H_{0(b)}$ : La distribución per cápita de transferencias voluntarias del Gobierno Federal para municipios es la misma entre las categorías del Índice de Efectividad de la Gestión Municipal (IEGM).

$H_{0(c)}$ : La distribución per cápita de transferencias voluntarias del Gobierno Federal para municipios es la misma, y no lleva en cuenta la filiación del alcalde a un partido que está en la base de apoyo del Gobierno o no.

H<sub>0(d)</sub>: La distribución per cápita de transferencias voluntarias del Gobierno Federal para municipios es la misma, no considerando el hecho del gobernador del Estado en el que se insiere ser filiado a un partido que está en la base de apoyo del Gobierno o no.

### **3.3 Selección de diputados y municipios**

Con miras a la identificación de la base aliada y de la oposición al Gobierno en la Cámara Federal, fue utilizado el “Basômetro”, herramienta interactiva desarrollada por el periódico *O Estado de São Paulo* (2012), que permite medir el apoyo de los miembros del Parlamento y seguir sus posiciones en las votaciones. La base de votos empleada por el “Basômetro” lleva en cuenta todas las votaciones nominales, que son las únicas en que el voto individual de cada miembro del Parlamento es computado. Como el objetivo es evaluar la adherencia de los miembros del Parlamento a las preferencias del Ejecutivo, no serán considerados en la recopilación aquellos casos en los que el Gobierno, por medio de sus líderes, no orientó a los diputados de su base sobre cómo votar.

De esta manera, la tasa de fidelidad al Gobierno de un miembro del Parlamento, para un determinado período, es definida como el resultado de la división del número de sus votos favorables al Gobierno por el total de votos del diputado en el período (en favor y en contra del Gobierno, abstención y obstrucción) en las votaciones nominales que haya participado y cuando el Gobierno haya dado orientación de voto.

Para aumentar el contraste, objetivando para aclarar aún más el análisis y permitir la obtención de resultados más evidentes, fueron constituidos dos grupos bastante definidos de miembros del Parlamento, posicionados políticamente en campos opuestos. El primero, que recibió en el estudio el nombre de “Base Consistente del Gobierno” está compuesto por los diputados que votaron, entre el uno de octubre de 2016 y el 30 de abril de 2017, acompañando la orientación del Gobierno en al menos 99% de las veces. Es decir, la tasa de alineamiento y fidelidad al Gobierno de los diputados de ese grupo fue igual o superior a un 99% en el período considerado. El segundo grupo, nombrado “Oposición Consistente”, está compuesto por los diputados que votaron, en el mismo período, contrariando la posición del gobierno en al menos 80% de las veces. Así, la tasa de posición pro gobierno de ese grupo es igual o inferior a un 20%.

La fecha de inicio del período que define la posición del diputado en relación con el Gobierno, 1 de octubre de 2016, fue escogida en función del hecho de corresponder al retorno de la del Congreso Nacional después del cambio de Gobierno ocasionado por la destitución de la presidenta Dilma Rousseff.

De otra parte, la fecha final de ese período, el 30 de abril de 2017, fue arbitrada considerando que es razonable esperar que exista un lapso de al menos un semestre entre el cierre de un acuerdo entre un miembro del parlamento o partido político con el líder del Gobierno y una eventual repercusión en la destinación de recursos para sus bases electorales o en la ejecución de sus enmiendas, lo que necesita ser precedido, las más de las veces, por la elaboración de proyectos básicos, publicación de edictos, firma de convenios, etc.

Entre el 01-10-2016 y el 30-04-2017 tuvieron lugar 124 votaciones nominales. Considerando los parámetros referidos, la "Base Consistente del Gobierno" en ese período era compuesta por 101 diputados. De otra parte, la "Oposición Consistente" contaba con 102 diputados. Solamente se consideraron los miembros del Parlamento que estaban en el puesto en la fecha de la última votación del período seleccionado.

Acto seguido, de modo aleatorio, se seleccionaron a 50 diputados de cada uno de los dos grupos con miras a la composición del muestreo para evaluar los datos referentes a las elecciones sucedidas en 2014, de modo a analizar si sus respectivas bases electorales fueron beneficiadas o no con recursos federales de forma significativamente diferente de las demás ciudades que también recibieron recursos voluntarios del Gobierno Federal registrados en el Portal de Convenios del Gobierno Federal (SICONV).

