

Sección III
Teoría política y movimientos sociales

BLANCA
SIN NUMERAR
148

El rol de los gobiernos en la multiplicación del capital social*

The role of governments in scaling up social capital

Alfredo Toro Carnevali

Resumen

Este trabajo sugiere que las administraciones gubernamentales pueden jugar un papel fundamental en la multiplicación del *stock* mínimo de capital social de una comunidad, así como en su transformación en capital social productivo para el desarrollo. Para dar sustento a este planteamiento, el presente ensayo se enfoca en un mecanismo institucional específico: el presupuesto participativo, y analiza las formas en que este modelo presupuestario puede mejorar el *stock* de capital de social de una comunidad. Con este fin se evalúa el exitoso caso de Porto Alegre, Brasil, y el fallido intento de Villa El Salvador, Perú. Se concluye que si se establecen y mantienen las condiciones políticas adecuadas durante un período también adecuado de tiempo, el presupuesto participativo puede multiplicar el *stock* de capital social y conducir al desarrollo.

Palabras clave:

Capital social; Democracia participativa; Presupuesto participativo.

Abstract

This paper suggests that governments can play a fundamental role in scaling up micro social capital into developmentally efficacious social capital. In order to support this hypothesis, this essay will look at a specific government policy: the Participatory Budget, and explore the ways in which the application of such budgeting mechanism enhances a community's stock of social capital. It will do so by looking at the successful case of Porto Alegre, Brazil, and the unsuccessful case of Villa El Salvador, Peru. This paper concludes that if, the proper political conditions exist and are sustained over a number of years, the Participatory Budget can successfully scale up social capital.

Key words:

Social capital; Participatory democracy; Participatory budget.

* Una evaluación de los presupuestos participativos de Porto Alegre, Brasil, y Villa El Salvador, Perú

Recibido: 22-05-2006

Aprobado: 26-09-2006

INTRODUCCIÓN

A la luz del apoyo del Gobierno Nacional de Venezuela a la extensa creación de *consejos comunales* en todo el país y de su énfasis en las políticas de participación ciudadana como medios para alcanzar el desarrollo político, social y económico, puede ser relevante analizar la capacidad de las administraciones gubernamentales de crear capital social y desarrollo a través de este modelo de políticas públicas. Las lecciones derivadas del análisis de los presupuestos participativos de Porto Alegre, Brasil, y Villa El Salvador, Perú, pueden ser de alguna utilidad para comprender, tanto la complejidad como la potencialidad de las políticas participativas emprendidas por el Gobierno Nacional.

A la luz del modesto éxito de políticas y proyectos de liberalización económica por alcanzar un desarrollo sostenible en América Latina en la década de los noventa (Bustelo, 2003:3), el fomento del capital social se vislumbra como una estrategia innovadora para mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza.

El creciente interés por el tema se debe a la publicación de importantes estudios que demuestran la capacidad del capital social de generar beneficios reales, que se traducen en un mejor desempeño económico y gubernamental (Narayan y Pritchett, 1999; Putnam y otros, 1993). Este ensayo parte de la premisa de que toda comunidad local posee un *stock* mínimo de capital social y busca demostrar que el mismo puede ser multiplicado por las administraciones gubernamentales a través de la introducción de mecanismos institucionales de participación ciudadana.

Puede decirse, entonces, que este trabajo se enmarca dentro de la escuela *institucionalista* al enfatizar la relevancia del diseño de instituciones para el logro de los objetivos colectivos. De acuerdo con lo planteado por esta escuela, la manera de estructurar las reglas de juego influye de manera determinante en el comportamiento de las personas y los grupos, en otras palabras, el diseño institucional crea incentivos que generan resultados específicos.

En este sentido, se evalúa el presupuesto participativo como expresión de un mecanismo institucional que puede conducir a la multiplicación del capital social y al desarrollo de la región donde se aplica. Al comparar los presupuestos participativos de Porto Alegre, Brasil, y Villa El Salvador, Perú, se busca evaluar la multiplicación del capital social en entornos políticos, económicos y sociales diferentes.

