

donación CEPAL  
24 abril 2006

Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza

---

**FLACSO - Biblioteca**

# **Aprender de la experiencia**

## **El capital social en la superación de la pobreza**

Irma Arriagada

Editora

**FLACSO . Biblioteca**



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**

Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe



COOPERAZIONE  
ITALIANA

Santiago de Chile, septiembre del 2005

La publicación de este libro se enmarca en las actividades del proyecto "Capital social y reducción de la pobreza: uso potencial de nuevos instrumentos de política social" llevado a cabo por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con el auspicio del Gobierno de Italia. Se agradecen los comentarios proporcionados por el lector externo Sr. Guillermo Sunkel a los borradores preliminares de los textos que componen este libro.

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>	
Fecha:	24 Abril 2006
Categoría:	
Proveedor:	
Código:	13757
Denominación:	CEPAL

REG.	15374
IMP.	13253
IMP.	2006

362.5  
A68a  
ej. 2

Diseño de portada: Andrés Hannach

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 92-1-322717-5

LC/G.2275-P

Nº de venta: S.05.II.G.93

Copyright © Naciones Unidas, septiembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

<b>Resumen</b> .....	11
<b>Abstract</b> .....	13
<b>Introducción</b> .....	15
<b>Primera parte</b>	
Aproximaciones conceptuales sobre capital social y los programas para la superación de la pobreza .....	19
<b>Capítulo I</b>	
<b>Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y los programas de superación de la pobreza</b>	
<i>Anthony Bebbington</i> .....	21
Introducción .....	21
A. Bases conceptuales .....	23
1. Estrategias de vida, activos y capital social.....	23
2. Estrategias de vida e intervenciones para la superación de la pobreza .....	26
3. Capital social y estrategias para la superación de la pobreza.....	27
4. Programas de superación de la pobreza como formas de capital social.....	30
B. Lecciones de los programas analizados .....	32
1. Las estrategias de vida y la superación de la pobreza....	32
2. El capital social y la superación de la pobreza .....	33
3. Los programas de superación de la pobreza como capital social: culturas de intervención y la (de)formación del capital social comunitario .....	35

C. El capital social y los programas de superación de la pobreza: conclusiones e implicancias.....	37
1. El capital social como concepto para los programas de superación de la pobreza.....	37
2. Los tipos de capital social y la superación de la pobreza .....	38
3. Análisis ex ante y utilidad conceptual .....	39
4. El principio de cautela.....	40
5. El capital social y el sector público.....	40
6. Los silencios del capital social.....	42
Bibliografía .....	44

## Capítulo II

### Superación de la pobreza, capital social y clientelismos locales

<i>John Durston</i> .....	47
A. ¿Qué se entiende por “programas de superación de la pobreza”? .....	47
B. ¿Qué se entiende por capital social? .....	48
C. ¿Es el clientelismo una forma de capital social? .....	52
D. ¿Por qué privilegiar referencias en el nivel municipal? .....	54
E. ¿Qué funciona? .....	55
F. Conclusiones.....	56
Bibliografía .....	57

## Segunda parte

Las experiencias.....	59
-----------------------	----

## Capítulo III

### México: Oportunidades y capital social

<i>Mercedes González de la Rocha</i> .....	61
Introducción .....	61
A. Del minimalismo a la nueva política social .....	65
B. Oportunidades para los pobres.....	70
C. Reciprocidad, intercambio y capital social .....	75
D. Oportunidades y capital social.....	81
1. Nuevas identidades: las mujeres “Progresas” .....	83
2. Rupturas y conflictos.....	84
3. Permanencia del intercambio social.....	86
4. Aislamiento social.....	88
E. Conclusiones.....	89
Bibliografía .....	92

## Capítulo IV

### Programas de superación de la pobreza y el capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile

<i>Dagmar Raczyński y Claudia Serrano</i> .....	99
Introducción .....	99
A. Acerca del concepto de capital social y desarrollo .....	100
1. Necesidad de precisar el concepto de capital social .....	100
2. Capital social, similitudes y diferencias con otros conceptos .....	103
3. Beneficios o resultados del capital social.....	105
4. Pobreza en un nuevo enfoque de desarrollo.....	106
B. Políticas y programas de superación de la pobreza en los años noventa en Chile desde la perspectiva del capital social .....	109
1. Nociones de capital social presentes en la política social de superación de la pobreza en Chile .....	109
2. Matriz para el seguimiento del capital social en políticas públicas y análisis de programas sociales .....	110
3. Análisis de cuatro programas .....	112
C. Conclusiones, lecciones y aprendizajes.....	125
Bibliografía .....	130

## Capítulo V

### Programas de superación de la pobreza y capital social: la experiencia argentina

<i>Gabriel Kessler y María Cecilia Roggi</i> .....	133
Introducción .....	133
A. Los programas analizados en el contexto de las políticas sociales de los años noventa .....	135
B. Capital social y programas sociales .....	141
1. La modalidad de implementación de los programas .....	141
2. Capital social comunitario.....	144
3. Capital social de puente.....	149
4. Capital social de escalera .....	150
5. Las contraprestaciones .....	153
C. Reflexiones sobre la sustentabilidad.....	156
Bibliografía .....	158

## Capítulo VI

### Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil

<i>Zander Navarro</i> .....	161
Introducción .....	161
A. Porto Alegre: breve panorama .....	171

B.	Presupuesto participativo de Porto Alegre: algunos de sus principales resultados.....	173
1.	PP: breves observaciones sobre la participación .....	176
2.	Elaboración del presupuesto y sus impactos: un breve comentario sobre la eficiencia del funcionamiento del gobierno .....	179
C.	Capital social y presupuesto participativo: equidad, organización social y conciencia cívica .....	180
1.	El capital social ¿es sinónimo de organización social? .....	183
2.	El capital social ¿acrecienta la “conciencia social y política” de los ciudadanos?.....	185
D.	Capital social y reducción de la pobreza en Porto Alegre .....	187
E.	Conclusiones .....	188
	Bibliografía .....	191

### Tercera parte

	Los aprendizajes .....	195
--	------------------------	-----

### Capítulo VII

#### Propuestas para el diseño de programas de superación de la Pobreza desde el enfoque de capital social

	<i>Irma Arriagada y Francisca Miranda</i> .....	197
	Introducción .....	197
A.	Matriz para el análisis de los programas sociales desde la perspectiva del capital social.....	199
1.	Preguntas iniciales .....	199
2.	El diagnóstico del capital social preexistente.....	203
3.	Impactos esperados e inesperados en el capital social .....	212
4.	Herramientas claves para programas sociales con enfoque de capital social.....	215
5.	Herramientas vinculadas a la institucionalidad .....	221
B.	Reflexiones finales sobre la sustentabilidad de los programas .....	223
	Bibliografía .....	226

	<b>Publicaciones de la CEPAL</b> .....	229
--	--	-----

## Índice de cuadros y gráficos

Cuadro III.1	México 2002: cobertura de beneficiarios del programa Oportunidades.....	70
Cuadro IV.1	Matriz para el análisis de programas sociales desde la perspectiva del capital social .....	111
Cuadro V.1	Argentina: programas sociales analizados.....	139
Cuadro VI.1	Red de alcantarillado construida en la ciudad de Porto Alegre, varios años.....	175
Cuadro VI.2	Participación en el PP: total de las rondas y plenarias temáticas .....	177
Cuadro VII.1	Matriz para el análisis de programas sociales desde la perspectiva del capital social .....	202
Gráfico I.1	Estrategia de vida .....	26
Gráfico II.1	Tres planos de recursos en el sistema social .....	50
Gráfico II.2	Interfaces entre esferas de acción .....	52
Gráfico VI.1	Presupuesto participativo de Porto Alegre: tendencia observada al comparar las inversiones per cápita versus la renta media de las regiones componentes del mecanismo, 1992-2000 .....	188

**FLACSO - Biblioteca****Capítulo VI****Desarrollo redistributivo y capital social:  
el caso del presupuesto participativo de  
Porto Alegre, Brasil <sup>1</sup>***Zander Navarro <sup>2</sup>***Introducción**

En los últimos años, especialmente desde comienzos de la década de 1990, hemos observado la ocurrencia de un conjunto notable de procesos sociales, económicos y político-institucionales en la estructuración de las sociedades, procesos que, en su mayoría, requieren interpretaciones nuevas y más creativas. No solo se trata de cambios políticos, derivados de la nueva "ola democrática" que modificó regímenes políticos en gran parte de los países del planeta, ni tampoco de los profundos cambios económicos resultantes de la intensificación de las relaciones financieras y comerciales entre las naciones. Son procesos que han afectado directamente al papel del Estado, con las exigencias correspondientes de aplicar nuevas formas de administración social, definir e implementar las políticas públicas y, a consecuencia de ello, reestructurar las relaciones entre la sociedad y el

---

<sup>1</sup> Algunas secciones de este trabajo forman parte del estudio sobre Presupuesto Participativo de Porto Alegre, que será publicado en Licha, Isabel (ed), *Citizens in Charge. Managing Local Budgets in East Asia and Latin America*. BID, Washington, 2005. Agradezco a Roberto Guimarães y a Guillermo Williamson por sus comentarios a este texto.

<sup>2</sup> Profesor e investigador de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (Brasil) y del Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex (Inglaterra), [znavarro@portoweb.br](mailto:znavarro@portoweb.br) y [Z.Navarro@ids.ac.uk](mailto:Z.Navarro@ids.ac.uk).

Estado. En los últimos años, América Latina ha sido, como se sabe, la región que ha experimentado estos cambios de largo alcance de manera más profunda, combinando casi siempre marcos institucionales, crecientemente democráticos en su esencia, con políticas macroeconómicas generadas en el mismo período de acuerdo con recetas ortodoxas propuestas por los organismos multilaterales.<sup>3</sup> Sin embargo, en la mayoría de los casos, esas orientaciones representan directrices de manejo económico que vienen generando inseguridad política, crisis periódicas y creciente desigualdad social, lo que hace que aumenten los sectores de la población que viven en condiciones de pobreza extrema.

A pesar de ello, la combinación de una sociedad civil más activa ante la apertura democrática formal que amplía las demandas sociales, por una parte, con las insuficiencias del crecimiento económico en los últimos años, por otra (procesos que a su vez se combinan con la presencia de aparatos estatales que también se han vuelto frágiles o incluso desaparecido), ha permitido el surgimiento de diversas formas de "experimentalismo institucional" con las que, en términos generales, se propone atender sobre todo las demandas sociales ampliadas y responder a la ineficacia general de la conducción económica implantada en el continente. En la región se ha observado un aumento de los niveles de pobreza y desigualdad social, y el incremento de las diferencias sociales y económicas en proporciones inéditas, creándose así un contexto favorable a las iniciativas antes mencionadas. Tales procesos innovadores, en la medida en que se mantienen por largo tiempo y alcanzan éxito, modifican diversos aspectos de la vida en sociedad, así como los padrones económicos y sociales de América Latina.

