

## **CAPITAL SOCIAL Y GOBERNABILIDAD LOCAL. UN ESTUDIO DE DOS CIUDADES EN BRASIL**

Social Capital and Local Governance. A Study of Two Brazilian Cities

*Marcello Baquero<sup>1</sup>, Everton Santos<sup>2</sup>*

*Recibido: Marzo, 2013// Aprobado: Junio, 2013*

### **RESUMEN**

El objetivo de este artículo es examinar el papel del capital social y de las instituciones en la evaluación que las personas hacen de las políticas públicas. Tal propósito es alcanzado por medio del análisis de dos ciudades en el Estado de Río Grande del Sur, Brasil. En este sentido tratamos de ir más allá de una discusión dicotómica entre institucionalistas y culturalistas y defendemos la idea de trabajar este tema de manera sinérgica, sea valorizando tanto la dimensión institucional cuanto la dimensión de la cultura política, específicamente el capital social. Los datos utilizados provienen de dos investigaciones cuantitativas tipo *surveys* residenciales, con muestreos probabilísticos que totalizan 1.200 entrevistas, realizadas entre los meses de enero y abril de 2012. Los resultados indican que la evaluación de las políticas públicas por parte de la población tiende a ser más positiva cuando existe capital social e instituciones que disfrutan de la confianza de los ciudadanos.

Palabras Clave: Capital Social, Instituciones, Cultura Política, Políticas Públicas.

### **ABSTRACT**

The main objective of this article is to examine the role of social capital and political institutions in citizens' evaluation of public policy. In order to answer the questions proposed we analyzed two cities in Rio Grande do Sul, Brazil. In this context, we seek to go beyond a mere academic discussion dichotomized between institutionalists and culturalists, and we defend the idea that it is more productive to treat the issue of public policy, valuing both the cultural dimension (social capital) as well as the institutional dimension. The data utilized are from two research surveys with probabilistic samples that total 1.200 interviews, conducted between January and April of 2012. The results indicate that public policy evaluation by the population tends to be more positive, when both social capital and sound political institutions are present and are trusted by the citizens.

Keywords: Social Capital, Institutions, Political Culture, Public Policy.

---

1 Profesor del Programa de Pos Grado en Ciencia Política de la Universidad Federal del Río Grande el Sur. Ph.D en Ciencia Política. Líneas de investigación: capital social, desarrollo local, cultura política y empoderamiento. Dirección: Rua Ely Costa 110. Bairro Boa Vista, Porto Alegre, RS, Brasil. CEP. 90480-110- E-mail: [nupesal@yahoo.com.br](mailto:nupesal@yahoo.com.br). – Teléfono y fax: 55-51-33288140.

2 Profesor del Programa de Pos Grado en Diversidad cultural e Inclusión Social de la Universidad FEEVALE. Dr. en Ciencia Política. Líneas de investigación: capital social, desarrollo local, cultura política y políticas públicas. Novo Hamburgo, Brasil. Dirección: Avenida Doutor Maurício Cardoso, Hamburgo Velho, 93510250 - Novo Hamburgo, RS - Brasil E-mail: [evertons@feevale.br](mailto:evertons@feevale.br) – telephone 55-51- 3586-8800.

## INTRODUCCIÓN

A partir de la consolidación de la democracia electoral, la cual determinó las reglas del juego político en el Brasil, regularizando las elecciones en sus diferentes niveles y garantizando el pluripartidismo y la legitimidad jurídica de las instituciones, se estableció lo que se estableció por convención lo que se denominó una poliarquía (Dahl, 1997). Sin embargo, al mismo tiempo, la legitimidad social que emana de las percepciones y comportamientos de los ciudadanos no se materializó, produciendo una situación asimétrica entre la legitimidad jurídica y la legitimidad social. En esas circunstancias, si por un lado, se constata el avance formal de la democracia; por otro lado, los gestores públicos enfrentan el desafío de satisfacer las crecientes demandas de la sociedad por una mejor calidad de vida y bienestar. Y tales demandas presionan las instituciones del Estado y, consecuentemente, las políticas públicas para que se vuelvan más distributivas y eficaces en la reducción de la precariedad y malestar social. Este parece ser un fenómeno típico de las sociedades democráticas emergentes.

Los conceptos – precariedad y malestar social – posibilitan que se problematicen la eficiencia y la capacidad del Estado en atender a las demandas provenientes de la población. Se refiere, así, a las relaciones entre Estado y sociedad, buscando identificar cuáles son los factores que influyen en las evaluaciones de los ciudadanos con relación a las políticas públicas municipales. ¿Bajo qué condiciones las políticas institucionales y de la sociedad pueden presentar un desempeño considerado satisfactorio de los gobiernos locales?

Con base en estos comentarios, este artículo tiene el propósito de analizar las razones que llevan a las personas a evaluar positivamente las políticas públicas en el Estado de Río Grande del Sur, Brasil, en dos ciudades de la región metropolitana de Porto Alegre: Novo Hamburgo y Estancia Velha. Esos dos municipios forman parte del Consejo Regional del Desarrollo del Valle del Río de Los Sinos, que en el pasado pertenecía a la ciudad de São Leopoldo, conocida por ser “El verso de la migración alemana” en este Estado. A pesar de ser ciudades originarias de una misma matriz alemana de migración, presentan diferencias en varias dimensiones, principalmente de “timing” de emancipación política institucional, con relación al número de habitantes y las “rentas presupuestales”. En Novo Hamburgo, por ejemplo, hay actualmente cerca de 240.000 habitantes y en Estancia Velha hay solamente 40.000 habitantes, sin embargo, sus índices de Desarrollo Humano (IHDs) de 0,809 en Novo Hamburgo y de 0,808 en Estancia Velha, son prácticamente iguales de acuerdo con el informe del PNUD (2000). ¿Qué podría explicar, en este sentido,

las diferencias cuando se examina su desempeño en términos de políticas públicas? ¿Qué factores podrían facilitar las acciones gubernamentales y consecuentemente la implementación de políticas públicas en cada ciudad analizada? Esas cuestiones remiten a otra cuestión central: ¿La eficiencia así como la satisfacción con un gobierno municipal dependen de las instituciones políticas o de la cultura política?

El debate entre institucionalismo versus culturalismo para explicar los avances o retrocesos democráticos de una sociedad son antiguos y controvertidos (Dahl, 1997; Huntington, 1968; Almond y Verba, 1966). La primera vertiente en un sentido lato da énfasis a los aspectos políticos institucionales del Estado. Subraya sobre el hecho de que el buen desempeño de un gobierno democrático dependería de la institucionalización de las reglas formales, y de ese modo considera que las instituciones sí pueden influir en la sociedad, estructurando los comportamientos políticos y estimulando o inhibiendo los actores para el desarrollo local. Tal situación será analizada en la discusión sobre “Políticas Públicas y la primacía de las instituciones”.

En el segundo tópico, “Políticas Públicas y la Primacía de la Cultura”, argumentaremos que, a pesar de la importancia de las reglas formales para el desarrollo democrático de una sociedad, en virtud de las deficiencias de esas instituciones para resolver los problemas de naturaleza material esencial, la cultura política pasa a desempeñar un papel significativo en el funcionamiento gubernamental local. En la perspectiva teórica de la cultura política, un buen gobierno depende de las costumbres, de los valores de una sociedad y de las prácticas políticas republicanas de sus ciudadanos.

En la parte final del artículo, “*Un Sinergismo Posible*”, demostraremos que las políticas públicas que encuentran una sociedad organizada, estabilizada y detentora de Capital Social (CS), así fértil socialmente (sinergismo entre dos variables), poseen mejores condiciones de conseguir éxito en sus propósitos, de acuerdo con los datos empíricos analizados en este artículo.