CAPITAL SOCIAL: DEFINICIÓN Y MULTIPLICACIÓN

El capital social está conformado por una dimensión estructural y una cognitiva:

- La *dimensión estructural* se refiere a la cantidad y calidad de las relaciones interpersonales recíprocas y aquellas redes que conforman el tejido social de una comunidad, que van de la más formal a la más informal, de familia, amigos, y vecinos, a organizaciones y redes autónomas de interacción con las autoridades gubernamentales, y
- La *dimensión cognitiva*, que está compuesta de normas, reglas y valores sociales como la confianza, la reciprocidad, el civismo, que son compartidos por los miembros de una comunidad y entre ellos y las autoridades gubernamentales.

En este orden de ideas, se entiende que el capital social está conformado por lazos horizontales entre los ciudadanos, y por lazos verticales entre los ciudadanos y sus gobernantes. Estos lazos verticales sólo se consideran capital social en la medida en que las relaciones entre ciudadanos y gobernantes son recíprocas y la distribución de fuerzas simétricas.

En su importante trabajo *Cómo hacer funcionar la democracia*, Robert Putnam argumenta que el capital social les permite a los individuos alcanzar una acción colectiva. En otras palabras, se arguye que existe una correlación positiva entre el capital social y la cooperación entre individuos. Putnam plantea que “la participación espontánea es facilitada por el capital social” (1993:169). En aquellas comunidades donde la gente puede estar segura de que su confianza es reciprocada y no será abusada, intercambios entre ellos habrán de suceder con más frecuencia. Redes de intercambio civil como las asociaciones de vecinos, las sociedades corales, cooperativas, grupos de deporte y partidos de masas son todas manifestaciones de redes horizontales de interacción. Para Putnam, todas las manifestaciones de capital social, independientemente de su tamaño o proyección, son eficaces para el desarrollo, ya que demandan mayor responsabilidad por parte del gobierno (p. 169).

Estas redes horizontales de interacción se encuentran fuerte y positivamente correlacionadas con un buen desempeño institucional por parte de los gobiernos locales. En otras palabras, mientras mayor sea el grado de asociatividad, mejor

será el desempeño del gobierno, ya que grupos autónomos organizados serán más eficientes para exigir un mejor gobierno. En su estudio sobre el desempeño institucional en Italia, Putnam asegura que el buen gobierno de las regiones del norte de Italia se debe a que las comunidades se encuentran organizadas en redes horizontales, tanto políticas como sociales, en vez de estar alineadas jerárquicamente en relaciones de patrón-cliente con el gobierno.

Adicionalmente, Putnam considera que los gobiernos menos exitosos del sur de Italia son producto de la organización jerárquica de la vida pública, en la cual poca gente desea participar o deliberar sobre el bien común y pocas oportunidades, de hecho, se presentan. La participación en la política sólo se da como consecuencia de la dependencia o la ambición personal, nunca por el deseo colectivo. En vista del carácter jerárquico y la asimetría de compromisos entre gobiernos y comunidades, las redes verticales son incapaces de generar confianza y cooperación entre las partes:

Dos clientes del mismo patrón, sin lazos directos, no se deben nada. Ellos no tienen nada que temer de la deserción del otro y nada que perder de la alienación mutua. No tienen ocasión para desarrollar una norma de reciprocidad generalizada y ninguna historia de colaboración sobre la cual basarse... (Putnam y otros, 1993:175).

De esta manera –sugiere Putnam–, se observa que los gobiernos son afectados significativamente por el contexto social donde se desarrollan. En aquellas comunidades donde el *stock* de capital social es abundante, los gobiernos se desempeñarán bien, y donde es escaso ocurrirá lo contrario.