En relación con el caso del Presupuesto Participativo implantado en la ciudad de Porto Alegre, por ejemplo, una de sus motivaciones originales fue, justamente, suplir el rol "insuficiente" del Estado (en este caso, de los gobiernos municipales) durante los años ochenta, y la necesidad de dar curso a la creatividad para reestablecer un padrón de acción más adecuado que el de las políticas gubernamentales, que escapase a la visión de la "creciente crisis del Estado en América Latina" (Lechner y otros, 1999). Pero esta innovación, discutida en este trabajo, reflejaba también el efecto inmediato de un Estado nacional cada vez más

---

<sup>3</sup> Aunque el contenido político de esos procesos democráticos puede variar enormemente. Tal vez, en América Latina no existe ningún caso concreto en que efectivamente ocurran algunos de los prerequisites para la consolidación democrática, entre ellos, "un rasgo elemental —oposición abierta a la participación— es suficiente para identificar a un sistema político como democrático (...) La democracia se consolida cuando la mayoría de los conflictos se procesan por medio de instituciones democráticas, cuando nadie puede controlar los resultados ex post y los mismos no son predeterminados ex ante" (Przeworski, 1991, pp. 10 y 51).

acorralado frente a las exigencias de la sociedad como un todo, es decir, impactado por un proceso de descentralización de las responsabilidades. Este proceso se originó no solo en las exigencias de la democratización política, sino también en la incapacidad del Estado para mantener el conjunto de políticas que tradicionalmente estaban bajo su responsabilidad desde los años treinta, y que aumentaron enormemente durante el ciclo de expansión en la década de 1970.

En el caso brasileño, es notoria la consecuencia de estos cambios en la estructura de la toma de decisiones y de las responsabilidades públicas, puesto que los espacios subnacionales —esto es, los distintos estados de la federación y, en especial, los municipios— pasaron a hacerse cargo de un conjunto creciente de responsabilidades y a proveer servicios en su jurisdicción territorial, transferencias operadas bajo el precepto democrático de la descentralización.

Las ciudades, sobre todo, han experimentado en estos años una creciente presión social y sus gobernantes se ven apremiados por mayores demandas, planteadas por una ciudadanía también más informada y políticamente más activa, que exige mejores servicios urbanos. Entretanto, por lo menos en el caso brasileño, el amplio proceso de descentralización política y de toma de decisiones casi nunca ha ido acompañado de la correspondiente transferencia de recursos financieros proporcionales necesarios para su implementación, generándose así crisis políticas y desacuerdos entre las esferas federales. Curiosamente, este ambiente de cambios produjo asimismo una confusión del significado de los “nuevos tiempos”, pues las agrupaciones sociopolíticas situadas a la izquierda saludaron a la descentralización como un elemento fundacional de sociedades más democráticas. Pero por otra parte, este proceso respondía también a los intereses políticos de los sectores más conservadores, en virtud de su impacto sobre el tamaño y la capacidad de intervención del Estado nacional, ya que la reducción de sus potencialidades satisfacía las expectativas ideológicas y doctrinarias de estos últimos sectores. Así, en lo que a descentralización se refiere, en el espectro ideológico existe una inesperada convergencia de interpretaciones entre progresistas y conservadores, aunque sus fundamentos sean diametralmente opuestos.

Estos recientes y desafiantes contextos comportan un número significativo de innovaciones en el sistema de toma de decisiones de diversos ámbitos, así como nuevos arreglos institucionales. De esta forma, el surgimiento de estas iniciativas no debería sorprender, porque ellas representan necesidades sociales en coyunturas que se fueron modificando rápidamente. No solo los grupos sociales demandantes, los gobiernos locales, las asociaciones y organizaciones de la sociedad, sino también los organismos multilaterales internacionales y los gobiernos

centrales esperaban cosechar los benéficos resultados de la descentralización política, procurando una mayor operatividad gubernamental, un uso más racional y eficaz de los recursos nacionales y locales y los efectos positivos de la movilización social —en síntesis, la formación de una “gobernabilidad virtuosa”.

Esta parece ser una nueva era, en la que el acento en la democratización de los ambientes locales, la consolidación del papel preponderante de la sociedad civil y la afirmación de una ciudadanía “empoderada”, junto con la mayor participación social, sintetizan los objetivos mayores y finales de la sociedad, convenciendo así a algunos científicos sociales sobre el aspecto principal que caracteriza actualmente al desarrollo urbano latinoamericano, esto es, la “innovación democrática es probablemente el aspecto más incitante de los papeles que asumen gradualmente los gobiernos locales” (Castells y Borja, 1996, p. 160).

Intensas presiones sobre los gobiernos —tanto federal como aquellos de las regiones más remotas— despiertan la curiosidad de los estudiosos, quienes elaboran explicaciones respecto del papel del Estado en el período actual o, incluso, acerca del significado de la constitución de “esferas públicas”, en el sentido habermasiano. Producto de ello, han surgido conceptos como el de “control social de los espacios públicos”, nuevas formas decisorias que comprenden a la sociedad civil, “administraciones participativas”, “empoderamiento social”, capital social, gobernabilidad; en fin, una nueva gramática política paulatinamente propuesta y difundida para explicar los procesos que surgían y se mantenían en el tiempo. Todos estos términos y nociones destinados a explicar, en su esencia, las interacciones entre los ciudadanos más activos y participativos y el mundo de la política y el Estado, han encontrado, a poco andar, sus formatos normativos.<sup>4</sup>

Brasil es uno de los países que mejor representa estas tendencias. La transición política en este país ha sorprendido a muchos analistas e,

<sup>4</sup> En una contribución notable, al investigar la reciente experiencia política latinoamericana, Cunill Grau observó que (...) “los ochenta, abrieron un llamado a la participación ciudadana como herramienta para el fortalecimiento de la democracia. Esa década estuvo marcada por regímenes autoritarios que prevalecían en la región. Pero el cambio económico ha sido muy diferente, después que se asumió hegemónicamente que la crisis global era crisis estatal. (...) La década de los noventa se caracterizó por dos tendencias: por una parte, impulsa una serie de reformas constitucionales enfocadas hacia las herramientas de democracia directa y a la oportunidad de participación ciudadana en la administración pública. Por otra parte, podemos apreciar un claro esfuerzo por la transferencia de servicios sociales por parte del gobierno central (...) El *self-management* social, que combina la dirección descentralizada de recursos y la creación de gremios colectivos para su administración, el paradigma del nuevo convenio institucional que hace que la cooperación social sea el medio para proveer servicios sociales” (Cunill Grau, 1997, pp. 76 y 81).

incluso, ni el más sagaz de los científicos políticos imaginaría la extensión de las nuevas ideas diseminadas por todo el país. La vitalidad política ha difundido nuevos valores y muchas nociones propias de un discurso democrático, produciendo acciones que demuestran claramente estos cambios. La literatura sobre la transición política brasileña es conocida y no es necesario citarla aquí. Aun así, para los propósitos de este estudio, tal vez es relevante subrayar que, en los últimos años, ya eran perceptibles tanto los resultados a largo plazo como los cambios en las prácticas sociales, así como una nueva "cultura política". Algunos científicos políticos argumentan, por ejemplo, que desde fines de la última década y principios de los años noventa, las masas en Brasil han demostrado que su orientación política tiende a adherir a la democracia "(...) en algo más de 20 años, se produjeron cambios en el sentido de una visión política más secularizada, es decir, tendiente a una esfera pública reconocida y valorada per se (...) paralelamente a los cambios democráticos en la estructura política, están ocurriendo profundos cambios en la cultura política de los brasileños" (Moisés, 1995, p. 152).

Entretanto, y como es sabido, las tasas de crecimiento económico observadas en Brasil han sido relativamente bajas en los últimos años, como resultado de políticas macroeconómicas inapropiadas y de las restricciones internacionales impuestas en el mismo período. El país, por lo tanto, ha sido incapaz de producir un padrón continuo de desarrollo, impulsado por la fuerza de los procesos globalizantes, sobre todo en la esfera financiera. En los últimos años, las políticas públicas y la administración general del Estado han sido completamente insatisfactorias, incapaces de reducir el significativo nivel de pobreza existente, e impotentes, además, para revertir el padrón de desigualdades sociales históricamente prevaeciente en el país. Según estudios de opinión pública, ha sido posible observar que la acción general de los gobiernos y el cumplimiento de las funciones que se espera de los servicios públicos son evaluados, crecientemente, con descrédito y descontento.

En la última década se ha experimentado, además, otro cambio importante: los efectos de la nueva Constitución Federal, promulgada en 1988. Al igual que lo sucedido en otros países de América Latina, con la nueva carta constitucional se desencadenó una fuerza descentralizadora y, en el período posterior a su puesta en marcha, se dio inicio a una verdadera fiebre de innovaciones en los planes subnacionales, a los que les fueron transferidas nuevas responsabilidades. Sin la correspondiente transferencia de recursos financieros, ello produjo dificultades para las ciudades, los estados federales y los municipios, obligando a los gobiernos subnacionales a modificar fuertemente su lógica (*rationale*) de acción y de oferta de servicios.

Bajo este panorama de restricciones y dificultades, resultante de la estrechez financiera típica de la década pasada y de las crecientes presiones sociales, muchas innovaciones potencialmente promisorias, orientadas a la implementación de diversos servicios públicos, fueron puestas en práctica en las ciudades brasileñas (Dagnino, 2002). El llamado Presupuesto Participativo (que denominaremos PP) es una de esas innovaciones implementadas en el país en los años noventa, como resultado del nuevo cuadro de tendencias existente desde fines de la década de 1980. Desde mediados de los años noventa, especialmente, esta experiencia de participación social y administración compartida de los fondos públicos de la ciudad de Porto Alegre ha recibido un creciente reconocimiento nacional e internacional. Fue a partir de los años 1995/1996 que en la ciudad se encontraron las bases definitivas para el desarrollo del PP. Un reconocimiento internacional significativo ocurrió cuando esta innovación fue aclamada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), realizada en Estambul, en 1996, donde se premió al Presupuesto Participativo de Porto Alegre entre las llamadas mejores prácticas (*best practices*), lanzándola internacionalmente y en el ámbito del Sistema de las Naciones Unidas, a través del cual se divulgó profusamente. Otro evento internacional, ocurrido el mismo año, fue el seminario "Descentralización en América Latina: innovaciones y resultados para las políticas públicas", realizado en Caracas, bajo el patrocinio del Banco Mundial. En esa oportunidad, por primera vez, en esta institución se reconoció al PP como una innovación promisoriosa, difundiéndola posteriormente a través de sus canales internos (Navarro, 1997). En los años siguientes, el peso de la aprobación del Banco Mundial impulsó la difusión del PP entre otras instituciones multilaterales y agencias de cooperación internacionales.

Además, otros factores, esta vez locales, contribuyeron a crear un ambiente de mayor apoyo social y creciente legitimación. En la literatura no se registra debidamente este hecho, pero el PP fue consolidado durante el mandato municipal de 1993-1996, a causa de ciertos acontecimientos, entonces vigentes, que aquí solo esbozaremos. La implementación de esta innovación, como se sabe, nació de la victoria de una coalición de partidos de izquierda, encabezada por el Partido de los Trabajadores (PT), ganadora, por primera vez, en 1988, por un estrecho margen de votos. El PP nació y se estructuró erráticamente durante su primer mandato, que duró hasta fines de 1992, siendo operado con una perspectiva política idealista que corría el riesgo de fracasar debido a la falta de recursos para inversiones. Así sucedía no solo a causa de las dificultades financieras que sufrían los nuevos operadores gubernamentales, sino también como consecuencia de las diversas incertidumbres en la acción programática del nuevo gobierno municipal (descritas con detalle en Fedozzi, 2000).