La hipótesis que formulamos sugiere que el CS y las instituciones políticas eficientes inciden en el desempeño de los gobiernos y consecuentemente en sus políticas públicas. Si confirmamos esta hipótesis, podríamos afirmar que el éxito de las reformas políticas y de las inversiones públicas está relacionado no solamente con la calidad de las leyes y las instituciones de los gobiernos en implementarlas, sino también con la calidad del tejido social en las ciudades examinadas. De este modo, la conceptualización de las relaciones entre el CS y la satisfacción de las personas

con las políticas públicas representan importantes subsidios teóricos analíticos para alcanzar una relación más eficiente entre el Estado y la sociedad.

Para probar la hipótesis formulada utilizamos datos de dos investigaciones cuantitativas, tipo *surveys* residenciales, realizadas en Novo Hamburgo y en Estancia Velha, con muestreos probabilísticos, totalizando 1.200 cuestionarios, con un porcentaje de error en la muestra de 4% e intervalo de confianza de 95,0%. Los cuestionarios fueron aplicados entre los meses de enero y abril de 2012, por el Centro de Pesquisa y Planeamiento de la Universidad FEEVALE de Novo Hamburgo, Brasil. También utilizamos información de carácter documental de las páginas web de las alcaldías de esas dos ciudades; del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE); del Tribunal de Cuentas del Estado de Río Grande del Sur (TCE); y de la Fundación de Economía y Estadística del Río Grande del Sur (FEE).

## **CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS ESTUDIADOS**

Como recuerda Siedenberg (2004), fue a partir de 1804 que los portugueses promovieron la primera división territorial de Río Grande del Sur (en la época Provincia de San Pedro del Río Grande del Sur), creando inicialmente 4 municipios, con la finalidad de ocupar estratégica y militarmente la región Río Grande, Porto Alegre, Santo Antonio da Patrulha y Río Pardo. Así, a lo largo de su historia política, tuvimos otras subdivisiones, creándose 88 municipios en el siglo XIX, inclusive el municipio de San Leopoldo, creado en 1824 y que incluía en esa época las actuales ciudades de Novo Hamburgo y Estancia Velha. Pero es a partir de la segunda mitad del siglo XX e inicio del XXI que se observa un crecimiento vertiginoso de los municipios alcanzando la cifra de 496 en 2012.

La ciudad de Novo Hamburgo obtuvo su emancipación el 5 de abril de 1927 y cuenta actualmente con 238.940 habitantes distribuidos en 223,8 kilómetros cuadrados, con una densidad demográfica de 1.067,5 habitantes por kilómetro cuadrado (IBGE, 2010a). La ciudad de Estancia Velha, vecina de Novo Hamburgo, se emancipó más recientemente, el 8 de septiembre de 1959, posee una superficie total menor que 52,4 kilómetros cuadrados, y un número menor de habitantes, cercano a los 42.574, siendo su densidad de 816,4 habitantes por kilómetro cuadrado (IBGE, 2010b).

Estas emancipaciones pueden ser explicadas por dos razones básicas. Por una parte, la necesidad de los gobiernos estatales por alcanzar una mayor representatividad en la distribución de los recursos federales; y por otra, las

demandas locales que generaron el crecimiento demográfico y las necesidades locales de mejorar la infraestructura urbana y la calidad de los servicios públicos (Siedenberg, 2004). Las emancipaciones generaron situaciones nuevas, dieron lugar a la organización de estas localidades con sus leyes orgánicas, aproximando estas comunidades a la estructura estatal, y la canalización de recursos públicos. El proceso de emancipación y la constitución de estos nuevos municipios colaboraron, de alguna manera, con la satisfacción de los ciudadanos con el desempeño de las instituciones del Estado. Con todo, no son solamente estas variables institucionales (creación de municipios, leyes orgánicas y transferencia de recursos) las que explican el desempeño de los gobiernos y el desarrollo regional. Invirtiendo el polo de esa primacía, a partir de los planteamientos de Putnam (2000), cabe considerar la cultura política también (comunidad cívica) como factor determinante del desarrollo político, social y económico de una región.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA PRIMACÍA DE LAS INSTITUCIONES**

Es importante destacar de acuerdo con Souza (2006) que las políticas públicas corresponden a un campo teórico y metodológico que tiene en la acción del Estado su principal eje de análisis. En la tradición europea de los estudios sobre políticas públicas, la preocupación residía en el Estado y sus instituciones, dejando en segundo plano la evaluación de la producción de los gobiernos. Es solamente con estudios realizados en los Estados Unidos de Norteamérica que se crea una tradición cuyo énfasis se direcciona para la acción de los gobiernos en el ámbito de la administración pública, teniendo como presupuesto que lo que el gobierno hace o deja de hacer es posible de ser estudiado científicamente (Pase y Santos, 2011; Souza, 2006).

En el caso brasileño, las investigaciones que examinan las políticas públicas se iniciaron a partir de la década de 1980, con la transición de regímenes autoritarios hacia las democracias. Ese proceso posibilitó que la sociedad participase efectivamente, vía procedimientos electorales, en los procesos de formulación y decisión gubernamental, ¿Pero qué son las políticas públicas?

Como cualquier concepto, el concepto de políticas públicas es polisémico, es decir, se presta para varias definiciones e interpretaciones. En este artículo, definimos políticas públicas como el conjunto de acciones del Estado (en nuestro caso, las alcaldías analizadas), diseñadas e implementadas por medio de programas y de proyectos para resolver problemas relacionados a la salud, la educación, la asistencia social, la seguridad, la economía y la

infraestructura (Pase y Santos, 2011)<sup>3</sup>. Esas “acciones del Estado” pueden ser realizadas “de arriba para abajo” por las instituciones gubernamentales. En este sentido, las instituciones asumen una centralidad en la elaboración y la obtención de las políticas públicas<sup>4</sup>.

La primacía de las instituciones en determinar el comportamiento de los actores, de los gobiernos, de la economía y del desarrollo económico es la base sobre la cual la vertiente teórica denominada neo-institucionalista se materializa. Su origen se remonta al siglo XX, en los Estados Unidos. Esa teoría se desdobra en tres dimensiones diferentes de análisis, siendo ellas, de acuerdo con Hall y Taylor (2003), el institucionalismo histórico, el institucionalismo de elección racional y el institucionalismo sociológico. Para estos autores, los institucionalistas históricos entienden que la organización institucional de la comunidad estructura los comportamientos, establece patrones de interacción, definiendo, así, los resultados finales de la acción humana. Son reglas, normas y convenciones oficiales que componen las instituciones en la perspectiva de los “históricos”. A diferencia de esta perspectiva, los institucionalistas racionales creen que los actores políticos se comportan de manera utilitaria, tratando, por medio de la aplicación de la racionalidad y de cálculos estratégicos, de maximizar sus ganancias personales, considerando en sus expectativas el comportamiento de los otros. Aquí, las instituciones son los acuerdos solidarios entre actores que comparten ventajas. La unidad de análisis de los históricos se refiere a la estructura, en cuanto que para los institucionalistas racionales es el individuo.

En la perspectiva del institucionalismo sociológico, las instituciones ejercen influencia no solamente por especificar el qué hacer, sino, sobre todo lo que es posible realizar en determinadas circunstancias. North (2001) entiende

---

3 Para una discusión más completa sobre análisis de políticas públicas véase Pase; Santos, E. R. “Capital Social e Políticas Públicas na América Latina”. En: Marcello Baquero. (Org.). *Cultura(s) Política(s) e Democracia no Século XXI na América Latina*. 1ed. Porto Alegre: UFRGS, 2011, v. 1, p. 69-93.