Para Putnam, el capital social es similar al capital físico, en el sentido de que aquellos que lo poseen tienden a multiplicarlo con más facilidad (p. 169). Al mismo tiempo, aquellos que no poseen capital social, difícilmente podrán desarrollarlo en el corto plazo, ya que el *stock* de capital social es producto de muchísimos años de interacciones positivas y organización entre los ciudadanos de una comunidad. Ni tampoco pueden aquellos que carezcan de capital social esperar un buen gobierno:

Las instituciones tienen inercia y son robustas. Por lo tanto ellas representan recorridos históricos y puntos de inflexión. La historia importa porque es dependiente de la trayectoria: aquello que viene primero (aunque haya sido accidental) condiciona aquello que viene después. Los individuos pueden escoger a sus instituciones, pero no las escogen en las circunstancias que ellos crean, y

sus decisiones al mismo tiempo influyen las reglas dentro de las cuales sus sucesores deciden (Putnam y otros, 1993:8).

En una frase lapidaria, Putnam argumenta en relación con la posibilidad de construir capital social en el corto plazo, que “a dónde llegas depende de dónde vienes y a algunos destinos [abundante capital social] simplemente no se puede llegar desde aquí [*stock* mínimo de capital social]” (p. 179).

La noción de que el capital social depende de la trayectoria y no puede ser multiplicado en el corto plazo, ha sido el foco de atención de muchos académicos. Harris y Renzio consideran que los descubrimientos de Putnam son ambiguos, ya que, por un lado, demuestran la importancia del capital social (Harris y Renzio, 1997:924), pero, por el otro, sugieren que aquellas sociedades que han sido castigadas históricamente con instituciones ineficientes e ineficaces no podrán fácilmente avanzar hacia otro camino en el que la reciprocidad habrá de prosperar. Asimismo, Tarrow ha subrayado en relación con la posibilidad de crear y multiplicar el capital social en el corto plazo, que la ausencia de una capacidad cívica en el sur de Italia no es la consecuencia de una dependencia a la trayectoria, sino el producto secundario de la política, la construcción del Estado y la estructura social (1996:397).

Al mismo tiempo, Levi afirma que los gobiernos pueden sentar las bases para la confianza generalizada: “El desempeño de las políticas puede ser una fuente de confianza, no sólo un resultado (Levi, 1996:50)”. Yamagishi y Yamagishi enuncian abiertamente que los gobiernos hacen posible la confianza interpersonal entre extraños (en Levi, 1996:50). En su último libro, *Jugando al boliche solo: el colapso y renacimiento de la comunidad americana*, el mismo Putnam reconoce la relevancia de reformar las instituciones en aras de multiplicar el capital social, así como el importante rol que la política y los gobiernos pueden jugar en tal proceso (2000:12). De acuerdo con Putnam, para restaurar el ciclo virtuoso de la construcción del capital social, una reforma de las reglas de financiamiento de las campañas electorales y la descentralización del gobierno debe darse en Estados Unidos. A tal punto que hace un llamado a “funcionarios del Gobierno estadounidense, consultores políticos, políticos y mis [sus] colegas ciudadanos... a asegurar que para 2010 muchos más estadounidenses participarán en la vida pública de nuestras [sus] comunidades...” (p. 12). En otras palabras, pide a la comunidad política que actúe de manera proactiva en el fomento de la participación y en la creación de capital social, más allá de lo que ya haya determinado el curso natural de la trayectoria histórica.