Por otra parte, era la iniciativa de una fuerza política minoritaria de la ciudad, que sufrió la fuerte oposición de otras organizaciones políticas. Así, el éxito del PP fue inicialmente muy escaso y es probable que solo durante el año 1992 haya surgido la posibilidad de que se transformara en una política permanente, aplicable a la ciudad de Porto Alegre. Además de todo esto, todavía durante el primer mandato se realizó una reforma tributaria. Dicha reforma, sumada a la redistribución de los recursos nacionales promovida por los procesos descentralizadores desencadenados con la regulación de la Constitución Federal de 1988, permitió a la misma coalición política, nuevamente victoriosa en las elecciones de fines de 1992, una proporción de recursos para la ciudad mucho más significativa. Ello le permitió asegurar las inversiones comprometidas en el marco del Presupuesto Participativo.

De esta forma, durante este segundo mandato, el PP pudo recibir las demandas de los ciudadanos y materializarlas rápidamente al año siguiente. Esta "salud financiera" fue más visible en el segundo mandato y gran parte del tercero, pero no se repitió durante el cuarto (actual), debido sobre todo al hecho de que en los últimos años se ha registrado en Brasil un proceso de concentración de los recursos financieros en las manos del Gobierno Federal, interrumpiendo los ímpetus descentralizadores iniciados con la firma de la nueva Constitución, en 1988.

Otro importante aspecto local que permitió la consolidación del PP, siempre durante el segundo mandato señalado, fue la introducción de las "plenarias temáticas", que pasaron a integrar la estructura del PP; estas serán abordadas más adelante en este trabajo. Esas "plenarias" se crearon para romper con la naturaleza parroquial e inmediatista de la mayoría de las demandas presentadas al PP, localismo que de haberse mantenido podría haber impedido el debate —y la toma de decisiones— sobre las inversiones para la ciudad como un todo, obstruyendo una real planificación para Porto Alegre.

En los primeros años, obras y decisiones que podían afectar globalmente a la ciudad no encontraban espacio para la discusión y la deliberación; precisamente con este propósito es que se propusieron y establecieron las plenarias temáticas. Una vez lanzadas, por medio de ellas fue posible consolidar aún más el PP, atrayendo a sectores antes desinteresados, especialmente entre la clase media, los profesionales liberales y otros estamentos profesionales de la ciudad. Estos sectores se mantenían distantes del proceso, especialmente porque sus intereses inmediatos eran más abarcadores que lo meramente local (barrio o calle) y no habían encontrado aún su propio espacio en el ámbito del PP y su estructura.

La culminación de este conjunto de hechos, que mostraron a la ciudad eufórica y en un clima de gran optimismo, fue la realización, en 1996, del “Congreso de la Ciudad”, que consolidó definitivamente al PP como un gran instrumento de transformación e innovación en las relaciones entre el gobierno municipal y los mecanismos decisorios de las inversiones públicas realizadas en Porto Alegre.<sup>5</sup> Sin sorpresas, permitió asimismo que la coalición política venciese, por tercera vez y muy fácilmente en la primera vuelta, en las elecciones municipales de aquel año. La imagen de una ciudad que hacía innovaciones de gran significado implicó también llegar a ocupar espacios de repercusión internacional. Pocos años después, cuando se decidió que fuera la sede de los “foros sociales mundiales”, tal imagen alcanzó aún más espectacularidad, transformándose en el símbolo de un bastión “anticapitalista” que representaba el centro de un supuesto movimiento social mundial antisistémico (Hardt, 2002). En cierto grado, Porto Alegre irradió la imagen de una ciudad capaz de mantenerse como un bastión inexpugnable contra la onda neoliberal, imagen ideológica que pocos analistas han sido capaces de examinar adecuadamente.

Ante este conjunto de situaciones —y la concreción de la primera etapa de crecimiento del PP— se generaron muchos estudios e investigaciones, en general idealizantes y algo románticos, optimistas y, casi siempre, inadecuados para detectar sus probables limitaciones y contradicciones. Para no citar críticamente a otros autores, el propio autor de este trabajo afirma en el informe técnico sobre el PP, preparado para el Banco Mundial, que:

“(…) documentos oficiales y la opinión local general sostienen que la experiencia del PP ha cambiado radicalmente la historia de las relaciones sociales y políticas en la ciudad. Sus prometedores resultados habrían ido más allá de las expectativas, generando un proceso de descentralización de poder municipal sin precedentes, disminución de la concentración de poder en manos del alcalde, así como, si no la abolición, por lo menos una clara reducción de las prácticas clientelistas y corruptas” (Navarro, 1997, p. 183).

---

<sup>5</sup> Debemos destacar que aquellos años fueron, también, de optimismo nacional con la implantación del “Plan Real” (en julio de 1994), que eliminó la brutal tasa inflacionaria existente, valorizó la moneda brasileña y permitió, por ejemplo, el aumento de los niveles de consumo, incluso de bienes suntuarios, por parte de la clase media, además de posibilitar incrementos reales en las rentas de los sectores sociales más desfavorecidos. Este clima de optimismo nacional facilitó, ciertamente, la consolidación del PP en Porto Alegre.

En los últimos años, cuando el proceso y sus mecanismos de implementación se hicieron aún más conocidos en la ciudad, automatizando de cierta forma su operatividad, algunos analistas e incluso algunos operadores gubernamentales (aunque muy pocos) comenzaron a manifestar sus dudas y a indicar sus dificultades. En la literatura reciente se señalan aparentes limitaciones para el crecimiento y la continuidad del PP, así como para satisfacer las ambiciones de cambio social (y hasta emancipatorias) que la retórica política prometió a la ciudad. Mientras algunos autores ven el “relativo agotamiento” del PP (Navarro, 2000), otros señalan la existencia de una cierta inercia (Abers, 2002) o de algunas “paradojas”, e incluso la posibilidad de una “toma termidoriana” del proceso, que elimine sus potencialidades republicanas (Baierle, 2002). Otros estudiosos, examinando los procedimientos operacionales del PP, identificaron además diversos obstáculos para su crecimiento y perfeccionamiento (Santos, 2002; Silva, 2001). De este modo, no obstante las innumerables mejorías en la vida cotidiana de la ciudad, pareciera que un numeroso grupo de investigadores comparte algún grado de escepticismo con respecto al crecimiento sostenido del PP, a su capacidad de movilización social y, en particular, a su impacto en la promoción de cambios socioeconómicos. Véase, por ejemplo, la colección de ensayos organizada por Verle y Brunet (2002), preparados para examinar los primeros 12 años de implantación de esta innovación. El documento del grupo de trabajo formado para tal propósito es emblemático cuando analiza los problemas actuales experimentados por el PP y sus posibilidades de continuidad y crecimiento (Texto GT, 2002, pp. 12-14).

En este estudio se describen y analizan algunos aspectos del desarrollo del PP a partir de su implementación, en 1989, en la ciudad de Porto Alegre, capital del estado de Rio Grande do Sul. Esta innovación se ha sostenido durante los gobiernos electos, sucesivamente, en 1992, 1996 y 2000. Todas estas administraciones fueron elegidas por coaliciones lideradas por el Partido de los Trabajadores (PT), partido de izquierda, constituido en los inicios de los años ochenta como resultado directo de la transición política que terminó con el ciclo militar vigente entre 1964 y 1984.<sup>6</sup>

En diversos datos se muestra que el PP puede ser considerado, desde diversos ángulos, como una innovación exitosa a pesar de sus limitaciones, raramente discutidas por lo demás (Navarro, 2003). En las secciones que siguen a esta Introducción se insiste en que, aun cuando diversos aspectos atribuidos al PP de Porto Alegre no sean realmente visibles —por ejemplo, el real significado de la “democratización local del poder político”—, es

---

<sup>6</sup> En las elecciones municipales de octubre del 2004, la coalición local perdió las elecciones después de 16 años en el poder.

innegable que otros cambios concretos son fácilmente localizables en diferentes partes de la ciudad. Estos son resultados vinculados directamente a la propia operación de los servicios públicos, que fueron notablemente perfeccionados luego de la implantación del PP. Mayor racionalidad administrativa y mayor eficiencia en el uso de los recursos financieros, son unos de los resultados más evidentes; pero también más justicia social con respecto a la asignación de los fondos públicos. Así, el objetivo inicial de aproximar a los ciudadanos y sus demandas al gobierno de la ciudad por medio de una iniciativa como el PP y su nueva estructura para la toma de decisiones, parece estar cumpliéndose plenamente en la ciudad de Porto Alegre.

Aunque la participación de los ciudadanos en el PP haya sido confinada, principalmente y hasta el momento, en algunos sectores sociales, el mecanismo ha concretado en la ciudad nuevos y diversos procesos sociales. Desde la estructura del propio PP al creciente nivel de representación social y política, estos cambios han operado una especie de “acción afirmativa” en Porto Alegre, por cuya vía se garantiza la redistribución de los fondos públicos (aunque indirectamente, a través de obras) hacia los sectores más pobres y precarios, y mediante un creciente nivel de legitimación. Frente al singular arreglo semiformal organizado a lo largo de los años, parece incluso apropiado definir tal innovación como una especie de “democracia afirmativa” en curso. Los efectos redistributivos (que se presentan más adelante) son notables y, si en la experiencia no se define claramente un modelo para ser replicado, dadas las especificidades históricas de Porto Alegre, la experiencia habrá producido —aun así— un conjunto de lecciones que pueden inspirar procesos similares en otras partes.

En la primera parte de este estudio se presentan, brevemente, algunas características generales de Porto Alegre. En sus orígenes, el PP derivó de un grupo de factores, principalmente políticos, inspirados en el contexto nacional de la época y en las particularidades históricas de la ciudad, que convergieron para el éxito de los esfuerzos por implantar esta innovación. Hacemos hincapié en que las diferenciadas condiciones de vida y la tradición política, que acentúa los temas sociales, aumentaron las posibilidades de que el PP contara con la aprobación social.<sup>7</sup> La misma tradición alejó posibles resistencias que pudiesen haber emergido, derivadas de intereses ajenos a la ciudad y eventualmente oponentes al nuevo proceso decisorio y de asignación de recursos implementado a través del PP.

---

<sup>7</sup> Para ilustrar este tema, es importante recordar que el estado de Rio Grande do Sul (del que Porto Alegre es la capital) presenta algunos de los mejores indicadores sociales del país. Por ejemplo, entre las 50 ciudades de mejor desempeño educacional (con los índices más bajos de analfabetismo, entre otras variables educacionales), 32 se localizan en este estado.