El muestreo de los diputados, en los dos casos, contempló 23 de los 26 estados brasileños, y el Distrito Federal.

Los datos referentes a la transferencia voluntaria de recursos del Gobierno Federal para municipios corresponden al período de 01-01-2017 a 31-12-2018 y fueron recopilados de las bases del SICONV.

Para cada una de las 5.277 ciudades beneficiadas por recursos federales en 2017 y 2018, de acuerdo con los registros del SICONV, fue calculada con los datos del TSE referentes a las elecciones de 2014 la votación proporcional alcanzada por los diputados que componen las dos muestras (base del gobierno y oposición).

La votación proporcional del candidato a diputado federal en las elecciones de 2014 en determinado municipio fue definida como siendo la razón entre el número de votos obtenidos por el candidato

y la cantidad total de votos válidos para diputado federal registrados en dicho municipio. Es decir, sumándose el porcentaje de votos alcanzados por todos los candidatos a diputado federal en determinado municipio es posible, por definición, obtener el total de 100%.

La siguiente etapa consistió en discriminar los cuatro municipios, entre aquellos que recibieron transferencias voluntarias del Gobierno Federal, en el que cada uno de los diputados de los dos muestreos previamente establecidos (“Base Consistente del Gobierno” y “Oposición Consistente”) alcanzó sus mayores votaciones proporcionales. Se considera que esos municipios deben ser parte de la base electoral de los respectivos diputados.

Acompañando este procedimiento, en el límite se podrían identificar hasta 200 (4 x 50) municipios como pertenecientes a las bases electorales del muestreo de diputados federales de la “Base Consistente del Gobierno” y otros 200 municipios relacionados al muestreo de diputados de la “Oposición Consistente”. Sin embargo, como era esperado, algunos municipios aparecieron en el estudio como siendo base electoral de más de un diputado. En esos casos, se decidió computar el municipio como perteneciente a la base electoral del diputado que alcanzó el mayor número de votos.

Ejemplificando este aspecto, se identificó que la ciudad de São Gonçalo, en el Estado de Río de Janeiro, fue significativa para la elección de dos diputados en las listas en el estudio: el diputado Roberto S. Sales, perteneciente a la “Base Consistente del Gobierno”, que obtuvo 3,45% de los votos válidos para diputado registrados en el municipio, mientras que la diputada Jandira Feghali, de la “Oposición Consistente”, recibió 1,29% de los votos válidos. Llevando en consideración el criterio adoptado, el municipio fue caracterizado como parte de la base electoral de diputado de la “Base Consistente del Gobierno”, una vez que el diputado Roberto S. Sales es de la base del gobierno y obtuvo más votos que la diputada representante de la “Oposición Consistente”.

Concluido ese procedimiento, se identificaron 191 municipios como pertenecientes a las bases electorales de diputados integrantes de la “Base Consistente del Gobierno” y 180 como siendo pertenecientes a las bases electorales de diputados de la “Oposición Consistente” al Gobierno Federal.

#### **4. Análisis de datos y resultados**

El banco de datos relativo a todas las transferencias voluntarias del Gobierno Federal fue sometido a análisis, ponderadas por el número

**Por medio del análisis de datos disponibles en el SICONV, se constató que en los años de 2017 y 2018 fueron realizadas, respectivamente, 14.725 y 14.103 operaciones relacionadas a transferencias de recursos del Gobierno Federal.**

de habitantes de cada municipio beneficiado, en el marco de los años 2017 y 2018. El análisis de valores absolutos no es adecuado en este caso, ya que la desproporción entre las ciudades es grande: mientras algunas cuentan con una población que no sobrepasa unos miles de residentes y su territorio es pequeño, otras poseen millones de habitantes y ocupan área geográfica e infraestructura muy superiores a las primeras.

Fueron descartados para efecto de análisis aquellos municipios que no registraron valores de transferencias, una vez que el objetivo del estudio trata exactamente de entender los motivos subyacentes a la opción de los municipios beneficiados. De este modo, el número de municipios beneficiados por transferencias voluntarias del Gobierno Federal fue de 5.277, que corresponde a un 94,7% del total de ciudades brasileñas, mientras que el número de municipios que no recibieron transferencias voluntarias del Gobierno Federal en el período fue de 293, lo que representa un 5,3% del total.