4 Partimos del supuesto que las políticas públicas pueden ser evaluadas objetivamente a través de las inversiones públicas hechas por los gobiernos, bien como por medio de la evaluación subjetiva de la satisfacción de la población con esas políticas, ya que, en último término, son ellos los que disfrutan o no de esas acciones. Aquí concordamos con la definición de Popkin (1994) sobre “la racionalidad de baja información”, según la cual el ciudadano común puede adquirir conocimiento sobre su entorno, sobre políticas económicas o de salud, con baja información, pues es sobre todo el que vive la cotidianidad de las ciudades, que compra, que va al médico, que tiene un hijo en la escuela y, por tanto, quien puede emitir una opinión con base en su experiencia. De ese modo, la satisfacción o no con una política pública no es una mera opinión, sino un indicador del funcionamiento de esas políticas.

que el papel de las instituciones en la evolución de las sociedades es un factor determinante, demostrando la influencia de las instituciones en el desarrollo de la sociedad, bien como comprobando cómo el crecimiento de largo plazo o la evolución histórica de una sociedad es condicionada por la formación y evolución de sus instituciones. De ese modo, el concepto de institución no se agota con las reglas y las leyes, sino que también incluye el “sistema de símbolos” y los “modelos morales” incorporados por los individuos (Hall y Taylor, 2003). Los institucionalistas entienden de manera estricta las reglas formales como las constituciones, las leyes, los presupuestos y los contratos; pero de manera informal, entienden la ética, la confianza, el empoderamiento, la cultura política y los otros códigos implícitos.

Subyacente a esa idea, está la premisa de que el fortalecimiento de una democracia contemporánea sería influenciada por el conjunto de reglas formales e informales y sus mecanismos de ejecución que inciden sobre el comportamiento de los individuos y las organizaciones de una sociedad. La inclusión de factores informales en el análisis político se tornó así necesaria en virtud de la experiencia histórica de la mayoría de los países de América Latina, la cual ha mostrado que las expectativas generadas por la ingeniería institucional están lejos de reflejar lo que realmente ocurre en esas sociedades. Es en ese sentido que buscamos dialogar tanto con las teorías “neo-institucionalistas” de “arriba para abajo”, bien como con las teorías culturalistas de “abajo para arriba”<sup>5</sup> para analizar las ciudades escogidas.

Es en ese contexto que el desarrollo local precisa ser evaluado. Los municipios, siguiendo una lógica de configuración estatal en el ámbito macro sistémico, pasaron a tener un papel decisivo en áreas estratégicas como, por ejemplo, dotaciones presupuestarias y leyes municipales para la promoción del desarrollo, a partir de sus diseños institucionales en el siglo XIX.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA PRIMACÍA DE LA CULTURA**

En la perspectiva de pensar de “abajo para arriba” empleamos el concepto de Capital Social (CS) como recurso heurístico para la comprensión de las políticas públicas. Los primeros precursores que utilizaron el concepto de CS, fueron los científicos sociales, Pierre Bourdieu y James Coleman, quienes reconocen la importancia de las dimensiones sociales para comprender la

---

5 No es el objetivo de este artículo discutir las diferencias en profundidad entre las distintas concepciones teóricas del Neo Institucionalismo. Nuestro propósito es tan solo demarcar el debate para, en la secuencia, poder dialogar con las posiciones teóricas de la cultura política. Ciertamente Douglas North (2001) es uno de los grandes representantes teóricos del Neo Institucionalismo.

sociedad. Bourdieu (1980), por ejemplo, entiende el CS como una propiedad del agente, como relaciones sociales que permiten a los individuos o a los grupos obtener recursos o el reconocimiento. A su vez Coleman (1988), de manera opuesta, ve el CS no como una característica del individuo, sino en un sentido funcional, como un conjunto de elementos en una estructura social dada, que posibilitan a los actores para satisfacer sus objetivos. Esos elementos son básicamente las obligaciones, los canales de información y las normas y sanciones. Aunque los dos autores no pierdan de vista la dimensión de la tensión epistémica entre individuo y sociedad con respecto a los dilemas de la acción colectiva, puede afirmarse que el análisis de Coleman (1988) se inclina para el lado de la sociedad y Bourdieu (1980) para el lado del individuo, o sea, para el “agente”.

Siguiendo la propuesta teórica de este trabajo, adoptamos la dimensión teórica del CS utilizada por Putnam (2000), la cual trabaja con la idea del CS como un bien comunitario. Para Putnam (2000), el CS se refiere a las prácticas sociales, normas y relaciones de confianza que existen en una determinada sociedad, como sistemas de participación y de asociación, la cooperación.

De acuerdo con el autor, lo importante es investigar cuáles son las condiciones culturales indispensables para que la democracia responda a los desafíos contemporáneos. Tomando como base esa situación, Putnam problematiza ¿por qué algunos gobiernos democráticos tienen un buen desempeño institucional y otros no?

Para responder a esta cuestión, el autor analizó veinte años de historia política de Italia, demostrando que este país presenta gran diferencia regional tanto al norte, en Seveso, por ejemplo, como en el sur del país, en Pietraportesa. De una localidad a otra existe un movimiento, la modernidad capitalista industrial, y en algunos casos pos-industrial del norte, hacia el sur tradicional y agrícola. Las diferencias entre los dos extremos hicieron necesarias las reformas políticas para resolver sus problemas de administración pública, puesto que en la década de 1970 se crearon diversos gobiernos regionales, tratando de descentralizar la administración política italiana. Fueron creadas veinte regiones idénticas en cuanto a sus poderes, sin embargo, los desempeños de esas regiones fueron muy diferentes. ¿Cómo explicar esa diferencia? La razón explicativa postulada por Putnam es que la cultura política y las tradiciones determinan el desarrollo socioeconómico de una región, o sea el CS. Para Putnam (2000) el CS se refiere a prácticas sociales, normas y relaciones de confianza que existen entre ciudadanos en una determinada sociedad, bien como sistemas de participación y asociación que estimulan la cooperación. Cuanto mayor y más

ricas sean las posibilidades asociativas en una sociedad, mayor será el volumen de CS.

En esa línea de análisis, en las regiones italianas examinadas, Putnam identificó dos sistemas sociales equilibrados. En el norte del país, de comunidad cívica, un equilibrio virtuoso, o sea, cooperación, confianza y reciprocidad. Al sur del país, no cívico, un equilibrio vicioso de deserción, desconfianza, omisión y explotación.

Aplicando esta perspectiva teórica al caso de Río Grande del Sur, Bandeira (2003) establece una diferencia regional en el Estado bastante semejante a lo que Putnam (2000) encontró en Italia. Como una primera aproximación, habría una diferencia entre el “Norte Colonial”, cuya matriz es de migrantes alemanes e italianos con la presencia de poca esclavitud y predominio del minifundio; y el “Sur”, con una matriz ibérica con el predominio del latifundio y el uso extensivo de mano de obra esclava.

En lo que se refiere a la primera región, Bandeira (2003) enfatiza que estas zonas coloniales de migración alemana e italiana están dotadas de más CS que las regiones en la región sur. En las primeras, encontramos una infinitud de asociaciones recreativas, clubes sociales, sociedades de canto, de disparadores y artísticas, bien como una intensa vida social colaborativa y cooperativa entre los primeros colonos que allí llegaron en el siglo XIX. Las estadísticas de este periodo indican que entre los años de 1824 y 1830 entraron cerca de 5.350 alemanes en el Estado de Río Grande del Sur y entre los años de 1830 y 1889 fueron introducidos más 20.000 migrantes alemanes que desembarcaron, siendo responsables de la creación de 142 colonias alemanas en el Estado (Anuário, 2002). En los municipios que surgieron a partir del desmembramiento de São Leopoldo se constata un cuadro de poblamiento semejante, en el cual la composición étnica estuvo inicialmente marcada por los alemanes (Weber, 2006) como en el caso de las ciudades aquí analizadas, Novo Hamburgo y Estancia Velha. Se debe tener en consideración que otros grupos étnicos raciales también compusieron el escenario de esta región, especialmente indios, negros, azorianos y luso-brasileiros, empero aparecen comúnmente en la bibliografía como agentes de experiencias fracasadas (Nunez, 2009). Los datos de nuestra investigación, el año 2012, desmitificaron la idea de “sociedad alemana” actualmente en esas localidades, en la medida en que apenas el 31% de los hamburgueses se declararon alemanes y en Estancia Velha este porcentaje fue ligeramente mayor, pero no preponderante.