Actualmente, la estructura del PP es muy conocida y parece innecesario repetir una vez más cómo se aplicó y organizó después de 1989 (véanse, entre otros, Santos, 2002 y Navarro 2004). Su evolución apunta a una creciente complejidad y una ampliada sofisticación operacional. Pensado inicialmente para intervenir solo en las decisiones relativas a las inversiones que serían realizadas en la ciudad, que se materializarían al año siguiente cuando el presupuesto aprobado estuviera en operación, con el pasar de los años el experimento fue objeto de perfeccionamientos y tuvo mayor cobertura, permitiendo a sus participantes discutir y deliberar sobre asuntos más complejos y propios de la ciudad como un todo, y no solo acerca de aquellos relacionados únicamente con sus zonas de residencia.

En la segunda parte se expone una breve y concisa lista de los resultados del PP en Porto Alegre. Se destacan los distintos impactos producidos por la innovación, que van desde los cambios administrativos y del proceso decisorio, a la naturaleza de las obras y de los servicios públicos ahora decididos por los ciudadanos participantes en el PP. Se mencionan también resultados políticos, aunque requieren aún de análisis posteriores. La discusión de esos resultados constituye el fundamento empírico a partir del cual se definen las condiciones de replicabilidad del experimento participativo en cuestión.

Finalmente, en la última y tercera parte de este estudio se discute la noción de capital social y su aplicabilidad al caso del PP de Porto Alegre. Se presenta una sucinta definición de capital social, apoyada en la literatura existente, y se examinan sus posibilidades de correspondencia empírica, analizando tres situaciones posibles, esto es: capital social, simplemente como concepto correspondiente a "organización social" (significado predominante en la literatura brasilera); capital social como factor relacionado con la reducción de la pobreza; y, finalmente, capital social como un mecanismo societario capaz de crear nuevos valores tendientes a estrechar la confianza y la cooperación social, modificando así la "conciencia social". Se concluye que es probable que esta noción pueda ser relativamente útil al examinar los aspectos innovadores y su relativo éxito en la ciudad de Porto Alegre. No obstante y en relación con el caso analizado, su uso como elemento analítico central es solo parcial y no corresponde a las expectativas teóricas que en la literatura reciente parece atribuirse a la noción de capital social.

## **A. Porto Alegre: breve panorama**

Con una población de 1 millón 400 mil habitantes, en 471 km<sup>2</sup>, Porto Alegre tiene una significativa importancia para la economía de Rio Grande do Sul. El producto bruto de la ciudad se estima en 9 mil 300 millones de

dólares. Es el mayor centro urbano y, al mismo tiempo, el más importante núcleo industrial del estado, que contribuye con el 9% del producto industrial bruto; además, aporta al estado algo más de un tercio del valor atribuido al sector servicios. Su población total representa el 13,4% del total de Rio Grande do Sul (todos los datos anteriores corresponden al año 2000). La ciudad, que nació en 1772, es también el centro de la región metropolitana, que comprende un gran número de otros municipios cuyo conjunto suma una población de 3 millones de personas.

Así como otras capitales estaduais brasileñas, en las últimas décadas Porto Alegre experimentó un acelerado proceso de urbanización. En 20 años su población se duplicó (de 1960 a 1980); sin embargo, en el último decenio la población aumentó solo un 12%, debido a que nuevos centros industriales —creados en Rio Grande do Sul— desviaron las corrientes migratorias antes destinadas a la capital. No obstante su (aún) relativa importancia en términos industriales, se trata de una ciudad organizada especialmente en torno del sector servicios, tanto financieros como gubernamentales, que posee además un gran sector ligado al área educacional. Curiosamente, la ciudad presenta también un importante “sector rural”, que ocupa un tercio del área del municipio, compuesto por aproximadamente 1.200 productores agrícolas. El municipio es, por ejemplo, el mayor productor de duraznos *in natura* de Brasil.

Con tales características generales, Porto Alegre ha sido frecuentemente destacada por sus elevados indicadores sociales y de calidad de vida, de acuerdo con los datos recogidos en diversos años por la revista *Dirigente Municipal*, por ejemplo. Una investigación realizada en 1966, que comparó diversos indicadores de ciudades brasileñas con más de 20.000 habitantes, estableció la primacía de esta ciudad. Además, en ese momento presentaba la mayor capacidad de consumo per cápita de Brasil (*Exame*, 1996, pp. 104-110). La esperanza de vida es de 72,6 años —mientras que la media nacional es de 67 años— y el analfabetismo entre las personas con 10 años y más alcanza al 9,7%. La tasa de mortalidad infantil en 1966, por otra parte, disminuyó de 37,2 a 13,8 por cada 1.000 niños de un año de edad o menos, el descenso más significativo presentado por todas las capitales estaduais brasileñas.

Pese a estos datos positivos, en la ciudad persistían diversos indicadores sociales problemáticos, siendo el más importante el problema habitacional. Un tercio de la población vivía en *favelas* o viviendas consideradas como subhumanas, construidas en zonas ilegales (áreas privadas invadidas, por ejemplo). A ello se suma el hecho de que la población que habitaba en tales áreas y viviendas se duplicó entre los años 1981 y 1990 (Carta de Conjuntura, 2 (6), octubre de 1992, p. 5). En 1989, los terrenos no utilizados de la ciudad representaban el 1,8% del

total del área urbana, y solo aproximadamente 100 personas eran propietarias del 47,8% del total de esta (Fedozzi, 1994, pp. 26-27). En los años noventa, el problema habitacional fue sustituido, gradualmente, por otro problema social más urgente y de mayor gravedad: el desempleo. Los datos sobre desempleo no son lo suficientemente regulares ni consistentes, y por lo tanto no permiten hacerse una idea precisa. Usualmente las estadísticas subestiman la real dimensión del problema.<sup>8</sup>

## **B. Presupuesto participativo de Porto Alegre: algunos de sus principales resultados**

La aplicación del PP al funcionamiento de la ciudad ha permitido alcanzar resultados notables, muchos de los cuales podríamos mencionar en este trabajo. En atención a la limitación de espacio, señalaremos aquí tres procesos generales de gran relevancia social. El primer cambio notable es la impresionante merma de los comportamientos corruptos y las irregularidades administrativas en el funcionamiento del gobierno, fenómenos tan corrientes en el mundo político brasileño. Al introducir una inédita transparencia en la elaboración, destinación e implementación del presupuesto municipal, que ahora se abre a los intereses de los ciudadanos, en las administraciones de ese período se redujeron drásticamente los espacios para componendas ilícitas y para la diseminación de irregularidades que involucraban a los funcionarios públicos y a los intereses privados.<sup>9</sup> De esta forma, disminuyeron notablemente los costos de las transacciones y las posibilidades de corrupción en el funcionamiento del gobierno municipal. Esto se ha hecho evidente para la población, despertando confianza y empatía entre la sociedad y el gobierno en la medida en que una política de “libros abiertos” es la marca registrada de las administraciones del período inaugurado en 1989.

Un segundo resultado, más general y visible en toda la ciudadanía sobre todo durante los períodos electorales —aunque exige aún una investigación más detenida y definitiva—, tiene que ver con la reducción del clientelismo en las relaciones políticas. Su resultado también es ostensible en un mejor comportamiento de los actores involucrados más directamente en la política, como los consejeros municipales, por ejemplo, o los candidatos a cargos elegibles, pues ahora todos se enfrentan a una

---

<sup>8</sup> En Baierle (2002, p. 136) se presentan datos complementarios acerca de los problemas sociales de la ciudad.

<sup>9</sup> Desde comienzos de 2001, todos los datos relativos al PP, incluidas las fechas de las reuniones y sus locales, los nombres de los consejeros y el destino de las inversiones, están disponibles en Internet. Véase: [www.portoalegre.gov.br](http://www.portoalegre.gov.br) bajo el link “Presupuesto Participativo”.

población más informada y demandante. De acuerdo con todas las evidencias, aunque aún dispersas y no sistemáticas, los antiguos líderes comunitarios y políticos, acostumbrados en el pasado a los intercambios clientelistas, "(...) vieron a su público disminuido o cambiado" (Genro, 1997, p. 27; véase también Abers, 1996). Este efecto político se esperaba, dado el formato operacional del PP cuyas normas y reglas fueron establecidas en el marco de una intensa discusión pública de los participantes, de modo que las decisiones gozan de una enorme legitimidad. Lo característico del PP es la gran transparencia de sus "reglas del juego", aunque aún los resultados sean inciertos y deriven del proceso deliberativo puesto en marcha. En este marco, los comportamientos particulares, capaces de fomentar relaciones clientelistas, encuentran pocas posibilidades de prosperar. Paralelamente, como el PP es una innovación abierta y universal, que no discrimina a ningún interesado bajo ningún aspecto, crea inevitablemente un nuevo campo para nuevas iniciativas políticas, forzando a los líderes locales y a otros activistas políticos a modificar sus comportamientos; de este modo, siembra cambios promisorios en la cultura política.

Un tercer resultado general que merece atención es el "factor redistributivo" que el PP consolidó en la ciudad de Porto Alegre, y que será desarrollado en el punto 3 de la sección C de este estudio. Aquí solo señalaremos su racionalidad operacional. La redistribución de recursos, que permite incluso reconocer la existencia en Porto Alegre de una "democracia redistributiva", corresponde a dos mecanismos independientes, aunque convergentes. En primer lugar, la reforma del sistema tributario (antes mencionada), que instituyó el principio de la progresión de las tasas e impuestos que el gobierno municipal está legalmente autorizado a cobrar —lo que en última instancia significa que los sectores sociales más ricos, que viven en los mejores barrios de la ciudad, pagan más impuestos que los segmentos sociales que habitan las zonas más pobres y miserables— según las diferencias de infraestructura, de los costos de mantenimiento de los servicios públicos, de la ubicación, del tamaño de las viviendas, y otras. De esta manera, los sectores de clase media y aquellos de la elite local responden por una parte mucho mayor de los impuestos recaudados, proporción que se hace aún más relevante a partir de la reforma tributaria realizada en los dos primeros años de la nueva administración. El otro aspecto de este factor redistributivo fue la decisión de revertir las prioridades y focalizar los recursos en los barrios más pobres; para ello, se terminó permitiendo este movimiento de recursos del PP debido al tipo de participantes que asistieron a las reuniones realizadas desde los primeros años de su implantación. Es decir, la demanda social de inversiones se concretó casi enteramente por decisión de los sectores sociales más pobres, que son la mayoría de los participantes en el proceso, según se verá más adelante.

Con respecto a algunos resultados sectoriales más específicos, sin mencionar las particularidades regionales en el interior de la ciudad, se puede decir que la relación entre la participación social en el PP y las decisiones sobre orientación de las inversiones ha sido demostrada empíricamente. Desde su implantación y prácticamente todos los años, solamente tres áreas fueron seleccionadas por la población. Son prioridades que solo vieron modificada su posición relativa, de acuerdo con las elecciones realizadas en las rondas del PP: pavimentación de calles, saneamiento básico, regulación de la propiedad agrícola y acceso a terrenos urbanos. A continuación presentamos algunos datos sucintos, especialmente sobre esas áreas, sin mencionar resultados respecto de otras, innecesarios en este trabajo.