Evans también está de acuerdo con que las administraciones gubernamentales pueden fomentar normas de cooperación y redes de compromiso mutuo que multiplican la sinergia entre el gobierno y la sociedad y, consecuentemente, el *stock* de capital social de sus respectivas comunidades (Evans, 1996:1119). Evans, Fox y Heller señalan que todas las comunidades poseen un *stock* mínimo de capital social, que se refiere a las relaciones entre amigos y familiares basadas en interacciones del día a día (1996). Para que este *stock* mínimo pueda volverse eficiente para el desarrollo de la comunidad, en términos de producir gobiernos más justos y responsables y un mejor desempeño económico, debe ser multiplicado a través de innovadores mecanismos institucionales. Por ejemplo, las administraciones gubernamentales deben crear los incentivos para que organizaciones autónomas de campesinos adquieran una dimensión regional y se integren de manera solidaria con organizaciones similares en otras comunidades que comparten los mismos intereses (Fox en Evans, 1996:1125). Si el *stock* mínimo de capital social fuese suficiente para generar desarrollo –esgrime Fox–, entonces las regiones más pobres de México se considerarían hervideros de capital social, ya que una amplia cantidad de organizaciones horizontales existen a nivel local (p. 1091). Multiplicar el *stock* mínimo de capital social implica la superación de solidaridades locales y la creación de redes regionales que permitan alcanzar una mayor capacidad de negociación con otros actores y acceso a la información (p. 1091).

Kohli ha elaborado un estudio de Bengal Occidental, India, que evalúa la introducción de un innovador mecanismo institucional en un Estado democrático que conduce a la multiplicación del capital social (Kohli, 1987). Desde su llegada al poder –narra Kohli–, el Partido Comunista de Bengal Occidental trabajó para consolidar su base rural. En aras de incorporar a las clases menos privilegiadas, el Partido puso en marcha una campaña de penetración del campo. Lo significativo de este proceso fue la introducción de un innovador mecanismo institucional para lograrlo: la decisión de permitir la elección popular y la competencia de partidos políticos para los gobiernos locales o “panchayats”, lo cual representaba una ruptura con el tradicional control político-clientelar¹ por parte de las clases más adineradas (p. 109).

¹ El clientelismo político puede definirse como relaciones verticales de desigual estatus entre líderes y seguidores, en las cuales, por ejemplo, los vecinos se encuentran subordinados a los líderes del vecindario, quienes a, su vez, se encuentran subordinados a los líderes locales, quienes reciben órdenes de políticos en posiciones más altas. La movilización a favor de aquéllos en el poder es reconocida con recursos insignificantes dispensados por agencias del Estado (Tendler, 1997:158).

Los cálculos del Partido resultaron correctos, siendo que el 87% de los puestos disponibles fueron obtenidos por representantes de los sectores incorporados. La tarea de llevar a cabo la reforma rural fue delegada a los panchayats locales, mientras que la misión de gestionar la reforma agraria fue dejada en manos de bloques de panchayats locales.

De acuerdo con Kohli, los miembros de los panchayats de Bengal Occidental jamás habían sido tan autónomos de la influencia de los terratenientes y campesinos adinerados, como lo fueron después de que las reformas habían sido implementadas (p. 113). A través de la introducción de este innovador mecanismo institucional, el gobierno democrático de Bengal Occidental había sido capaz de multiplicar el *stock* de capital social al organizar a ciudadanos de clases bajas y medias-bajas en redes regionales de interacción horizontal, así como redes verticales de interacción con las autoridades gubernamentales.

La multiplicación del capital social fue posible, según Kohli, porque las autoridades gubernamentales gozaban de autonomía estatal (p. 113), es decir, las autoridades fueron capaces de aislarse de las exigencias sociales en general, pero, sobre todo, de las exigencias de las clases adineradas. Para poder alterar las relaciones tradicionales de patrón-cliente prevalecientes en la región de Bengal Occidental y promover la creación y consolidación de redes horizontales de interacción y redes verticales entre los panchayats locales y el gobierno, era necesario que los anteriores obtuvieran independencia de los sectores tradicionales dominantes.

Kohli asegura que las reformas acaecidas en Bengal Occidental fueron facilitadas por la naturaleza del partido político en el poder. Sólo un partido político de centro-izquierda, con un liderazgo coherente y comprometido con los intereses de las clases bajas y medias-bajas y, adicionalmente, con capacidad de traspasar ese ideal de compromiso a una organización que pueda penetrar el campo sin ser cooptada por las clases adineradas, puede, de hecho, desafiar la estructura clientelar de la política tradicional (p. 9). Se puede decir, entonces, que aquellos partidos menos organizados y menos inclinados ideológicamente no estarían en capacidad de multiplicar el capital social de la comunidad de la misma manera.