En las áreas de migración, se registra el trazo de la cooperación y de la solidaridad; un grupo cosechaba cuando un colono estaba enfermo, así como el mantenimiento de las carreteras y los acuerdos para la construcción de

cementerios, la construcción de la iglesia se daban por iniciativa de los pequeños propietarios rurales (De Boni e Costa, 1979 apud Bandeira, 2003).

Otro estudio que analiza el CS en Río Grande del Sur desde el punto de vista de la calidad de las administraciones municipales de gobierno, o sea, la transparencia en la formulación y eficacia de las políticas públicas, es de Monasterio (2003). En las localidades que él denomina de Plan Alto y Sierra (utilizando otra división territorial, pero refiriéndose a las zonas de colonización) aparecen (o se presentan) los mejores indicadores de calidad de administración pública, en contraposición a las regiones de campaña (sur). En su análisis, en la región de la Campaña hay menor formulación legislativa, menos informatización, menos consejos, se gasta el mínimo previsto en la legislación de salud y educación, mientras que en la Sierra y el Plan Alto estos indicadores tienden a ser mejores, en la perspectiva del autor, por la presencia de CS.

Boschi (1999), comparando dos capitales brasileñas, Belo Horizonte y Salvador, en lo que dice respecto a sus experiencias de gobierno, argumenta que la principal diferencia entre ellas está relacionada a la existencia de CS. En Belo Horizonte, Boschi, identificó más estructuras horizontales y CS, que ayudan a reducir las prácticas clientelistas y centralizadas de administración, al paso que en Salvador, tales prácticas son mucho más comunes y, así, deletéreas para la administración local, donde existe menos CS y estructuras horizontales de organización. En otro trabajo, comparando las ciudades de Caxias do Sul y Pelotas, verificamos que el Sistema Único de Salud Odontológico (SUS), implantado en las dos ciudades, mostró un mejor desempeño en la ciudad de Caxias do Sul que en la ciudad de Pelotas. Esta última ciudad disponía de menor CS que Caxias do Sul (Bastos et. al, 2009). De hecho, la esclavitud y el latifundio del pasado (Pelotas) se constituyeron en instituciones deletéreas para la construcción de solidaridades horizontales.

### **¿UN SINERGISMO POSIBLE?**

La primacía de la cultura política, o sea del CS para explicar el desempeño institucional de una región de acuerdo con Putnam (2000), Bandeira (2003), Monasterio (2003), Boschi (1999) y Bastos et. al. (2009), se constituye en una importante variable para comprender el desarrollo económico y el desempeño de las políticas públicas. Con todo, comprendemos que la cultura política no puede ser entendida aisladamente, sino que necesita ser integrada en una perspectiva sinérgica que combine instituciones y cultura, como “circuitos endógenos de mutua determinación” (Santos et al, 2010).

Pensamos de la misma forma que Przeworsky (2005), que aunque exista de hecho una contribución significativa para las ciencias sociales con base en estas perspectivas teóricas, la búsqueda de una determinación primordial para el desarrollo y, particularmente aquí, para el desempeño de políticas es un equívoco epistemológico. ¿O sea buscar qué es lo que determina qué? No hay linealidad para Przeworsky (2005), nada puede ser la causa primordial del desarrollo, las instituciones o las dinámicas sociales. Las instituciones no son una causa más profunda, exógena, que determina siempre la provisión de “factores y sus usos”. Otros factores, la cultura política por ejemplo, en nuestro caso, pueden afectar el crecimiento y la prosperidad ulterior, la cual, a su vez, puede afectar la evolución de las instituciones. ¿Quién creó las instituciones? Ellas ciertamente no se crearon solas, todavía más, las instituciones pueden tener efectos diferentes dependiendo del contexto. El autor está llamando la atención sobre el hecho de que las instituciones son dinámicas y evolucionan conjuntamente con los procesos de cambio en las sociedades.

Entonces, las instituciones no dejan de tener una importancia fundamental para el desarrollo y para el propio desempeño de los gobiernos y sus políticas. Dicho esto, nos enfrentamos con la dificultad de establecer la “estructura causal” del desempeño de los gobiernos. ¿Sería la variable instituciones o la variable cultura política que determina el desempeño satisfactorio de los gobiernos? La solución para la dicotomía sobre lo que viene primero parece no contribuir efectivamente para la solución del problema de la eficiencia de las organizaciones.

Siguiendo la sugestión de Przeworsky (2005), optamos por la comprensión de estas variables como “circuitos endógenos de mutua determinación y refuerzo”. En la encrucijada de la teoría de la cultura política e institucional (formal vs informal), el Banco Mundial ha propuesto un abordaje sinérgico, partiendo del principio de que las instituciones formales necesitan del involucramiento y del compromiso social de tal forma que no se vuelvan instituciones vacías e inútiles. Este abordaje posibilita una combinación de factores culturales, pues toma en cuenta las condiciones de reciprocidad y confianza dentro de un sistema político, o sea, CS, con elementos institucionales tales como el cumplimiento de contratos y garantías de libertades civiles y políticas. En síntesis, el Banco Mundial reconoce que la vitalidad de las relaciones sociales es tan importante como la moldura institucional de un sistema político. A partir de lo que fue expuesto y con el objetivo de medir el impacto de las determinaciones institucionales, legales en Novo Hamburgo y Estancia Velha, combinadas con el CS, analizamos empíricamente las dotaciones presupuestarias en esas ciudades y el grado de satisfacción de sus

usuarios en relación a los servicios básicos prestados por el municipio como un primer movimiento en la dirección de esta variable.

## LA DIMENSIÓN EMPÍRICA

Para evaluar el papel del CS en las políticas públicas utilizamos datos agregados oficiales y datos derivados de pesquisa tipo *survey*. El primer tema que nos interesó examinar se refiere a los gastos de los municipios en áreas sociales consideradas estratégicas. En el Cuadro 1 se puede observar los gastos en educación, salud, obras públicas, deporte, descanso y cultura y seguridad, que son presentados en términos absolutos. En cuanto a Novo Hamburgo, se gastó un total de 457.100.411,98 millones de reales (aproximadamente 226 millones de dólares) en diferentes áreas, en Estancia Velha se gastó 75.216.707,23 millones de reales (aproximadamente 37 millones de dólares), cifra bastante menor. El presupuesto de Novo Hamburgo es seis veces mayor que el presupuesto de Estancia Velha. Aunque los gastos totales sean discrepantes entre las ciudades, en función de sus rentas y también de sus poblaciones diferentes, se observa que los dos principales componentes del gasto fueron las áreas de educación y salud, esto porque de acuerdo con el artículo 212 de la Constitución Federal, los municipios deben aplicar anualmente el 25%, mínimamente, de la renta resultante de impuestos, incluyendo la que es proveniente de transferencias, al mantenimiento y desarrollo de la enseñanza.

### CUADRO 1: GASTOS COMPARATIVOS POR ÁREA EN LOS MUNICIPIOS DE NOVO HAMBURGO Y ESTANCIA VELHA (R\$)

	Novo Hamburgo	Estancia Velha
Educación	126.422.094,96	25.974.301,64
Salud	119.503.734,85	19.918.543,50
Obras	34.076.709,60	7.879.163,97
Seguridad	16.794.902,53	2.090.136,32
Dep. Descanso y Cult.	8.299.853,88	633.416,13
Gasto total con otros sectores	457.100.441,98	75.216.707,23
Número de Habitantes	239.738	43.007

Fuente: Tribunal de Cuentas del Estado de Río Grande del Sur (TCE) y de la Fundación de Economía y Estadística (FEE), 2012.