*Saneamiento básico.* La característica más relevante en este campo proviene de dos objetivos principales de los gobiernos, desde 1989 a la actualidad, que son concluir la distribución de agua para todos los ciudadanos y ampliar al máximo posible el sistema de alcantarillado. Los resultados son significativos: hoy en día, prácticamente todas las viviendas tienen acceso al agua tratada y el número de medidores aumentó sustancialmente, lo que permitió el cálculo justo de las tarifas. Actualmente, menos del 5% de los domicilios carecen de medidor de agua. Concluido este primer objetivo, en los últimos años el interés principal se ha centrado en cambiar los antiguos sistemas de distribución y ampliar el sistema de alcantarillados. En este aspecto, los resultados son aún más notables: en 1989, solo el 46% de la población estaba conectada a la red de alcantarillado, proporción que actualmente alcanza al 98% del total de domicilios. En el siguiente cuadro se muestra el esfuerzo dedicado a la expansión de los sistemas de alcantarillado en Porto Alegre, particularmente rápida durante los años noventa.

Cuadro VI.1  
RED DE ALCANTARILLADO CONSTRUIDA EN LA CIUDAD DE  
PORTO ALEGRE, VARIOS AÑOS  
(Metros)

1983/1987*	1988	1989/1992*	1993/1996*	1997	2001
5 296	8 091	21 674	61 334	42 948	44 012

Fuente: Departamento Municipal de Sevicios de Agua y Saneamiento (DMAE).

\* Media.

*Suelo urbano y regulación de la propiedad agrícola.* A esta área nos referiremos brevemente, pues el conjunto de actividades y resultados requeriría un espacio mucho mayor. Tal vez sea suficiente señalar que, en los primeros siete años del PP, 167.000 personas fueron beneficiadas por

acciones en este campo, lo que representa aproximadamente un 13% del total de la población. Estas acciones fueron discutidas y aprobadas en las reuniones del PP y recibieron importantes proporciones de los recursos destinados a inversiones, beneficiando especialmente a las zonas más pobres. En ellas se incluyen diversas iniciativas, desde la construcción de nuevas casas hasta la distribución de materiales y traslados a otras zonas. Algunas veces, comprenden también aspectos cruciales de regulación de la propiedad, de tal suerte que las familias que ocupaban ilegalmente terrenos y áreas de la ciudad han visto legalizado el uso del terreno urbano, y reciben títulos de propiedad. También se contemplan operativos de reasentamiento, cuando los traslados desde ciertas áreas son inevitables. Solo a modo de ilustración, en el período 1964-1985 se construyeron 9.278 viviendas para las familias más pobres, cifra que alcanzó a 901 en el período 1986-1988, en tanto que entre 1989 y 2001 el número total llegó a 11.580 nuevas viviendas.

*Pavimentación de calles.* Esta ha sido la principal demanda de los participantes en el PP en casi todos los años. Entre 1992 y 2002, se pavimentaron aproximadamente 23.000 kilómetros de calles. Como resultado, en algunas regiones el escenario urbano se modificó radicalmente, mejorando la infraestructura vial y elevando el valor de las viviendas. En algunos casos, como la pavimentación de las calles exigía la construcción previa del sistema de alcantarillado y del sistema de recolección de aguas lluvia, se elevó notablemente el valor total de las inversiones realizadas, mejorando de modo ostensible la calidad de la región como un todo.

## **1. PP: breves observaciones sobre la participación**

En términos de la participación en las actividades y reuniones organizadas bajo la estructura del PP, los objetivos del gobierno se referían inicialmente al número de participantes. Posteriormente, sin embargo, en los ciclos anuales recientes del PP se ha procurado poner el acento en la representatividad de aquellos que asisten a las rondas, más que en el total de participantes y su evolución con el pasar del tiempo. Las relaciones de los participantes con las comunidades, con los barrios y su representatividad, parecen ser más relevantes para el éxito de la innovación; sobre todo con respecto a las plenarias temáticas, en las que la presencia de técnicos y especialistas puede ser decisiva para el buen desarrollo de las propuestas en discusión, que casi siempre tienen que ver con la ciudad en su conjunto.

En algunas observaciones de investigadores locales se destaca, por ejemplo, que en las rondas de las regiones los habitantes muchas veces "abultan los números", invitando a vecinos y amigos incluso de otras

regiones para ver aprobadas sus propuestas específicas, pervirtiendo de esta forma el proceso y definiendo prioridades que no siempre representan los intereses de la mayoría de la región. Es así como estos detalles relativos a las reuniones señalan una preocupación actual por el "afinamiento" del proceso, en particular respecto de la noción de representación que sobrepasa al PP como un todo. A consecuencia de ello, el gobierno ha intentado depurar las organizaciones que se forman en las regiones y la representatividad de los líderes que surgen en las reuniones.

Traducida a números, según vemos a continuación en el cuadro VI.2, la participación total en las dos rondas anuales (hasta 2001) ha crecido lentamente. Las cifras incluyen a los participantes de las dos rondas y también a aquellos que estuvieron presentes en las plenarias temáticas, en los cinco años seleccionados. Como se puede observar, en todas las reuniones los mayores de 15 años deben registrar su nombre y dirección, además de un documento de identidad. Estos registros se mantienen cuidadosamente en la esfera gubernamental que se responsabiliza de las reuniones.

Cuadro VI.2  
PARTICIPACIÓN EN EL PP: TOTAL DE LAS RONDAS Y PLENARIAS TEMÁTICAS  
(Años seleccionados)

Año	Rondas		Plenarias <sup>a</sup>		Total
	I	II	I	II	
1991	608	3 086			3 694
1993	3 760	6 975			10 735
1995	6 855	4 966	1 640	806	14 267
1997	8 183	3 725	2 895	1 213	16 016
2001	13 891	4 692	2 721	501	21 805

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Las plenarias temáticas comenzaron solo en 1994.

Los datos anteriores, sin embargo, si se toman *prima facie* tal vez no expresan exactamente la realidad del proceso en su conjunto. Es necesario ponderar dos factores fundamentales. El primero es que se realizan diversas reuniones menores (entre las dos rondas) que no son monitoreadas, es decir, se desconoce el número de participantes. Además, existen claras señales de que los dirigentes del gobierno municipal ya no están tan interesados en aumentar el número de participantes, sino más bien, como lo señalamos anteriormente, en garantizar la representatividad del proceso. Incluso porque el número de asistentes a las reuniones per se no afecta directamente a la distribución de los recursos financieros destinados a inversiones, dado que los criterios establecidos ya favorecen a las regiones más pobres de la ciudad. Cuando en la fórmula adoptada se

pasó a incorporar a un conjunto de indicadores, entre ellos la "carencia de servicios locales e infraestructura" (atribuyéndosele un importante peso específico a este ítem), el proceso general necesariamente se inclinó en favor de las regiones más pobres de Porto Alegre. Así, la proporción mayor de recursos destinados a estas regiones es un resultado indirecto del PP, independientemente del número de sus participantes. La importancia de su participación, de hecho, pasa por otros aspectos que son cruciales para identificar las prioridades locales y jerarquizarlas; para analizar la representatividad de las asociaciones y sus dirigentes; y también para negociar un consenso cuando surgen controversias debido a intereses locales divergentes. La creciente participación es importante, además, porque tales espacios representan "escuelas de ciudadanía", como lo han afirmado muchos analistas. Desde este ángulo, al gobierno le interesa la presencia masiva de los habitantes de las regiones, y no por los motivos antes señalados.

A todo esto se suma un componente político esencial: si las organizaciones comunitarias, los líderes de las regiones y otros diversos participantes influyentes participan en las reuniones, eligiendo sus prioridades y sus delegados, la posibilidad de alguna alteración futura se torna improbable. Las decisiones y elecciones son tan representativas que, al analizar la propuesta presupuestaria entre octubre y noviembre de cada año, la Cámara de Consejeros Municipales difícilmente tiene espacio político para realizar cualquier alteración; de esta forma, las decisiones son prácticamente impuestas.

¿Quién participa y se interesa en el PP? Según diversos informantes entrevistados, evidencias no sistemáticas y algunos datos recogidos en diversos años (Fedozzi, 1997, pp. 146-152), esta pregunta no es fácil de responder. Los participantes del PP constituyen un colectivo social identificable por sus características sociales y económicas. En términos generales, la mayoría de ellos provienen de la "clase media baja"; otra fracción, notoriamente participativa, pertenece a la clase media-media, pero participa, además, en organizaciones de la sociedad civil más ligadas a la actividad política. Los sectores sociales más marginados y pobres, los desempleados, por una parte, y los más ricos, en el otro extremo, o ignoran el PP o, por el contrario, no tienen interés ni posibilidad de participar. Al identificar al "típico participante" en el PP, se hace hincapié en que este proceso muestra la presencia de un "(...) público repartido en partes iguales entre hombres y mujeres, de hasta 41 años de edad, blancos, con una entrada familiar de hasta cinco salarios mínimos y que hayan alcanzado el nivel de educación secundario (ocho años)" (Fedozzi, 1997, p. 146). Respecto de la ocupación de la mayoría, las investigaciones muestran que el 56,3% de los comprometidos con las reuniones son asalariados y jubilados.

Tres años después, otros datos señalaban cambios importantes en el perfil del participante-típico, que había cambiado y ahora era "(...) una mujer casada, con más de 34 años, con un ingreso familiar de hasta cuatro salarios mínimos, educación primaria, trabajadora manual sin ninguna capacitación especial, trabajando de 40-44 horas a la semana en el sector privado. (...) activa en una asociación vecinal, ella había participado en Porto Alegre en años anteriores, pero no ha sido electa aún como delegada o concejal" (Cidade, 1999, p. 13). Este perfil, de acuerdo con una investigación realizada en 2002, se alteraría poco. Parece obvio que esta participación segmentada en el PP representa una clara limitación para el éxito creciente de esta innovación, especialmente si los sectores más pobres no logran una presencia significativa.

## **2. Elaboración del presupuesto y sus impactos: un breve comentario sobre la eficiencia del funcionamiento del gobierno**

Otro aspecto que merece un análisis, aunque sucinto, se relaciona con los efectos del proceso participativo en la eficiencia de la administración instalada en 1989. Con respecto a la estructura del presupuesto y las asignaciones específicas que constan en el documento presupuestario, el PP no parece haber tenido algún impacto visible e inmediato. Los presupuestos municipales, en Brasil, están sujetos a principios constitucionales e imperativos legales que no pueden ser modificados sin riesgo de enfrentar a la justicia. Existen leyes, por ejemplo, que imponen proporciones definidas destinadas a las áreas de salud y educación. Además, una nueva ley nacional, dictada recientemente, establece un conjunto de normas acerca del tope destinado al pago de personal y a los gastos generales de mantención del gobierno. Se trata de la "Ley de Responsabilidad Fiscal", aprobada en mayo del 2000. En consecuencia, la mayor parte de la estructura presupuestaria de Porto Alegre (o de cualquier otra ciudad brasileña) está previamente definida, dejando poco espacio de maniobra para alterar sus definiciones internas. En este contexto el resultado es claro, es decir, la fuerza económica de la ciudad —y, por tanto, las posibilidades de éxito del PP— dependerá de los impuestos existentes y de la aprobación de la Cámara de Consejeros Municipales.