Por medio del análisis de datos disponibles en el SICONV, se constató que en los años de 2017 y 2018 fueron realizadas, respectivamente, 14.725 y 14.103 operaciones relacionadas a transferencias de recursos del Gobierno Federal. El valor total de esas operaciones alcanzó el monto de R\$ 11,27 mil millones en 2017 y R\$ 10,29 mil millones en 2018, de los cuales fueron comprometidos R\$ 9,4 mil millones y R\$ 8,07 mil millones, respectivamente. Los valores efectivamente pagados relativos a esas transferencias, a su vez, fueron bastante menores, alzando la cifra de R\$ 2,07 mil millones en 2017 y R\$ 590 millones en 2018. Semejantes resultados se dan en función del ciclo de ejecución del instrumento que efectiviza la transferencia (convenio o contrato de transferencia) que suele ser superior a un año.

Un análisis segmentado por Estado sobre la distribución per cápita de las transferencias voluntarias del Gobierno Federal trajo a la luz que los valores relativos a transferencias para ciudades del Estado de Roraima (RR) fueron atípicos (*outliers*), una vez que el respectivo valor promedio y la desviación estándar son significativamente más grandes que lo que se observa para los demás estados. Eso probablemente sucedió por el hecho de que el Estado está dividido en 15 municipios solamente, y por tener una población muy reducida, con 450.479 habitantes, según el Censo Demográfico de 2010 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011). La buena técnica estadística recomienda su retirada del cuerpo de análisis para que se evite una influencia fortuita y sesgada en los resultados (Field, 2009).

Tras la exclusión de los 15 municipios del Estado de Roraima, las distribuciones de los valores per cápita de transferencias voluntarias del Gobierno Federal para los municipios demuestran que aún existen importantes variaciones entre las unidades de la Federación, destacando Amapá, Tocantins y Acre.

Empleándose las pruebas Kolmogorov-Smirnov y Shapiro-Wilk para comprobar la normalidad de la distribución de los valores relativos a la variable dependiente, en el caso las transferencias voluntarias del Gobierno Federal para municipios en los años de 2017 y 2018, no fue posible rechazar la hipótesis de que la distribución no es normal, tomando en cuenta un nivel de significancia de 0,10 según resume la Tabla 2.

Según Pino (2014), una de las formas aceptadas para suplantar el problema de la ocurrencia de una distribución no normal es la transformación de datos, con el fin de acercar la distribución en el estudio de la distribución normal, siendo que una de las más usadas es la transformación potencia. Para el autor, es obligación del investigador la evaluación de los datos antes de decidir cómo hacer frente al problema, bien como cuál prueba utilizar y cuál transformación u orientación considerar para minimizar los efectos de la no normalidad.

En el caso en estudio, incluso cuando se emplea una transformación logarítmica, que fue la que mejor se adecuó a los datos, siguió siendo una imposibilidad rechazar la hipótesis de que la distribución no es normal, de acuerdo con los resultados de las mismas pruebas referidas.

**Tabla 2**  
**Pruebas de Normalidad**

	Kolmogorov-Smirnov			Shapiro-Wilk		
	Estadística	df	Sig.	Estadística	df	Sig.
Valor de transferencias para el Municipio per cápita - Total de recursos transferidos 2017 y 2018	0,210	4.816	0,000	0,640	4.816	0,000
Transf Log10 Valor de transferencias para el Municipio per cápita - Total de recursos transferidos 2017 y 2018	0,021	4.816	0,000	0,997	4.816	0,000

Fuente: SICONV e IBGE. Construcción de los autores.

Al confirmarse que los valores de la variable dependiente no poseen distribución normal, ni siquiera después de su transformación en logaritmos, raíz cuadrada o razones (Field, 2009), no se recomienda la utilización de pruebas y procedimientos estadísticos que supongan una distribución normal de valores en la población evaluada, como comparaciones de promedio, análisis de varianza y regresiones (Denis, 2019; Triola, 2004). En este caso, se presentan como alternativa de análisis para probar la relación entre las variables consideradas en el estudio los procedimientos o métodos estadísticos no paramétricos o “libres de distribución específica” (Field, 2009; Triola, 2004).