Siguiendo una línea similar de razonamiento, White y Robinson consideran que la implementación de innovadores mecanismos institucionales pueden verse afectados por el proceder político (1998:11). La calidad del liderazgo y el proceso político pueden ser limitaciones importantes para el éxito de la reforma. Si los

políticos involucrados en las reformas no demuestran un fuerte compromiso con el proceso de cambio, las reformas pueden fallar.

De tal manera, para que sea posible la introducción de un mecanismo institucional de participación ciudadana, deben darse ciertas condiciones como las descritas por Kohli y White y Robinson, con respecto a la naturaleza del partido político y el compromiso de los líderes políticos que emprenden las reformas.

EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE, BRASIL, Y VILLA EL SALVADOR, PERÚ

A través del estudio comparativo de la implementación de los presupuestos participativos en Porto Alegre, Brasil, y Villa El Salvador (VES), Perú, se busca comprender las variables que conducen al éxito o fracaso de este mecanismo institucional de participación ciudadana en contextos diferentes.

El presupuesto participativo (PP) implica la apertura del proceso de toma de decisiones gubernamentales a los ciudadanos locales, para que participen directamente en aquellas decisiones que tengan que ver con las prioridades y las metas de la inversión pública. Al mover el foco de la toma de decisiones de las oficinas privadas de políticos y tecnócratas a foros públicos, se promueve la transparencia. Los presupuestos participativos, adicionalmente, operan como escuelas de ciudadanía en la medida en que el compromiso empodera a los ciudadanos para comprender mejor sus deberes y derechos como ciudadanos, así como las responsabilidades del Estado. Se espera, así mismo, que los ciudadanos ofrezcan soluciones creativas al sinnúmero de problemas sociales y económicos de las comunidades. Los ciudadanos aprenden a negociar entre ellos y con el gobierno la distribución de los recursos y las prioridades de las políticas públicas.

El PP se considera un mecanismo multiplicador de capital social, siempre y cuando sea capaz de integrar el *stock* mínimo de capital social local a redes horizontales de interacción más amplias. Éstas garantizan, por un lado, mayor poder de negociación y acceso a la información y, por otro lado, crean redes verticales simétricas entre las administraciones gubernamentales y las organizaciones cívicas y ciudadanos en general.

En este sentido, después de que el Ejecutivo ha comunicado la cantidad de recursos disponibles para inversiones públicas, la población organizada, dividida

en vecindarios u otras formas de unidad administrativa, se reúne en asambleas generales para debatir y deliberar sobre las prioridades de cada una de las unidades.

En el caso de los presupuestos participativos, las prioridades establecidas no representan únicamente las intenciones de las autoridades gubernamentales, sino también aquellas de los ciudadanos. De esta manera, el PP difiere de los presupuestos gubernamentales tradicionales. Como señala Moore en su obra *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, los fondos públicos no provienen de la transferencia voluntaria de bienes por parte de los ciudadanos; se obtienen, generalmente, a través de los impuestos. El ciudadano, a su vez, no escoge de manera individual comprar o apoyar inversiones gubernamentales específicas; no se sabe a ciencia cierta si el individuo quiere lo que la administración gubernamental le está ofreciendo. Por lo tanto, no podemos determinar plenamente si la administración gubernamental realmente produce algo de valor (1995:30-31).

Para Moore, la elección democrática de representantes es la única manera que conocemos de crear un “nosotros” a partir del “yo”. Pero él mismo reconoce que el sistema democrático representativo está sujeto a una multiplicidad de vicios que puede subvertir el principio de representatividad (pp. 30-31). Es allí, precisamente, donde se ubica el PP como mecanismo de participación ciudadana capaz de distribuir los fondos públicos de modo acorde con los intereses de los ciudadanos organizados en redes de interacción horizontal y vertical.