Desde el inicio del proceso, en Porto Alegre se decidió que la proporción del presupuesto destinada a inversiones sería distribuida completamente a través de la estructura del PP y, de esta forma, el gobierno debería estar preparado para ajustar las demandas sociales decididas en las reuniones previas e implementarlas. En relación con la eficiencia administrativa en el período analizado, hay que decir que frente a la presión visible y pública de los delegados del Consejo del

Presupuesto Participativo sobre el gobierno, los servicios públicos debían ser sustancialmente mejorados desde el punto de vista técnico y respecto de la rapidez para ejecutar los cambios, a fin de evitar las protestas de los participantes y la amenaza a la imagen positiva del proceso. Una forma indirecta de demostrar la creciente importancia de realizar un “buen gobierno” de la ciudad puede ser la comparación entre el número de funcionarios públicos en “actividades y sectores intermedios” y el de aquellos dedicados a “actividades y sectores-finales”, comparando además los gastos entre los dos tipos de actividades y su evolución a lo largo de los años.

En el primer caso, antes de la instauración del PP, se verifica una media de 3,5 funcionarios públicos en actividades y sectores-finales por cada funcionario en actividades intermedias. Esta proporción fue aumentando gradualmente, alcanzando, en 1999, a 5,5 por 1, respectivamente. Con relación a los gastos correspondientes, el incremento es aún más notable, pues —entre 1984 y 1988— los gastos destinados a los departamentos y agencias del gobierno municipal dedicados a actividades-finales duplicaban con creces el total de gastos de los departamentos gubernamentales destinados a actividades intermedias. Sin embargo, de acuerdo con datos oficiales, en 1999 dicha proporción llegó a 7,2 veces. Por lo tanto, existen evidencias estadísticas en que se señala que la estructura administrativa fue redirigida a las actividades responsables de las obras y los servicios destinados directamente a la población. En este sentido, el PP ha desempeñado ciertamente un papel crucial, pues sus integrantes presionan permanentemente al gobierno municipal para que concrete las demandas aprobadas en las distintas regiones durante las rondas.

### **C. Capital social y presupuesto participativo: equidad, organización social y conciencia cívica**

¿Qué relaciones se pueden encontrar entre la noción de capital social y el PP? En primer lugar, es necesario aceptar una “noción mínima” de capital social, o por lo menos, sus variantes mayoritariamente aceptadas, ya que el concepto ha sido intensamente debatido en la literatura internacional, especialmente a partir de la década de 1990 y, sobre todo, luego de la notoriedad que alcanzó este concepto con el libro de Robert Putnam, publicado originalmente en 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Putnam, 1994). Aunque no fue el pionero, porque diferentes nociones de capital social se habían propuesto anteriormente, en el libro de Putnam se sugiere que ciertas características socioculturales podrían estar relacionadas con padrones más avanzados de desarrollo social. Sobre la base de su amplia investigación acerca del desarrollo institucional en Italia, para el autor,

“(…) el éxito de la superación de los dilemas de la acción colectiva y del contraproducente oportunismo que genera depende de un contexto social más amplio (...) la cooperación voluntaria es más fácil en una comunidad que heredó un rico conjunto de capital social, bajo la forma de reglas de reciprocidad y redes de compromiso cívico. Aquí, el capital social se refiere a las características de la organización social, tales como la confianza, las normas y las redes que pueden perfeccionar la eficiencia de la sociedad a través de la facilitación de acciones coordinadas” (Putnam, 1994, p. 211).

Tal definición ha provocado más dudas que consolidado, propiamente, un concepto. Portes, por ejemplo, aunque señala que el término no encierra una idea realmente nueva para los sociólogos, destaca que la novedad de su uso, en los últimos años, deriva de dos factores. Primero, porque concentra la atención en las consecuencias positivas de las formas de sociabilidad y, segundo, porque sitúa estas consecuencias positivas en el marco de una discusión más amplia del capital y llama la atención sobre la manera en que aquellas formas no monetarias pueden ser fuentes importantes de poder e influencia (Portes, 1998, p. 2). El autor, si bien hace hincapié en que la relevancia del término, vuelve más cercanas las perspectivas sociológicas y económicas, y no menciona el hecho principal que permite —en esta etapa de la historia— elevar la idea de capital social a una especie de concepto *deus ex machine*, prestigio que se debe, precisamente, al reciente aumento de los problemas sociales y sobre todo al incremento de los niveles de pobreza.

En otras palabras, el contexto económico y financiero del período ha sido decisivo para el surgimiento de una “nueva gramática”, destinada a proponer posibilidades de desarrollo sin presentarse como antisistémica. Frente a los perversos efectos económicos del proceso de aceleración de los intercambios financieros y de la globalización en general, que produjeron la intensificación de las desigualdades entre las naciones y en su interior y, aún más, el incremento de la pobreza mundial, esta noción fue vista, de cierta forma, con optimismo por el pensamiento social más conservador, pues podría presentarse como un imperativo que explicaría las oportunidades de desarrollo de los países y regiones más pobres, sin alterar la esencia del propio sistema capitalista que es, de hecho, el motor generador de las asimetrías mencionadas.<sup>10</sup>

No podemos analizar con detenimiento la extensa literatura que se ha producido sobre el tema del capital social (Fine, 2001; Atria, Siles y otros,

---

<sup>10</sup> La crítica más severa que se ha hecho al concepto de capital, por parte de la economía política marxista, se encuentra en Fine (2001).

2003; Dasgupta y Serageldin, 1999), porque ello escaparía a los propósitos de este estudio. Sin embargo, es necesario señalar algunas de sus posibilidades analíticas. Así, para los efectos del presente trabajo y a objeto de entender el capital social, se consideran tres de estas posibilidades. En primer lugar, el capital social puede estimarse, simplemente, como equivalente a "organización social" o a las formas de asociación u organización e, incluso, a las instituciones. En este sentido, y sin aportar realmente ninguna novedad, si se lo compara con lo que propone la sociología tradicional de las organizaciones, es curioso que esta identificación entre capital social y las diversas formas organizativas de una determinada sociedad haya sido uno de los aspectos más difundidos del concepto, especialmente a partir de la obra de Putnam.

En su estudio, este autor no se limitó exclusivamente a esta equivalencia; su investigación es mucho más sofisticada de lo que tal simplicidad analítica sugiere. Pero cuando señaló que el mejor desempeño institucional de la región norte de Italia se debía a la existencia de una red de organizaciones y de diversas formas asociativas de la sociedad civil, una "virtud civil" que creaba redes de cooperación horizontal y sembraba formas diversas de colaboración, solidaridad y confianza entre los individuos, Putnam terminó siendo comprendido en forma limitada por sus diversos lectores (Putnam, 1994, especialmente el capítulo 6). En Brasil, por ejemplo, la escasa discusión efectuada sobre el capital social permite que frecuentemente se haga esta correspondencia, sobre todo cuando se analizan y debaten programas y proyectos entre los sectores gubernamentales. Nótese que el caso brasileño es todavía más singular al referirse a este concepto, que ha sido tema de discusión especialmente entre las organizaciones dedicadas al desarrollo rural y la promoción de sectores sociales rurales, como los sindicatos de trabajadores agrícolas y sus organizaciones.

En consecuencia, una primera posibilidad de analizar el PP desde el ángulo del capital social es, precisamente, mediante el desarrollo organizativo reflejado en la ciudad, en su historia asociativa. Para tal efecto, se utilizará un estudio reciente de Silva (2001), que examinó las diferencias entre la capacidad organizativa de la ciudad de Porto Alegre y algunos municipios vecinos, donde también se implementaron presupuestos participativos.

La segunda noción, más general, vinculada a la idea de capital social, se relaciona más directamente con el ámbito de los valores y las prácticas sociales sustentadas en cosmovisiones y en su conformidad valorativa. En este caso, las dificultades analíticas son evidentemente mucho mayores, pues la idea de capital social como "(...) el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza que se dan en

combinación con conductas de reciprocidad y cooperación" (Durston, 2003, p. 15) exige conocimientos sofisticados de las "cosmovisiones" de los individuos que habitan determinados contextos y de los planos de racionalidad valorativa dominantes. En la tradición sociológica (y antropológica) dedicada a estos análisis ya se consolidó metodológicamente la posibilidad de recoger tales datos en situaciones específicas, siendo capaz, al mismo tiempo, de señalar las enormes dificultades de comparar valores constitutivos de determinados ambientes sociales, más allá de las evidencias superficiales. Aún así, y en el contexto de una investigación más amplia, en Porto Alegre se intentó una aproximación desde el segundo abordaje, relacionándolo con el PP. En el estudio se propuso relacionar la participación en este experimento social con los diversos "tipos de conciencia social", que serían indicativos del padrón de valores dominantes entre los participantes del proceso. En la tesis de doctorado de Fedozzi (2002), uno de los analistas más destacados del PP, se profundiza en este tema, y tal vez ella pueda servir de sustento empírico a esta segunda tendencia relacionada con la noción de capital social.

Finalmente, en este estudio se discuten, brevemente, las relaciones entre el PP y la disminución de la pobreza en Porto Alegre. En este caso, las relaciones con el concepto de capital social son aún más problemáticas si se piensa en las dos grandes posibilidades conceptuales relacionadas con el capital social en la literatura existente, antes señaladas. El PP es, indiscutiblemente, como mostramos en otras secciones de este estudio, un mecanismo de redistribución de recursos públicos o, más exactamente, de transferencia de rentas intraclases. Es decir, es un mecanismo que permite redistribuir la riqueza obtenida en los sectores sociales más ricos hacia las regiones más pobres; así, tiende a disminuir los niveles de pobreza existentes y propicia lentamente la posibilidad de una sociedad menos desigual. En la tercera parte de esta sección discutiremos el proceso de "desarrollo redistributivo" derivado del PP, basándonos en el estudio de Marquetti (2003), el primer autor que demostró claramente este mecanismo redistributivo. Mientras tanto, debemos decir aquí que esta reducción relativa de la pobreza no se relaciona directamente con la noción de capital social, si no con los mecanismos del PP propiamente dicho y su funcionamiento a lo largo de los años.

## **1. El capital social ¿es sinónimo de organización social?**

Como decíamos anteriormente, en el caso brasileño la noción de capital social se relaciona, habitualmente, con la noción más general de "organización social". En este caso, no solo no existiría propiamente una novedad conceptual, puesto que esta noción forma parte, desde siempre, de la tradición sociológica, sino que además la existencia de una tradición organizativa sería más fácil de verificar empíricamente y, a partir de esta

verificación, se podría relacionar tal patrón con “etapas de desarrollo social”. Sin embargo, no existe tal estudio y aquí solo intentaremos, indirectamente, hacer tal relación, basándonos en la tesis de doctorado de Silva (2001), quien analizó las relaciones entre el desarrollo organizativo de tres municipios de la región metropolitana de Porto Alegre y el funcionamiento de los respectivos presupuestos participativos existentes en ellos.