En el caso de la salud, de acuerdo con la Enmienda Constitucional brasileña número 29, del 13 de septiembre de 2000, los municipios deben aplicar el 15% del producto recaudado de los impuestos, como una forma de garantizar los recursos mínimos destinados a esta área. Así, la salud está en segundo lugar en los gastos de las ciudades, después de la educación. Puede ser

destacado que se trata de recursos mínimos, lo que no impide que los ejecutivos destinen porcentajes superiores en las leyes presupuestales. Esta deliberación también se extiende a los gastos en la educación.

Para comprender mejor estas informaciones, dividimos los gastos sociales por el número de habitantes de cada ciudad, para poder visualizar cuánto invierte cada ciudad en sus habitantes en las diferentes áreas. Estos datos están en el Cuadro 2.

**CUADRO 2: GASTOS COMPARATIVOS POR HABITANTE EN LOS MUNICIPIOS DE NOVO HAMBURGO Y ESTANCIA VELHA.**

	Novo Hamburgo	Estancia Velha
Educación	527,33	603,95
Salud	498,47	463,14
Obras	142,14	183,20
Seguridad	70,05	48,59
Dep. Descanso y Cult.	34,62	14,72
Gasto total c/ otros setores	1.906,66	1.748,94

Fuente: Tribunal de Cuentas del Estado de Río Grande del Sur (TCE) y de la Fundación de Economía y Estadística (FEE), 2012.

En este cuadro se constata que las dos ciudades mantienen los mayores gastos *per cápita* en educación y en salud; seguido por obras públicas; después vienen seguridad y descanso, quedando estos últimos con poca inversión por habitante, siguiendo la tendencia ya discutida en el Cuadro 1. Cuando pasamos a examinar los datos de la investigación de la percepción (Cuadros 3 y 4), se advierte el peso de la educación, como área de mayor inversión en los dos municipios, 527,00 reales por habitante en Novo Hamburgo y 60,95 reales en Estancia Velha. Siendo que esta área fue la mejor evaluada, con el 48% de bueno y óptimo y el 56%, respectivamente; seguida por obras públicas con un 55% en Novo Hamburgo y el 75% en Estancia Velha.

### CUADRO 3: EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE NOVO HAMBURGO Y GASTOS POR HABITANTE.

Área	Evaluación Buena y Óptimo (%)	Gastos por Habitante (R\$)
Educación	48	527,33
Salud	20	498,47
Obras <sup>6</sup>	55	142,14
Seguridad	26	70,05
Dep. Descanso y Cult.	33	34,62

Fuente: Proyecto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estancia Velha: Subsídios para o Desenvolvimento local e Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional/ CPP FEEVALE; Ano: 2012.

De acuerdo con el Cuadro 3, las tres áreas que más recibieron recursos en los dos municipios fueron las áreas mejor evaluadas, con la excepción de la salud, que aunque haya recibido cuantías que sumaban 498,47 reales por persona en Novo Hamburgo, apenas el 20% la considero como buena y óptima. El problema de la salud parece ser la cuestión central en las dos ciudades.

### CUADRO 4: EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE ESTANCIA VELHA Y GASTOS POR HABITANTE.

Área	Evaluación Buena (%)	Gastos por Habitante (R\$)
Educación	56	603,95
Salud	32	463,14
Obras	75	183,20
Seguridad	52	48,59
Dep. Descanso y Cult.	44	14,72

Fuente: Proyecto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estancia Velha: Subsídios para o Desenvolvimento local e Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional/ CPP FEEVALE; Ano: 2012.

En el caso de Estancia Velha, la ciudad invirtió más en educación y en obras, en comparación con Novo Hamburgo, lo que parece reflejarse en las evaluaciones positivas del Cuadro 4, con el 56% de bueno y óptimo en la educación y el 75% en obras. Con la excepción de la salud, con evaluación más baja en Estancia Velha, las demás áreas recibieron evaluaciones por encima del 40%. El caso de la seguridad, con el 44% de bueno y óptimo, también refleja el

<sup>6</sup> En esta área, tanto aquí como en el Cuadro 3 y 4, incluimos saneamiento y habitación como “área obras”, pues en el cuestionario original trabajamos con preguntas separadas.

hecho de que es una ciudad de pequeño tamaño y está situada más lejos del centro de la región metropolitana.

En Novo Hamburgo, de acuerdo con el Cuadro 3, se invirtió más en salud y seguridad en comparación con Estancia Velha, aunque hay un correlato con una evaluación positiva como en la ciudad vecina. En lo que se refiere a la salud, apenas el 20% de los encuestados la evaluó con bueno y óptimo, y en la seguridad el 26% como ya se observó.

Esas evaluaciones proporcionan subsidios teórico-prácticos importantes para comprender el impacto directo de esas inversiones en la calidad de vida y el bienestar de las personas. Investigaciones subsecuentes nos permitirán establecer comparaciones en términos longitudinales.

En el caso de Novo Hamburgo, para explicar el bajo índice de satisfacción con la seguridad, cabe notar que ella es una de las tres ciudades de la región del Valle del Río de los Sinos con mayores índices de criminalidad (homicidio y robo) del Estado, de acuerdo con estudios de la Secretaria de Justicia y Seguridad. Para el caso de Estancia Velha, como ejemplo de ciudades de menor tamaño, con capacidad industrial reducida, se suman las relaciones de las personas entre sí y sus involucramientos comunitarios (confianza interpersonal). Allí parece haber un efecto positivo de esos factores en la prevención de la criminalidad. Los porcentajes bajos de inversión en seguridad (R\$ 48,59) no afectan significativamente la ciudad<sup>7</sup>. Sin embargo, en Novo Hamburgo, por el hecho de ser considerada una ciudad industrializada, de mucha población y con lazos comunitarios más “frágiles”, el índice de satisfacción con la seguridad es más bajo, lo que revela una preocupación de los ciudadanos con la criminalidad que es más significativa. Eso ocurre a pesar de que en Novo Hamburgo la inversión en seguridad (R\$ 70,05) es mayor que en Estancia Velha. Tal situación corrobora los resultados de la investigación de Putnam en Italia, donde se constató que la urbanización puede ser deletérea para la formación del CS en algunas condiciones (Putnam, 1996).

Los datos evidencian la importancia del volumen de inversiones en sí y de los montos previstos en ley, que aplicados de igual forma en dimensiones materiales esenciales para la calidad de vida de las personas produjeron resultados, algunos iguales y otros diferentes.

---

<sup>7</sup> Es importante recordar que es del Estado y no de los municipios o regiones la responsabilidad con la seguridad. Sin embargo, los municipios han discutido, cada vez más, y pensado sobre su participación en esta área.

En ese contexto, los datos de la investigación revelan que en la ciudad de Estancia Velha la población recibió más inversión *per cápita* que en la ciudad de Novo Hamburgo; igualmente, manifestó mayor satisfacción con las instituciones prestadoras de servicios que en Novo Hamburgo. El menor número de habitantes sumado a una mayor inversión *per cápita* en Estancia Velha parece explicar este fenómeno. Con todo, todavía permanece otra cuestión: ¿Es la inversión pública la única variable que explica los niveles de satisfacción con los servicios prestados por el Estado en esas ciudades? Si los recursos del presupuesto ayudan para comprender parte de ese fenómeno, por otro lado, no ayudan a explicar por qué la salud con recursos *per cápita* que ocupan el segundo lugar en las ciudades alcanzó el último lugar en la satisfacción de la población. Tal duda también se aplica a la cuestión de la seguridad pública.

A ese respecto es importante destacar que el municipio no tiene una responsabilidad directa en la cuestión de la seguridad, así, la relación entre inversión en esa área y la satisfacción necesita ser relativizada. Todavía, tratando de evitar la mono causalidad, pensamos que más allá de la inversión de los respectivos presupuestos de las regiones, la calidad del tejido social en que ellos son aplicados puede ayudar a entender los niveles de satisfacción de esas poblaciones, o sea, la evaluación del desempeño de los servicios públicos prestados tanto en Novo Hamburgo como en Estancia Velha. En esta perspectiva, pensamos que los niveles de CS existentes en esas ciudades posibilitarían un mejor funcionamiento de las instituciones prestadoras de servicios públicos.