Para poder evaluar la capacidad del PP de multiplicar el capital social de la circunscripción geográfica que ocupa, se toman en cuenta cinco variables, tres de carácter estructural y dos de carácter cognitivo, derivadas de los estudios de otros autores (Fung y Wright, 2001; Kliksberg, 2003; Madrid de Pieters, 2003).

I. Variables estructurales (Multiplicación de redes horizontales y verticales simétricas):

- a) *Número de organizaciones cívicas creadas y/o fortalecidas como consecuencia del PP.* Evalúa el número de redes horizontales entre ciudadanos y entre grupos organizados de ciudadanos.
- b) *Participación de los ciudadanos en las asambleas del PP.* Se refiere al porcentaje de la población de la circunscripción geográfica determinada, que participa directamente en el PP.

c) *Institucionalización del PP*. Se refiere, por una parte, a la formalización de las redes verticales de interacción entre la administración gubernamental y las organizaciones cívicas y ciudadanos en general, y el reconocimiento de sus respectivas autonomías. Por otra parte, se refiere a la perdurabilidad y consolidación del PP como mecanismo gubernamental a través de la aprobación de un documento o ley vinculante.

II. Variables cognitivas (Multiplicación de la confianza entre los actores, tanto entre organizaciones civiles como entre las últimas y las autoridades gubernamentales):

a) **Confianza entre los ciudadanos**. Se refiere a los lazos horizontales de confianza establecidos entre individuos y entre organizaciones cívicas, necesarios para alcanzar la acción colectiva y afrontar problemas comunes de manera conjunta.

b) **Confianza entre ciudadanos y administración gubernamental**. Evalúa la confianza entre ciudadanos, y burócratas y políticos, que lleva a un mayor entendimiento y reconocimiento entre las partes y permite el trabajo conjunto y coordinado.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE, BRASIL

Antecedentes

De acuerdo con López de Souza, la experiencia brasileña con los PP se remonta a finales de la década de los setenta, aun bajo el régimen militar. El caso de Lages (SC) fue seguido a mediados de los años ochenta por los casos de Vila Velha (ES) y Pelotas (RS). Dadas las restrictivas condiciones políticas de aquellos tiempos, esas experiencias tuvieron poca visibilidad y una corta vida. Por su parte, el PP de Recife, iniciado en los ochenta y aún en funcionamiento, nunca adquirió la consistencia deseada. Por lo tanto, es el PP de Porto Alegre que surge como ejemplo de la aplicación del PP en Brasil (López de Souza, 2004).

Contexto político y socioeconómico

El caso de Porto Alegre se caracteriza por la llegada al poder de un partido político de izquierda, el Partido de los Trabajadores (PT), ideológicamente

comprometido con promover una mayor participación cívica en una sociedad tipificada por recias redes clientelares. Hagopian define la política tradicional brasileña como clientelar (1996:16). La política tradicional es:

Similar a la política de diversos regimenes autoritarios descritos por Linz (1975), la política tradicional es desmovilizadora y esencialmente, no ideológica... los partidos políticos tienden a ser vehículos de control oligárquico, e intereses a ser mediados por relaciones de patrón-cliente (pp. 16-17).

De acuerdo con Hagopian, en un número considerable de municipalidades brasileñas los jefes locales (caciques/caudillos) se aprovechan de la dependencia económica de sus clientes de los recursos del Estado para controlarlos. La dominación de los recursos del Estado representa la carta más importante en las relaciones patrón-cliente. Este parámetro de política tradicional subsistió durante las tres décadas de regimenes autoritarios y la transición y consolidación del gobierno democrático. En palabras de Hagopian:

Hoy en día en Brasil, tres décadas después de la implantación del régimen burocrático-autoritario y diez años después de que los militares regresaron a los cuarteles, la política y políticos tradicionales han persistido a pesar de los planes militares para su destierro, la política de modernización económica promovida por los militares, y la significativa modernización política de abajo hacia arriba que acompaña a la democracia (1996:4).