El objetivo de su estudio fue investigar la participación social en la gestión pública, tema emergente en el Brasil post Constitución de 1988, cuando se desarrolló el intenso proceso de descentralización política y fiscal. ¿Qué factores explicarían la acción colectiva de segmentos de la sociedad civil en canales de participación directa de la gestión pública? Para responder a esta pregunta, Silva (2001) recogió datos en tres municipios vecinos de Porto Alegre con características socioeconómicas y culturales muy diversas, sin mencionar sus distintas tradiciones asociativas. Uno de ellos, Viamão, es uno de los municipios más pobres de la región metropolitana de Porto Alegre. En todos ellos se implantó el PP, como fruto de la participación del Partido de los Trabajadores en la administración, aunque ajustado a las condiciones locales. El autor se basó en teorías sobre la acción colectiva y los movimientos sociales para definir el involucramiento social en el PP, una forma de acción colectiva que representa una construcción intencional socialmente condicionada, es decir, conformada por determinados factores contextuales, a nivel territorial (o incluso por las políticas nacionales más generales) y en otros específicos de cada municipio.

Las variables centrales del estudio, explicativas de la acción colectiva verificada empíricamente, fueron el “asociacionismo comunitario”, el compromiso político del gobierno municipal y, finalmente, las condiciones financieras y materiales del respectivo municipio. La primera de estas variables, por tanto, se vincula directamente a la relación entre la densidad asociativa, o historia organizativa, y la participación social en el PP, entendido por algunos analistas como “la acumulación (*stock*) de capital social” existente en cada caso.

En los tres municipios analizados, el estudio demostró una pequeña relación entre la pujanza organizativa y los indicadores de participación social. Sobre la base de los datos recogidos, el autor concluyó que en la gestión pública no existe ninguna dimensión “natural” en las acciones colectivas orientadas a la intervención en espacios de participación directa. Por el contrario, lo que se verificó es que en los casos analizados la “participación social” observada surge como una construcción social singular, en que actúan agentes sociales y gubernamentales, y cuya motivación está definida por la voluntad de crear y mantener aquella instancia de participación.

El autor comprobó, además, que la participación está condicionada por las características de cada uno de los municipios y, algo supuestamente aprendido del PP de Porto Alegre, difícilmente podría aplicarse mecánicamente a los otros tres municipios. Finalmente, dos observaciones concluyentes que merecen destacarse. Silva afirma, además, que contrariamente a lo establecido en análisis que adoptan una perspectiva homogeneizadora de la sociedad civil, las formas asumidas por el asociacionismo en los tres municipios no presentan ninguna dimensión democrática y participativa inherente y ex ante, pudiendo, a diferencia de lo asumido habitualmente, constituirse en agentes y estructuras activas para la reproducción de las relaciones de sumisión y dominación existentes. Para finalizar, en una de las evidencias empíricas más relevantes de su estudio, señala que en estos municipios los agentes gubernamentales desempeñan un papel significativamente diferente al observado en el caso de Porto Alegre. La intencionalidad de las acciones destinadas a incrementar la participación surge, especialmente, de la inducción gubernamental, que crea una situación en la que el PP es, fundamentalmente, una propuesta de las fuerzas políticas en el poder en procura de la adhesión de los ciudadanos. En los respectivos municipios, los participantes no presentan trayectorias organizativas importantes; de este modo, son relativamente dependientes del proceso dirigido por los gobiernos municipales, a partir de la implementación de los PP en sus áreas de acción.

Como conclusión, en el estudio de Silva se demostró claramente la dificultad de adjudicar a la capacidad organizativa o "densidad asociativa" el éxito de procesos participativos como el PP en otros municipios. De esta forma, si por capital social se entiende, sobre todo, el desarrollo de distintas formas de organización social, y se intenta verificar cómo este capital social impulsa la participación por medio de un mecanismo como el Presupuesto Participativo, las conclusiones de este estudio constituyen un llamado de alerta sobre la precariedad de dicha asociación. Esta innovación, como se verá en las conclusiones, ha sido fundamentalmente el resultado de una inducción gubernamental y no el de una verdadera gestión compartida entre la sociedad y el Estado, como muchas veces se señala en la literatura.

## **2. El capital social ¿acrecienta la "conciencia social y política" de los ciudadanos?**

Introducimos aquí, brevemente, el estudio de Fedozzi (2203) para analizar el capital social, definido como un "nuevo comportamiento" social derivado de "nuevos valores" o por un sistema de valores preexistente potenciado en una situación societaria nueva, que puede "activar" un sistema social marcado por la confianza y predisposición a

la cooperación entre los individuos. En su tesis de doctorado, este autor —reconocido especialista del Presupuesto Participativo de Porto Alegre— se propuso evaluar las relaciones entre tal mecanismo y el surgimiento de una forma diferente de “conciencia social” que favoreciera el emerger de una ciudadanía activa y crítica, consolidara con mayor fuerza las posibilidades de mantención del proceso e, incluso, ampliara la calidad de la participación en esta nueva experiencia.

Para tal efecto, el autor recurrió a dos campos teóricos diferentes, el de la teoría deliberativa de la democracia, centrado en el paradigma habermasiano, y el de los modelos teóricos psicogenéticos de las estructuras de la conciencia, derivados de las obras de Piaget y Kohlberg. La hipótesis del autor es que “(...) la ciudadanía y la democracia exigen la combinación de cambios institucionales con la expansión de prácticas democráticas por parte de los actores individuales y colectivos de la sociedad, las cuales, por su parte, implican cambios en la conciencia social de los sujetos individuales y de los actores colectivos” (Fedozzi, 2002, p. 21). Dicho de una manera más simple: “(...) el tiempo relativamente largo y continuado de participación popular en la co-gestión de los recursos presupuestarios ¿produjo algún tipo de efecto en la conciencia social de los sujetos participantes?” (Fedozzi, 2002, p. 22). Utilizando, entonces, dos corrientes teóricas, una proveniente de la ciencia política, dedicada al estudio de la ciudadanía, y la otra derivada de las teorías del aprendizaje de la psicología social, además de un variadísimo arsenal metodológico, el autor realizó una extensa investigación empírica, con entrevistas a participantes en el PP, e intentó verificar la compatibilidad (o no) entre los niveles de conciencia moral y los tipos principales de conciencia de la ciudadanía. Luego de analizar las cosmovisiones y los sistemas de toma de decisiones y de valores de los participantes en el PP, cuyas características socioeconómicas son diferentes, Fedozzi llegó a la conclusión de que existe un lento crecimiento de lo que llamó “ciudadanía crítica”, definidora de comportamientos universales, más cercana a las ideas fundantes del PP de Porto Alegre. En palabras suyas:

“(...) La noción de moral pos-convencional supone que, a partir de un nivel civilizatorio mínimo, complementado con la noción subjetiva de conciencia de los derechos, el contenido y el significado de la ciudadanía se vuelven indeterminados y abiertos a la universalización de los derechos ya existentes, o a nuevos derechos que emergen de la dinámica societaria (...) La conciencia pos-convencional exige la formación de sujetos capaces de diferenciar la perspectiva egocéntrica de los intereses puramente personales, así como la perspectiva del sistema legal y de las normas morales vigentes de la perspectiva basada en principios universales de justicia (...)

siendo, entonces, una condición para el ejercicio de la democracia en todos los niveles de la sociabilidad y no solo en el ámbito del sistema político en sentido estricto (...) equivale, por lo tanto, a la conciencia de ciudadanía crítica representada por la capacidad de los sujetos para ejercer la acción reflexiva (...) es un requisito para el proceso de auto-institución de la sociedad" (Fedozzi, 2002, pp. 163-164).

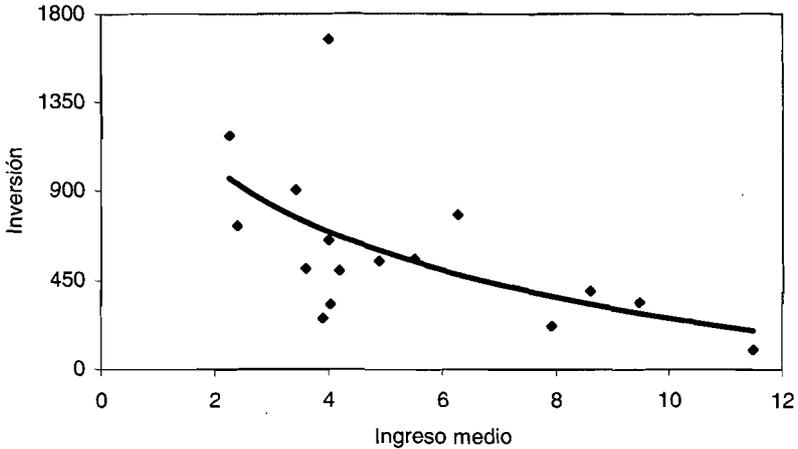
Las hipótesis de trabajo del autor se analizaron con indicadores y variables que relacionaron los diversos niveles de conciencia moral con indicadores y variables de los tipos de conciencia de la ciudadanía, llegándose a la conclusión de que la variable clave para explicar tal relación es el "tiempo de participación en el PP". Sus datos empíricos permitieron comprobar esas relaciones estadísticamente representativas, señalando la lenta constitución de nuevos valores y comportamientos sociales relacionados con el PP durante el período de su implementación. De este modo, si la noción de capital social, definida según su segunda vertiente, presupone la consolidación de nuevas adhesiones a valores de cooperación, solidaridad y "mayor universalidad", en el estudio citado parece comprobarse que tal operación societaria funciona en la ciudad de Porto Alegre.

#### **D. Capital social y reducción de la pobreza en Porto Alegre**

Si consideramos el efecto redistributivo, durante el período de desarrollo del PP, el estudio realizado por Marquetti (2003) es, sin duda, el más completo y categórico sobre el tema. El autor seleccionó un conjunto de indicadores sociales para cada región componente del PP e identificó la utilización particularizada de las inversiones decididas por el mecanismo en cada región, intentando relacionar indicadores sociales y económicos con las inversiones realizadas a lo largo del tiempo. No siempre fue posible una identificación más pormenorizada, puesto que diversas obras decididas por el PP "sobrepasan" los límites de una región dada y los cortes no siempre son posibles. De hecho, aproximadamente el 65% de las inversiones del año 2000 cubrían más de una región y no pudieron ser utilizados en este estudio. Aún así, examinando solamente las inversiones con claros límites regionales, en el estudio se detecta una relación positiva entre las inversiones per cápita realizadas y los indicadores de pobreza existentes en el período 1992-2000, que permiten al autor afirmar que "(...) el Presupuesto Participativo ha actuado como un poderoso mecanismo de distribución de la renta, puesto que las regiones más pobres recibieron las mayores inversiones por residente"(Marquetti, 2003). En el gráfico VI.1 se presentan los detalles

estadísticos del estudio, relacionando las inversiones per cápita con los indicadores de riqueza de las regiones. Los puntos indican las 16 regiones de la estructura organizativa del PP.

Gráfico VI.1  
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: TENDENCIA OBSERVADA AL COMPARAR LAS INVERSIONES PER CÁPITA VERSUS LA RENTA MEDIA DE LAS REGIONES COMPONENTES DEL MECANISMO, 1992-2000



Fuente: Adalmir Marquetti, "Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre", *A inovação democrática no Brasil*, Leonardo Avritzer y Zander Navarro (coords.), São Paulo, Cortez Editores, 2003.