Considerando que el valor de las transferencias recibidas por un determinado municipio no presenta relación de dependencia con las recibidas por otro, las pruebas no paramétricas utilizadas deben ser empleables a muestreo independiente (Triola, 2004). Para datos con estas características, las pruebas “U de Mann Whitney”, “Kruskal-Wallis” y “Prueba de Medianas de Muestreo Independiente” son las indicadas. En el caso de grupos formados por variables independientes con dos categorías (ejemplo: posición favorable al gobierno u opositor del diputado federal representante del municipio), fue empleada la Prueba U de Mann Whitney. A su vez, en el caso de variables independientes con tres o más categorías (ejemplo: categorías del IEGM Brasil) fue utilizada la Prueba de Kruskal-Wallis. De todos modos, se utilizaron las dos pruebas bajo el concepto de someter a examen la hipótesis nula de que las dos muestras/grupos provienen de una sola distribución de puestos/ordenación de valores (Field, 2009; Triola, 2004).

Respecto a la hipótesis que trató de evaluar si existe correlación entre la distribución per cápita de transferencias voluntarias del Gobierno Federal para municipios y el hecho de que el municipio sea base electoral de determinado diputado federal integrante de la coalición de apoyo del gobierno o de la oposición, las pruebas estadísticas utilizadas fueron consistentes, resultando no haber diferencia en los valores transferidos a los municipios y el posicionamiento “pro Gobierno” u “Opositor” del diputado federal representante del municipio.

Es decir, cuando se sometió a prueba la capacidad efectiva de diputados de esos dos campos contrapuestos en el tema de obtención de recursos federales para sus bases electorales (consideradas como los municipios en los que alcanzaron, proporcionalmente, sus

**Resultó que no es posible afirmar que diputados de la base del gobierno hayan tenido más éxito que los de la oposición a la hora de direccionar las transferencias voluntarias del Gobierno Federal.**

mejores votaciones), resultó que no es posible afirmar que diputados de la base del gobierno hayan tenido más éxito que los de la oposición a la hora de direccionar las transferencias voluntarias del Gobierno Federal.

Ese resultado puede parecer contrario al sentido común, pero varios elementos contribuyen para su comprensión. El primero de ellos es que, dadas las complejas características de la federación y del sistema político brasileño, otras variables pueden también ejercer influencia sobre la distribución a discreción de recursos del Gobierno Federal para municipios, como la filiación política del alcalde de la ciudad y la del gobernador del estado, además del alineamiento político de los mismos con la coalición política que da soporte al Gobierno Federal. Algunos alcaldes y gobernadores tienen más que otros, accesos a los gabinetes de ministros y a otras autoridades que administran importantes partidas del presupuesto federal (Batista, 2015). Esas variables fueron tomadas en cuenta en este estudio y los resultados encontrados comprueban esa interpretación, como más adelante quedará aclarado.

Otra ponderación que necesita hacerse al respecto es que cerca de 40% de las transferencias voluntarias del Gobierno Federal fueron originadas, en los años 2017 y 2018, en enmiendas individuales de miembros del Parlamento. Dichas programaciones se tornaron ejecución obligatoria, por fuerza de la Enmienda Constitucional 86 de 2015 -EC 86/15 (Diniz, 2016). De esta manera, hay un sesgo que lleva a una distribución más ecuánime de parte considerable de las transferencias voluntarias del Gobierno Federal, y eso puede contribuir para una explicación, al menos parcialmente, del resultado encontrado.

Respecto a la relación entre distribución per cápita de transferencias voluntarias del Gobierno Federal para municipios y efectividad o calidad de la gestión municipal, las pruebas demostraron que existe diferencia en los valores transferidos, cuando se toma en cuenta los niveles de efectividad de la gestión municipal, inferidos por el Índice de Efectividad de la Gestión Municipal (IEGM). Las ciudades de la categoría "C+" del IEGM (municipios "en etapa de adecuación") presentan los mayores valores recibidos, en términos per cápita, mientras que las pertenecientes a la categoría "B+" (municipios de gestión "muy efectiva") recibieron montos menores de transferencias voluntarias del Gobierno Federal.