En la Tabla 1, podemos observar que los índices de CS en la ciudad de Novo Hamburgo presentaron el 1% de alto, el 28% medio y el 72% bajo, comparado con el 2% de alto, el 40% medio y el 58% de bajo en Estancia Velha. En perspectiva comparada, en la ciudad de Estancia Velha se observa mayor acumulación de CS que en Novo Hamburgo.

**TABLA 1: ÍNDICE DE CAPITAL SOCIAL (ICS) DE LOS MUNICIPIOS DE NOVO HAMBURGO Y ESTANCIA VELHA<sup>8</sup>(%)**

	Novo Hamburgo	Estancia Velha
Alto	1	2
Medio	28	40
Bajo	72	58
Total <sup>9</sup>	100	100

Fuente: Proyecto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estancia Velha: Subsídios para o Desenvolvimento local e Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional/ CPP FEEVALE; Ano: 2012. Novo Hamburgo N: 613; Estancia Velha N: 606.

Para ejemplificar mejor el índice de CS e ilustrar los elementos que componen este índice, en la Tabla 2 utilizamos la confianza interpersonal. Los datos muestran que el 24% de las personas entrevistadas en Novo Hamburgo respondieron que “sí se puede confiar en las personas”, mientras que en Estancia Velha ese porcentaje fue del 20%, revelando la existencia de una proximidad en lo que se refiere a la confianza encapsulada, o sea, intracomunitaria.

---

8 Este índice de capital social (CS) fue construido de forma idéntica para las dos ciudades a partir de la selección de 9 cuestiones relativas al capital social, son ellas: “En términos generales, Ud. diría que ¿se puede confiar en las personas o no se puede confiar en las personas?” Sí (peso 2), No (peso 0); “Gustaría de saber si Ud. confía mucho (peso 2), poco (peso 1) o no confía (peso 0) en la: iglesia, familia, vecinos, asociaciones comunitarias, sindicatos?”; “Ud. acostumbra participar de: partidos políticos, reuniones políticas, comicios, asociaciones comunitarias, asociaciones religiosas, asociaciones sindicales, consejos populares, ONGs, presupuesto participativo, peticiones, manifestaciones, protestas, huelgas, ocupación de terrenos o predios públicos, otros” Sí (peso 2), No (peso 0); “En los últimos años, ¿Ud. trató de resolver algún problema local de barrio/comunidad junto con otras personas? Sí (peso 2), No (peso 0); “Dentro de los grupos que voy a mencionar, ¿cuáles de ellos existen en su barrio?: grupo político, grupo o asociación cultural, grupo educacional, grupo deportivo, grupo de jóvenes, ONG o grupo cívico, grupo basado en la comunidad étnica, grupos de mujeres, otro” Sí (peso 2), No (peso 0); “Actualmente Ud. participa de algún grupo u organización?” Sí (peso 2), No (peso 0); “Si precisase viajar por uno o dos días, ¿Ud. podría contar con vecinos para cuidar su casa y/o hijos?” Sí (peso 2), Probablemente (peso 1), No (peso 0); “En una situación de emergencia como la enfermedad de un familiar o pérdida de empleo, Ud. recibiría ayuda.” familiares (peso 0), vecinos (peso 2), colegas de trabajo (peso 2); “Si un proyecto de la comunidad no le beneficia directamente, mas puede beneficiar otras personas de su barrio, ¿Ud. contribuiría para este proyecto?” Sí (peso 2), No (peso 0). Este índice está ancorado teóricamente en el concepto de capital social de Putnam (2000), para quien las relaciones de confianza interpersonal son indicadores de existencia de capital social en una sociedad.

9 Eventualmente los totales presentados en las Tablas suman 100%, en virtud del proceso de redondamiento de los porcentajes que fue utilizado.

**TABLA 2: CONFIANZA INTERPERSONAL (%)**

	Novo Hamburgo	Estancia Velha
No se puede confiar en las personas	69	77
Se puede confiar en las personas	24	20
No sabe	7	3
Total	100	100

Fuente: Proyecto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estancia Velha: Subsídios para o Desenvolvimento local e Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional/ CPP FEEVALE; Ano: 2012. Novo Hamburgo N: 613; Estancia Velha N: 606.

En la misma dimensión de confianza interpersonal, consultamos a los entrevistados que “¿si necesitasen viajar por uno o dos días, él (ella) podría contar con la ayuda de los vecinos para cuidar de su casa y de sus hijos?” Los resultados presentados en la Tabla 3 muestran que en Novo Hamburgo el 77% de los encuestados respondió afirmativamente (sí y probablemente) y 17% negativamente. En Estancia Velha, el porcentaje sube para 85% afirmativamente y 12% que no podrían contar con el auxilio de los vecinos en esas circunstancias.

**TABLA 3: CONTAR CON LA AYUDA DE VECINOS (%)**

	Novo Hamburgo	Estancia Velha
Sí	66	78
Probablemente	11	7
No	17	12
No Sabe	5	2
Total	100	100

Fuente: Proyecto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estancia Velha: Subsídios para o Desenvolvimento local e Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional/ CPP FEEVALE; Ano: 2012. Novo Hamburgo N: 613; Estancia Velha N: 606.

Tales resultados sugieren la existencia en esas ciudades de niveles elevados de CS comunitario, un ingrediente necesario para construir una cultura política participativa. Esa expectativa confirma los datos de la Tabla 4, cuando preguntamos a los entrevistados sobre la importancia de la participación de las personas en proyectos comunitarios.

En la Tabla 4, se puede observar que el 90% de la población de Estancia Velha respondió que, aun cuando un proyecto de la comunidad no representase beneficios, pero puede beneficiar otras personas del barrio, contribuiría para el proyecto, y apenas el 5% de los encuestados no contribuiría.

La misma pregunta recibió un porcentaje menor en Novo Hamburgo, el 78% contribuiría y el 9% no contribuiría. Los resultados parecen indicar que la ciudad de Estancia Velha tiene mayor potencial para producir CS que Novo Hamburgo.

**TABLA 4: PROYECTO DE LA COMUNIDAD QUE BENEFICIA OTRAS PERSONAS (%)**

	Novo Hamburgo	EstanciaVelha
Sí	78	90
No	9	5
No Sabe	13	5
Total	100	100

Fuente: Proyecto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estancia Velha: Subsídios para o Desenvolvimento local e Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional/ CPP FEEVALE; Ano: 2012. Novo Hamburgo N: 613; Estancia Velha N: 606.

La existencia de mayor CS en Estancia Velha, comparado con Novo Hamburgo, suscitó la necesidad de analizar el impacto de este CS sobre las políticas municipales. De manera general, cuando los entrevistados respondieron sobre la calidad de los servicios públicos en su ciudad, el 26% en Novo Hamburgo evaluó como óptimo y bueno, comparado con el 27% mal o pésimo, conforme puede ser visto en la Tabla 5.

**TABLA 5: EVALUACIÓN GENERAL DE LA CUALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN SU CIUDAD (%)**

	Novo Hamburgo	EstanciaVelha
Óptimo	2	3
Bueno	24	34
Regular	44	39
Malo	14	13
Pésimo	13	8
Sin condiciones de opinar/No respuesta	2	3
Total	100	100

Fuente: Proyecto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estancia Velha: Subsídios para o Desenvolvimento local e Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional/ CPP FEEVALE; Ano: 2012. Novo Hamburgo N: 613; Estancia Velha N: 606.