## E. Conclusiones

"La democratización es el acto de someter todo interés a la competencia e institucionalizar la incertidumbre. El paso decisivo hacia la democracia es la devolución del poder desde un grupo de personas a un conjunto de reglas" (Przeworski, 1991, p. 14).

La ingeniería social construida por el Presupuesto Participativo en Porto Alegre se fue transformando, año tras año, en un ejercicio de creciente complejidad y sofisticación. A pesar de las singularidades del ambiente urbano donde prosperó, la historia del PP señala tal vez que su desarrollo y repercusiones, consolidados hoy en un período de 14 años, introdujeron la innovación en el centro de un problema crucial que se presenta quizás en todas las naciones: ¿Cuál debería ser el formato y la

naturaleza del Estado que predomine en los próximos decenios en sociedades como Brasil? Y por otra parte, ¿cuál sería la trama de relaciones entre la sociedad y el Estado que podría aproximarse al ideal?

La significativa lista de realizaciones ocurridas en Porto Alegre durante este período ha permitido a diversos observadores concentrarse en la más notable de las transformaciones materializadas en esta ciudad: la definición de un padrón redistributivo de los recursos públicos en favor de los más pobres, además de la instalación de un modelo más justo y democrático a objeto de focalizar los fondos y las acciones gubernamentales, creando así una nueva estructura política para definir las relaciones entre el Estado y la sociedad. Es por ello que resulta posible pensar que esta red de nuevas relaciones podría estar instituyendo en la ciudad una forma de "democracia redistributiva", porque son innegables los beneficios obtenidos por los sectores sociales menos afortunados.

Se trata de una experiencia extremadamente creativa cuyos resultados positivos son numerosos, lo que transforma a Porto Alegre en una ciudad que presenta algunos de los mejores indicadores sociales del país. Por consiguiente, cabe preguntarse: ¿qué lecciones pueden sacarse de este experimento social? O, en otras palabras, ¿es posible reproducir el PP en otros contextos, sean estos brasileños o de otros países?

A pesar de que en este estudio hemos intentado singularizar especificidades que definen el desarrollo social y político de la ciudad, existen sin embargo lecciones que pueden generalizarse. Pero es importante considerar un prerrequisito decisivo al iniciar cualquier proceso participativo: las autoridades locales deben mostrar la firme decisión política de compartir su esfera de poder con la población. Si bien en el papel y en los discursos esta disposición se menciona con frecuencia en vista de sus potenciales recompensas políticas, en la práctica no parece ser así, y son habituales las resistencias de las elites políticas que dirigen el gobierno local. Normalmente, al no estar convencidos de los beneficios generales, quienes detentan el poder casi siempre solo concuerdan con la participación consultiva de la población —en ese caso, está claro que experiencias como el PP dejarán de ocurrir.

Existen otros requisitos que debemos mencionar, entre ellos:

- i) la existencia de una porción satisfactoria del presupuesto para invertir en la ciudad, y lo que es "satisfactorio" dependerá, y mucho, de las condiciones locales. Inicialmente, es preciso sobreponerse al escepticismo y la desconfianza de la población respecto de los gobiernos y los políticos y, una vez vencida esta barrera, otros factores podrían afectar al desarrollo de la iniciativa, como una alta tasa de analfabetismo, por ejemplo;

- ii) es necesario que exista un grupo de líderes cohesionados y decididos a implantar un proceso participativo a nivel del gobierno y, también, de una parte importante de la comunidad. De este modo, una historia política de desarrollo asociativo y de formas de cooperación tendrá gran importancia para el desarrollo del PP; es decir, una historia democrática parece ser otro prerrequisito a señalar;
- iii) un proceso de regionalización basado en efectivas identidades entre los miembros de cada región, en el sentido de hacer viable el interés por la participación y por la elección de prioridades y demandas regionales;
- iv) esferas autónomas de la sociedad civil y sus organizaciones, destinadas a atraer participantes. En estas esferas debe establecerse un conjunto de normas, no solo para resolver los conflictos existentes, sino también para conducir el desarrollo de la iniciativa;
- v) el entrenamiento de los funcionarios públicos también debe destacarse; en Porto Alegre este punto tuvo gran importancia para garantizar el éxito de la innovación, además de otros factores de menos importancia citados a lo largo de este estudio.

¿Y el capital social? Diversos analistas del PP subrayan que sus características locales son tan sólidas y diferenciadas que las tentativas de replicar este experimento difícilmente encontrarán suelo fértil en otros contextos urbanos. Por lo tanto, la eventual aplicación de esta innovación a otras situaciones podría producir resultados frustrantes e insignificantes. En consecuencia, ¿el capital social es necesariamente un requisito decisivo para impulsar iniciativas como el Presupuesto Participativo? En principio, no parece ser el caso, dependiendo de la definición que atribuyamos a este concepto. Atributos locales preexistentes en términos de condiciones materiales de vida y una fuerte historia asociativa, acompañados de aspectos sociales y culturales sólidos y enraizados en la vida social de la ciudad, contribuyen por cierto a crear un ambiente más favorable al desarrollo del PP o de iniciativas similares que suponen la participación social, pero no constituyen una "ley de hierro" para garantizar la participación. De acuerdo con la experiencia de Porto Alegre, al parecer lo más relevante para desencadenar una "fiebre participativa" en torno del PP fue el papel del Estado y sus acciones y estrategias. Si se llevó a buen término el proceso originado en 1989 y se mantuvo con tal éxito a lo largo de los años siguientes, ello se debió a la existencia de un Estado trabajador, orientado por una estrategia política en favor de los sectores sociales más pobres, sustentado con recursos

financieros satisfactorios, y unido a instituciones fuertes. A ello debe agregarse una historia asociativa de la sociedad civil marcada por la vitalidad y la desenvolvura. Esta parece ser la receta ideal. Combinense las dos vertientes societarias y, seguramente, un virtuoso desarrollo se pondrá en marcha.

## Bibliografía

- Abers, Rebecca (2002), "Orçamento participativo: alguns pensamentos sobre seu aperfeiçoamento e avaliação", *Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre - Brasil*, João Verle y Luciano Brunet (coord.), Porto Alegre, Editora Guayí.
- (1996), "Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, Rio Grande do Sul", Porto Alegre, inédito.
- Arretche, Marta T.S. (1996), "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?", *Revista brasileira de ciências sociais*, vol. 31, Nº 1, São Paulo, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), junio.
- Atria, Raúl, y otros (comps.) (2003), "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma", *Libros de la CEPAL*, Nº 71 (LC/G.2194-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.03.
- Baierle, Sérgio (1992), "Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80", disertación de maestría, Universidade de Campinas.
- (2002), "¿OP ao termidor?", *Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre - Brasil*, João Verle y Luciano Brunet (coord.), Porto Alegre, Editora Guayí.
- CIDADE (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos) (1999), *Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, porque participa e o que pensa do processo*, Porto Alegre, Prefeitura de Porto Alegre, Coordenação de Relações com a Comunidade.
- Benevides, Maria Victoria de Mesquita (1991), *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*, São Paulo, Editora Ática.
- Castells, Manuel y Jordi Borja (1996), "As cidades como atores políticos", *Novos estudos Cebrap*, Nº 45, São Paulo, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), julio.
- Cunill Grau, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, CLAD y Nueva Sociedad.
- Dagnino, Evelina (2002), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Dasgupta, Partha e Ismail Seraglin (eds.) (2000), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Durston, John (2003), "El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras", *Libros de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2185-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.74.
- Evans, Peter (1996), "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Exame (1996), 18 de diciembre.
- Fedozzi, Luciano (2002), "O Eu e os Outros. A construção da consciência social no orçamento participativo de Porto Alegre", tesis de doctorado, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
- (2000), *O poder da aldeia. Gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre*, Río de Janeiro, Tomo Editorial.
- (1997), "Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre", *Teses, Dissertações e Monografia*, N° 3, Porto Alegre, Tomo Editorial.
- (1994), "Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre", *Proposta*, vol. 22, N° 62, Río de Janeiro, FASE, septiembre.
- Fine, Ben (2001), *Social Capital Versus Social Theory* Routledge, Londres, Routledge.
- Genro, Tarso (1997), *O Porto da Cidadania*, Porto Alegre, Editora Artes e Ofícios.
- Hardt, Michael (2002), "¿Today's Bandung?", *New Left Review*, N° 14, Londres, marzo.
- Lechner, Norbert y otros (1999), *Reforma del Estado y coordinación social*, México, D.F., Plaza y Janés Editores.
- Marquetti, Adalmir (2003), "Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre", *A inovação democrática no Brasil*, Leonardo Avritzer y Zander Navarro (coords), São Paulo, Cortez Editores.
- Melo, Marcus André (1996), "Crise federativa, guerra fiscal e 'hobbesianismo' municipal. Efeitos perversos da descentralização", *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, N° 3, São Paulo, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE).
- Moisés, José Álvaro (1995), *Os brasileiros e a democracia*, São Paulo, Editora Ática.
- Navarro, Zander (2004), "Participatory Budgeting in Porto Alegre", *Leadership and Innovation in Subnational Government. Case Studies from Latin America*, Tim Campbell y Harald Fuhr (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- (2003), "O orçamento participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico", *Inovações democráticas no Brasil (o caso do orçamento participativo)*, Leonardo Avritzer y Zander Navarro, (coords.), São Paulo, Cortez Editora.
- (2000), "Inventando o futuro das cidades: pequena história do orçamento participativo em Porto Alegre", *Brasil no limiar do Século XXI*, Henrique Rattner (coord.), São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP).
- (1998), "Affirmative democracy and redistributive development: the case of participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil (1989-1997)", documento presentado en la conferencia Social Programs, Poverty and Citizen Participation, Cartagena.

- \_\_\_(1997), "Uma análise do orçamento participativo. Sua implantação e desenvolvimento", *Porto da cidadania*, Tarso Genro (coord.), Porto Alegre, Artes e Ofícios.
- PMPA (Prefeitura Municipal de Porto Alegre) (2002), *Quem é o público do orçamento participativo 2000*, Porto Alegre, Centro de Assessoria e Estudos Urbanos.
- Portes, Alejandro (1998), "Social capital: its origins and applications in modern sociology", *Annual Review of Sociology*, vol. 24, agosto.
- Putnam, Robert D. (1994), *Para hacer que la democracia funcione*, Caracas, Editorial Galac.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), "Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva", *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Santos, Boaventura de Sousa (coords.), Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Silva, Marcelo Kunrath (2001), "Construção da 'Participação Popular': análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul", tesis de doctorado, Porto Alegre, Programa de Pós-graduação em Sociología, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
- Texto GT (2002), "Rompendo os limites. Uma primeira avaliação dos pontos de estrangulamento que vivemos no processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre", *Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre – Brasil*, João Verle y Luciano Brunet (coords.), Porto Alegre, Editora Guayí.
- Verle, João y Luciano Brunet (coord.) (2002), *Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre – Brasil*, Porto Alegre, Editora Guayí.