Se esperarí que la capacidad institucional de las alcaldías fuera un elemento relevante para entender por qué algunas ciudades son, en

**La distribución per cápita de transferencias voluntarias del Gobierno Federal para municipios mantiene correlación con el hecho de que el alcalde sea parte de un partido que participa de la coalición de soporte del Gobierno Federal.**

términos proporcionales, más bien galardonadas con transferencias voluntarias del Gobierno Federal que otras. Secretarías de municipios con menor estructura administrativa, al menos en principio están más preparadas para presentar proyectos, conseguir suplantar la compleja burocracia para firmar acuerdos con el Gobierno Federal y garantizar la ejecución descentralizada de los recursos. No obstante, de forma contra intuitiva, no fueron las 88 ciudades clasificadas como de gestión “muy efectiva” (B+) las que consiguieron obtener más recursos de transferencias voluntarias, en términos per cápita, sino más bien las 1.483 ciudades clasificadas “en etapa de adecuación” (C+) fueron las que alcanzaron más éxito. Ese resultado no autoriza a deducir que ciudades mejor instrumentalizadas en términos burocráticos e institucionales sean menos eficaces en la búsqueda de recursos federales, sino que otros factores probablemente direccionan la disposición de dichos recursos de manera más efectiva, como la existencia de políticos influyentes en la región (alcalde, gobernador, etc.), factor considerado en este trabajo, además de otros que fueron dejados de lado a la hora de definir el marco de la investigación, por ejemplo, la intensidad de las políticas de desarrollo regional llevadas a cabo por entidades del Gobierno Federal, que suelen orientarse hacia los municipios con mayor vulnerabilidad.

Los resultados de las pruebas posibilitan inferir que la distribución per cápita de transferencias voluntarias del Gobierno Federal para municipios mantiene correlación con el hecho de que el alcalde sea parte de un partido que participa de la coalición de soporte del Gobierno Federal. Es decir, hay diferencia en los valores transferidos a los municipios, si se toma en cuenta el alineamiento partidario entre el alcalde y la base partidaria de apoyo al Gobierno. Se infirió, de igual suerte, que los municipios en el que el partido político del alcalde no era parte de la base partidaria de apoyo al Gobierno, estos recibieron, proporcionalmente, valores menores de transferencias voluntarias del Gobierno Federal.

Por último, las pruebas corroboran que existe relación entre la distribución per cápita de transferencias voluntarias del Gobierno Federal para municipios y el hecho de que el gobernador del estado, donde se ubica el municipio, sea miembro de un partido que está en la base de apoyo del Gobierno. Hay una significativa diferencia estadística en desfavor de municipios en los que el partido político del gobernador no es parte de la base partidaria de apoyo al Gobierno Federal.

### **Consideraciones finales**

Una innovación adoptada en este artículo fue la forma de proceder con la identificación de aquellos miembros del Parlamento comprometidos con la agenda del Gobierno y aquellos con la oposición. Es más común que eso se haga por recopilación de los partidos que componen la coalición que da soporte al Ejecutivo, y de ahí se presupondría que todos los miembros del Parlamento pertenecientes a esos partidos fueran a votar siguiendo las orientaciones de sus líderes y, por consiguiente, del Gobierno. En el estudio la filiación partidaria no fue relevante para que se definiera cual sería la composición de la base del gobierno o de la oposición, sino más bien el posicionamiento concreto de cada parlamentario en las votaciones en que hubo una orientación explícita de voto de parte del Gobierno. Se trató de identificar si el miembro del parlamento vota de manera consistente acompañando la orientación del Gobierno o si él, también de forma consistente, vota contrariando a los intereses del Ejecutivo. De este modo se encontraron dos grupos políticamente opuestos en la Cámara Federal: cerca de un centenar de diputados que casi siempre vota con el Gobierno, al que se nombró "Base Consistente del Gobierno" y a otro centenar de diputados que lo contraría en un 80% de las veces o más, al que se llama "Oposición Consistente".