Podríamos entonces preguntar sobre ¿qué es lo que está proporcionando este “equilibrio” entre las evaluaciones positivas y negativas? El 27% del polo negativo en la ciudad de Novo Hamburgo, salud, seguridad y de cierta forma deporte/descanso/cultura, de acuerdo con la Tabla 6. Con la excepción de este último, deportes/descanso/cultura, que tuvo un porcentaje del

27% de los entrevistados que evaluaron como mal o pésimo, quedando debajo de la evaluación positiva del 32% de bueno y óptimo. Tanto la salud, con más de la mitad de los entrevistados evaluando como mal o pésimo, 56%; como en cuanto a la seguridad, con cerca del 47% de mal o pésimo, las dos superaron las evaluaciones positivas. Esas áreas refuerzan las evaluaciones negativas de los servicios públicos observados en la Tabla 5. Por ejemplo, cuando se solicitó a los entrevistados indicar cuál era el mayor problema del municipio, cerca del 40% de ellos respondió que era la salud y el 28% indicó la seguridad pública. Reforzando los dos ítems ya señalados.

En lo que se refiere a la casa propia tuvo un 57% de bueno y óptimo, saneamiento un 54%, el transporte público un 53% y la educación con el 48% de bueno y óptimo contribuyeron en la media con el polo positivo del 26%.

**TABLA 6: CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN NOVO HAMBURGO (%)**

	Pésimo	Malo	Regular	Bueno	Óptimo	N/R	Total
Salud	36	20	21	18	2	4	100
Seguridad Pública	26	21	26	24	2	1	100
Deporte/Descanso/Cultura	12	15	26	30	2	15	100
Saneamiento Básico	6	8	27	51	3	4	100
Transporte	5	11	18	49	4	13	100
Educación	3	5	30	44	5	14	100
Habitación	3	7	30	52	5	3	100

Fuente: Proyecto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estancia Velha: Subsídios para o Desenvolvimento local e Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional/ CPP FEEVALE; Ano: 2012. Novo Hamburgo N: 613.

En la ciudad de Estancia Velha, el porcentaje de óptimo y bueno en la evaluación de los servicios públicos alcanzó 37%, cerca de un 10% más que en Novo Hamburgo; mientras que mal y pésimo alcanzó 21%, de acuerdo con la Tabla 5. ¿Qué podría explicar esa “asimetría positiva” en Estancia Velha? El saneamiento básico con 79% de bueno y óptimo, la habitación con el 71% y la educación con un 56% fueron las políticas públicas mejor evaluadas y que más contrastaron con el polo negativo, contribuyendo así al resultado positivo de la pesquisa, de acuerdo con la Tabla 7. De todas las variables analizadas, la única que obtuvo un resultado negativo más expresivo fue la salud pública con un 37% de pésimo y malo, igualmente como Novo Hamburgo, aunque con menor porcentaje.

De ese modo, el 21% del polo negativo, ya mencionado, posiblemente se deriva de la evaluación negativa que los entrevistados hicieron de la salud, siendo ésta la única variable en que el polo negativo superó el polo positivo. También el transporte, aunque con un 44% de evaluación positiva (bueno y óptimo) fue la segunda área peor evaluada con un 24% negativo (malo y pésimo), seguido por la seguridad pública en tercer lugar con un 19% de evaluaciones negativas.

**TABLA 7: CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN ESTANCIA VELHA (%)**

	Pésimo	Malo	Regular	Bueno	Óptimo	No Responde	Total
Salud	22	15	26	30	3	4	100
Seguridad Pública	8	11	28	48	3	1	100
Deporte/Descanso/ Cultura	6	8	26	41	3	16	100
Saneamiento Básico	2	4	11	75	4	4	100
Transporte	11	13	19	42	2	12	100
Educación	2	4	21	48	8	17	100
Habitación	3	6	16	66	5	2	100

Fuente: Proyecto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estancia Velha: Subsídios para o Desenvolvimento local e Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional/ CPP FEEVALE; Ano: 2012. Estancia Velha N: 606.

El próximo tema a ser examinado es la correlación existente entre las variables de satisfacción con la calidad de servicios públicos municipales con las variables de CS. Es decir, tratamos de cruzar la satisfacción con la calidad de los servicios públicos con las variables de CS.

Conforme a la Tabla 8, se puede constatar que de los entrevistados que respondieron afirmativamente que sí se puede confiar en las personas en Estancia Velha, el 53% considera la calidad de los servicios públicos como óptimo y bueno, al paso que el 17% los consideró malo o pésimo. Cuando observamos las respuestas de aquellos que estuvieron de acuerdo que “no se puede confiar en las personas”, un 34%, así un porcentaje menor clasificó la calidad de los servicios como óptimo y bueno, al paso que el 23% evaluó como malo o pésimo, aumentando el porcentaje negativo cuando “no se confía en las personas”.

**TABLA 8: SERVICIOS PÚBLICOS Y CONFIANZA INTERPERSONAL EN ESTANCIA VELHA (%).**

Evaluación de los Servicios Públicos	Se puede Confiar en las Personas	No se Puede Confiar en las Personas	No Sabe
Óptimo	3	3	6
Bueno	50	31	39
Regular	30	43	39
Malo	7	15	0
Pésimo	10	8	17
Total	100	100	100

Fuente: Proyecto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estancia Velha: Subsídios para o Desenvolvimento local e Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional/CPP FEEVALE; Ano: 2012. Estancia Velha N: 606;(x<sup>2</sup>=23,343- P<0.05).

Lo mismo ocurre en Novo Hamburgo, conforme la Tabla 9, donde se observa que entre los entrevistados que respondieron afirmativamente que “se puede confiar en las personas”, el 34% consideró la calidad de los servicios públicos como óptimo y bueno, mientras que el 22% evaluó como malo o pésimo. Cuando se examinan las respuestas de aquellos que estuvieron de acuerdo que “no se puede confiar en las personas”, los porcentajes caen a un 22% que clasificó la calidad de los servicios en la dimensión positiva y el 30% evaluó negativamente. Los porcentajes de malo y pésimo en las dos ciudades aumentan cuando las personas no confían en los otros.

**TABLA 9: SERVICIOS PÚBLICOS Y CONFIANZA INTERPERSONAL EN NOVO HAMBURGO (%).**

Calidad de los Servicios Públicos	Se puede Confiar en las Personas	No se Puede Confiar en las Personas	No Sabe
Óptimo	1	2	2
Bueno	33	20	45
Regular	43	47	33
Malo	11	16	7
Pésimo	11	14	12
Total	100	100	100

Fuente: Proyecto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estancia Velha: Subsídios para o Desenvolvimento local e Grupo de Pesquisa em

Desenvolvimiento Regional/ CPP FEEVALE; Ano: 2012. Novo Hamburgo N: 613; ( $\chi^2=21,818 - P<0.05$ ).

Una vez constatada esta tendencia de que el CS favorece, en un primer análisis, la satisfacción con las políticas públicas, fue necesario verificar si de hecho hay una correlación significativa entre confianza personal y satisfacción con los servicios públicos de una manera general. Aplicando la prueba de significancia estadística chi-square tests, constatamos que en Estancia Velha existe una correlación significativa entre CS y políticas públicas, bien como en Novo Hamburgo, a pesar de su volumen menor de CS. Ese resultado sugiere con consistencia que cuanto mayor es la confianza interpersonal, mayor es la satisfacción con las políticas públicas en los municipios estudiados.

Cuando cruzamos en cada ciudad la variable confianza interpersonal con la satisfacción en las diferentes áreas evaluadas, el fenómeno de aumento en la confianza y evaluación positiva en las áreas se reitera. En el caso de Novo Hamburgo, encontramos esto significativamente en el área de habitación ( $X^2=22,929-P<0.05$ ) y en Estancia Velha en el área de transporte ( $X^2=22,829-P<0.05$ ). Cuando avanzamos en el análisis, incorporando las demás variables indicadoras de CS, por ejemplo, la pregunta “Para resolver los problemas del municipio qué es lo que considera mejor: ¿un líder que coloque las cosas en su lugar o la participación de las población en las decisiones del gobierno o ambas?”, los datos analizados a este respecto muestran una correlación significativa en Estancia Velha en las áreas de educación ( $X^2=44,920-P<0.05$ ) y también en el área de deporte/descanso/cultura ( $X^2=27,063-P<0.05$ ).