Cabe observar que este muestreo es compatible con la coyuntura política de la época. Todos los 50 diputados de la "Base Consistente del Gobierno" eran, de hecho, pertenecientes a partidos que hacían parte de la coalición que dio soporte al Gobierno Temer en el período. Y de los 50 diputados de la "Oposición Consistente", 49 eran parte de partidos de oposición, con excepción de la diputada Zenaide Maia, del Estado de Río Grande del Norte que, aunque fuera miembro del PR (Partido de la República), partido de la base del Gobierno Temer, votó contrariando las orientaciones gubernamentales en más de 80% de las veces. Ella migró para el PHS (Partido Humanista de la Solidaridad) en 2018, y fue elegida senadora. Actualmente está filiada al PROS (Partido Republicano de la Orden Social).

Como la distribución de la variable dependiente (valores de las transferencias voluntarias del Gobierno Federal) no presenta distribución normal, no se recomienda el uso de modelo de regresión o de pruebas estadísticas paramétricas, que presuponen distribución normal y varianza homogénea. Sin embargo, con propósito exclusivamente elucubratorio, se puso a prueba un modelo lineal con la intención

de obtener una referencia para la evaluación de la consistencia de los resultados de las pruebas no paramétricas. Y el resultado confirmó que la posición pro gobierno u opositora del diputado federal que tiene su coto electoral en determinado municipio, no tiene relación estadísticamente significativa con los valores recibidos a título de transferencias voluntarias para ese mismo municipio.

Una de las implicaciones consecuencia de la opción por innovar la manera de identificar la base de apoyo y la oposición al Gobierno en el Congreso, por medio de la evaluación de los votos de cada parlamentario en las sesiones deliberativas de la Cámara con votación nominal y orientación de voto explícita de parte del liderazgo del Gobierno, resultó en la exclusión del análisis de aquellos diputados que no se posicionan de modo radical respecto al Gobierno. Esos diputados formarían un bloque apodado "Centrón" (bloque del medio), que la crónica política asocia al comportamiento oportunista (Amaral Júnior y Amaral, 2017). Dicho perfil de miembro del parlamento quizás sea más efectivo en las negociaciones con el Gobierno que aquel de los que mantienen posiciones extremas, ya sea que van siempre en contra del Gobierno o que le dan apoyo incondicional. Por lo tanto, nuevos estudios podrán evaluar si diputados con ese perfil son más efectivos en el acometido de direccionar recursos transferidos de forma discrecional por el Gobierno Federal para sus respectivas bases electorales.

Se espera que este artículo contribuya para ensanchar el conocimiento de las fuerzas subyacentes a la distribución de transferencias voluntarias del Gobierno Federal y que provoque el interés en futuras investigaciones, con más alcance y que complementen las consideraciones que aquí se empezaron.

## Notas

(1) Medidas Provisionales (MP) son dictadas por el presidente de la República e inmediatamente sometidas al Congreso Nacional, que las considera respecto a la forma y al mérito. El carácter provisional es oriundo del hecho de que el Legislativo puede aprobarlas, convirtiéndolas en ley, o bien rechazarlas. Cada MP debe satisfacer los presupuestos formales de relevancia y de urgencia y se supone no pueden tratar de temas vedados por la Constitución (artículo 62, § 1º). La MP asume eficacia inmediata tras su publicación y tiene plazo de vigencia de 60 días, prorrogables por otros 60. En el caso de que el Congreso no haya convertido una MP en ley en el plazo de 120 días, ella automáticamente pierde su eficacia (Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988: artículo 62, § 3º y § 7º).

(2) Al 31-12-2018 R\$ 1,00 era equivalente a U\$S 0,258. Ver <https://www.bcb.gov.br/conversao>.

(3) DEM (Demócratas), PEN (Partido Ecológico Nacional), PMDB (Movimiento Democrático Brasileño), PP (Progresistas), PR (Partido de la República), PRB (Partido Republicano Brasileño), PRP (Partido Republicano Progresista), PSC (Partido Social Cristiano), PSD (Partido Social Democrático), PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña), PSL (Partido Social Liberal), PTB (Partido Laborista Brasileño) y SD (Solidaridad).

## Bibliografía

- Abranches, Sérgio (1988), "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro", en *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 31 N° 1, pp. 5-34.
- Albala, Adrián (2017), "Coalition Presidentialism in Bicameral Congresses: How Does the Control of a Bicameral Majority Affect Coalition Survival?", en *Brazilian Political Science Review*, Vol. 11 N° 2, pp. 1-27.
- Amaral Júnior, José y Amaral, João Marcos (2017), "Multipartidarismo atomístico e (semi)presidencialismo de coalizão", en *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, Vol. 9 N° 3, pp. 355-365.
- Andrade, Ana Carolina; Almeida, Cleber; y Aguiar Neto, José (2014), "Um novo paradigma nas transferências voluntárias da União: transparência e controle social dos gastos públicos", documento apresentado no VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, Brasil, 25 a 27 de março.
- Araújo, Suely y Silva, Rafael (2012), "Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil", en *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, Vol. 2 N° 1, pp. 58-74.
- Batista, Mariana (2015), "A conexão ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010)", en *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, Vol. 4 N° 1, pp. 3-16.
- Bittencourt, Fernando (2015), "Instituições e teoria orçamentária: pontos para discussão econômica e gerencial", Brasília, Senado Federal. Consultoria de Orçamentos; Fiscalização e Controle (Orçamento em Discussão; N° 20).
- Brasil. Decreto N° 6.170 del 25-07-2007: dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências, Brasília, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm).

- \_\_\_\_\_. Lei Complementar N° 101 del 04-05-2000, de Responsabilidade Fiscal: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, Brasília, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm).
- \_\_\_\_\_. Lei N° 13.587 del 02-01-2018: estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018, Brasília, Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13587.htm).
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, Brasília, Presidência da República, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- Denis, Daniel (2019), *SPSS Data Analysis for Univariate, Bivariate, and Multivariate Statistics*, Pondicherry, John Wiley.
- Diniz, Vítor (2016), "PEC do orçamento impositivo: um sonho que virou realidade?", São Paulo, Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Dissertação apresentada para obtenção de Título de Mestre em Ciência Política.
- Faria, Asafe (2018), "A crise do presidencialismo brasileiro: a questão da estabilidade do Poder Executivo", Lisboa, Universidade de Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Ciência Política.
- Feliú, Pedro (2018), "Sobrevivendo a reformas, impopularidad y casos de corrupción: el presidencialismo de coalición del Brasil de Temer", en *Revista de Ciência Política*, Vol. 38 N° 2, pp. 181-206.
- Field, Andy (2009), *Descobriendo a estatística usando o SPSS*, Porto Alegre, Artmed. 2. ed.
- Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando (2008), *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- Greggianin, Eugênio; Mendes, Graciano; y Gurgel, Mário (2019), "PEC 02/2015: análise dos dispositivos e impactos na rigidez orçamentária", Brasília, Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Nota Técnica; N° 01/ 2019).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011), Censo demográfico 2010, Brasília, IBGE, <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>.

- Instituto Rui Barbosa (2016), "Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM Brasil", Curitiba, Instituto Rui Barbosa, <http://iegm.tce.sp.gov.br/iegm/help.html>, 21-01-2019.
- Limongi, Fernando (2006), "A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório", en *Novos Estudos*, Vol. 76 N° 1, pp. 17-41.
- Limongi, Fernando y Figueiredo, Argelina (2005), "Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo", en *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 48 N° 4, pp. 737-776.
- O Estado de São Paulo (2012), "Ferramenta mede taxa de governismo de deputados", en *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 12 de maio, p. 5.
- Pereira, Carlos y Mueller, Bernardo (2002), "Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro", en *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 45 N° 2, pp. 265-301.
- Pino, Francisco (2014), "A questão da normalidade: uma revisão", en *Revista de Economia Agrícola*, Vol. 61 N° 2, pp. 17-33.
- Raile, Eric; Pereira, Carlos; y Power, Timothy (2011), "The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime", en *Political Research Quarterly*, Vol. 64 N° 2, pp. 323-334.
- Silveira e Silva, Rafael (2014), "Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: the Appropriation of the Legislative Agenda", en *Brazilian Political Science Review*, Vol. 8 N° 3, pp. 95-135.
- Soares, Márcia y Melo, Bruno (2016), "Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 50 N° 4, pp. 539-561.
- Triola, Mario (2004), *Elementary Statistics*, Boston, Tearson Education. 9. ed.