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Este artículo, cuyo objetivo fue estudiar el impacto del CS en la evaluación de políticas públicas, mostró que las instituciones políticas que se encuentran en una sociedad organizada, horizontalizada y detentora de CS, por tanto, fértil socialmente (sinergismos entre las dos variables), tienen mejores condiciones de obtener éxito en sus propósitos. En las dos ciudades estudiadas, los recursos del presupuesto representan un elemento central para explicar la satisfacción de sus poblaciones locales. Por ejemplo, los recursos del 25% en el área de educación muestran ser importantes tanto en Novo Hamburgo cuanto en Estancia Velha, pues las personas evaluaron positivamente esta área. Es importante destacar que Estancia Velha mostro índices más elevados de satisfacción en comparación con Novo Hamburgo. En nuestra opinión esto se debe al hecho de que Estancia Velha tiene más CS e inversión por habitante, lo que demuestra que las leyes y los recursos presupuestales impactan positivamente en las ciudades. Igualmente, los resultados sugieren que índices

elevados de CS son variables importantes que ayudan a mejorar el desempeño de las instituciones prestadoras de servicios a la comunidad, porque se accede mejor a los servicios que son demandados y aprovechados por una sociedad más organizada y estable. En este sentido, Estancia Velha mostró ser una ciudad más favorecida, no solamente por esa peculiaridad, de ser dotada de mejores índices de CS, sino también porque recibe más recursos presupuestarios por habitante, así, los niveles de satisfacción son mejores que en Novo Hamburgo.

De hecho, la bibliografía especializada ha demostrado que ciudades con un mayor volumen de CS funcionan efectivamente bien cuando los ciudadanos confían en sus instituciones políticas y sobre todo creen en las otras personas, fomentando esfuerzos cooperativos para alcanzar objetivos comunes, compartiendo, de esa forma, una cultura cívica.

Nuestra hipótesis fue confirmada, pues quedó demostrado que justamente la calidad del tejido social en las ciudades analizadas hace una diferencia. Particularmente la ciudad de Estância Velha, como ya fue referido, mostro tener más CS y por tanto mayores índices de satisfacción de la población local con sus políticas públicas.

A partir de lo que fue expuesto, cabe destacar dos puntos que debiesen ser investigados en futuros trabajos: el primero dice relación con la falta de presupuesto destinado específicamente a la seguridad pública en los municipios, a diferencia de lo que ocurre con la salud y la educación, que podría mejorar la calidad de los servicios públicos. El segundo punto, más allá de las cuestiones presupuestarias, es que se necesita diseñar políticas que incentiven la creación de CS en las ciudades. Sea a través de la creación de espacios de esparcimiento o de formas alternativas de participación comunitaria, para que haya una revitalización del tejido social, posibilitando un círculo virtuoso, fortaleciendo las políticas públicas. Esta tarea es estratégica al comenzar de siglo XXI, en un contexto social donde existe una demanda cada vez mayor por la eficiencia del Estado.

**BIBLIOGRAFIA**

- Almond, G.; Sidney, V. (1966). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Anuário da Indústria e Comércio Novo Hamburgo. (2002). *Os Patriarcas*. Novo Hamburgo: Kadosch.
- Bellei, C. (2003). Capítulo 3 “¿Ha tenido impacto la Reforma Educativa en Chile?”. En: Cox, C. (Editor) *Políticas educacionales en el cambio del Siglo. La Reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Bandeira, P. S. (2003). “Algumas Hipóteses sobre as Causas das Diferenças Regionais quanto ao Capital Social no Rio Grande do Sul”. En: *Capital Social e Desenvolvimento Regional* (pp. 15-59). Silvio Marcus de Souza Correa. Santa Cruz do Sul: Ed. Edunisc.
- Bastos, F. A.; Santos, E.; Ferreira Tovo, M. (2009). “Capital Social e Sistema Único de Saúde no Brasil”. *Saúde e Sociedade*, v. 18, n. 2, 2003: 177-188.
- Bourdieu, P. (1980). “Le Capital Social: Notes Provisoires”. En: *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n. 31, jan. 1980: 2-3.
- Boschi, R. (1999). “Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador”. *Dados*, v. 42, n. 4, 1999: 655-690.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm), (Acessado: 09 de janeiro de 2008).
- \_\_\_\_\_. *Emenda Consitucional 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde*. Disponível en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm) (Acessado: 10 de janeiro de 2008).
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Corvalán, O. (2010). “La profesionalización docente, condición para la carrera docente”. *Revista Electrónica de Desarrollo de Competencias (REDEC)*. Nº 6, Vol. 2, 2010: 124-151.
- Cox, C. (2003a). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

- (2003b). *El nuevo currículum del sistema escolar*. Santiago: Mineduc.
- CPEIP (2007). *Centro de Perfeccionamiento. Experimentación e Investigación Pedagógicas*. Disponible en: <<http://www.cpeip.cl>>.
- Dahl, R. A. (1997). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP.
- Hall, P. A.; Taylor, R. (2003). “As três Versões do neo-institucionalismo”. *Revista Lua Nova*, n. 58, , 2003: 193-223.
- Huntington, S. (1968). *Politica lorder in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010a). Disponible en: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=431340&search=Rio%20Grande%20do%20Sul|Novo%20Hamburgo>>. (Acesso: 5 jun. de 2013).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estancia Velha. (2010b). Disponible en: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=430760&search=Rio%20Grande%20do%20Sul|Est%C3%A2ncia%20Velha>>. (Acesso em: 5 jun. de 2013).
- Monasterio, L. M. (2003). “Medindo o Capital Social: Uma análise das Regiões do Rio Grande do Sul”. En: *Capital Social e Desenvolvimento Regional* (pp. 61-84). Silvio Marcus de Souza Correa, Santa Cruz do Sul: Ed. Edunisc.
- North, D. C. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño econômico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nunes, M. F. *O negro no mundo alemão: cidade, memória e ações afirmativas no tempo da globalização*. 255 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.
- Pase, H.; Santos, E. (2011). “Capital Social e Políticas Públicas na América Latina”. En: *Cultura(s) Política(s) e Democracia no Século XXI na América Latina* (pp. 69-93). Marcello Baquero, Organizador, Porto Alegre: UFRGS.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2003). *Ranking do IDH dos Municípios do Brasil 2000*. Disponible en: <[http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH\\_Municipios\\_Brasil\\_2000.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_Ranking2003](http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH_Municipios_Brasil_2000.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Ranking2003)>. (Acesso em: 20 jun. 2013).
- Popkin, S. (1994). *The Reasoning Voter*. Chigago: Univ. Chicago Press.
- Przeworski, A. (2005). “As instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico?” *Novos Estudos CEBRAP*, n. 72, jul. 2005: 59-77

- Putnam, R. (1996). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". En: Larry Diamond y Marc Plattner, Organizadores, *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.
- Putnam, R. (2000). *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Santos, E.; Bitarello, J.; Pedde, V.; Montardo, S. (2010). "Contrastes Regionais que fazem Diferença no Rio Grande do Sul. Capital Social e Desempenho Institucional". *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 6, n. 2, maio-ago. 2010: 157-187.
- Siedenberg, D. (2004). "Condiciones político-Administrativas do desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul – A Experiência dos COREDES". En: *Desenvolvimento Regional. Capital Social, Redes e Planejamento* (pp. 135-158). Milton Luiz Wittmann y Marília Patta Ramos, Santa Cruz do Sul: Ed. Edunisc, 2004.
- Souza, C. (2006). "Políticas Públicas: uma revisão de literatura". *Sociologias*, ano 8, n. 16, jun. 2006: 20-45.
- Tribunal De Contas Do Estado. Disponible en:  
 <<http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:74:2916824971285883>>.
- Weber, R. (2006). *Mosaico identitário: história, identidade e turismo nos municípios da Rota Romântica-RS*. 310 f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