A pesar de la persistencia de la política tradicional, las elecciones posteriores a la transición democrática muestran cambios en el sistema de partidos políticos y en el electorado. Votantes en algunas regiones han comenzado a identificarse con partidos no clientelares de la izquierda, tales como el Partido de los Trabajadores (PT),² que ha establecido una propuesta ideológica coherente y ha creado abundantes lazos con los movimientos sociales. Las premisas fundamentales de este partido eran la descentralización del poder, responsabilidad del gobierno ante los movimientos sociales y una reversión del énfasis en las prioridades de la élite, a las prioridades de los pobres y excluidos (Abers, 1996:38).

² El Partido de los Trabajadores (PT) se origina en los movimientos sindicales radicales que surgieron en el sector de la industria pesada del sudeste brasileño a final de los años setenta. Comenzó cuando ochenta mil (80.000) trabajadores de la industria automotriz realizaron una huelga pacífica sentados, además de un número de huelgas que tuvieron lugar en la zona industrial en la periferia de São Paulo, alcanzando el medio millón (500.000) de trabajadores antes de final de año. En 1979 el régimen militar abrió el espacio para nuevos partidos políticos por primera vez desde el golpe de Estado de 1964. En alianza con varios grupos radicales, incluyendo la Iglesia católica progresista, movimientos sociales urbanos, activistas de los derechos humanos y civiles, e intelectuales y políticos radicales, el PT tomó cuerpo en 1980 (Abers, 1996:36).

En 1988 los candidatos del Partido de los Trabajadores (PT) ganaron 36 elecciones municipales y se confrontaron con la tarea de llevar sus premisas ideológicas a la práctica. Transformar la política presupuestaria, históricamente la columna vertebral de la política tradicional, se convirtió en una prioridad. Para lograr que los grupos sociales convencionalmente excluidos tuviesen un mayor acceso al proceso de toma de decisiones del presupuesto municipal, el Partido implementó el PP en varias ciudades brasileñas donde gobernaban. No todas las administraciones gubernamentales fueron exitosas en la implementación del PP. En muchos casos, el primer año de implantación estuvo marcado por una alta participación ciudadana y la incapacidad gubernamental de darle vida a los proyectos aprobados en las asambleas. Esta complicación inicial en un número de municipalidades llevó a un declive del apoyo de las bases a la administración gubernamental y afectó la futura implementación del PP.

Una porción importante de potenciales participantes perdieron la fe en la capacidad del PP de ofrecer los beneficios esperados. A pesar de que la ideología del Partido de los Trabajadores (PT) implicaba un alto grado de compromiso con la promoción e institucionalización de la participación, muchos políticos con buenas intenciones descubrieron que no tenían la capacidad para hacerle frente a la intensa lucha de poder con las redes clientelares tradicionales que representaba la puesta en práctica del PP (2004:23).

Actores

Los participantes del PP fueron: residentes y líderes que participaban en las organizaciones activas de la ciudad y representaban a la población general en las asambleas, residentes que participaban en cinco consejos temáticos, la población no organizada que participaba de manera individual en las reuniones y las asambleas, el alcalde y el personal de la Administración Pública, miembros de la asamblea local y organizaciones no gubernamentales.

El proceso

En aras de implementar el PP, la ciudad de 1.300.000 habitantes se dividió en 16 regiones. En cada una de estas regiones las cifras del presupuesto fueron analizadas y las prioridades para la inversión local establecidas. Estas prioridades fueron luego comparadas y negociadas con las necesidades regionales y globales, en el marco de las grandes preocupaciones de la población. Asambleas abiertas,

reuniones pequeñas e intermedias, donde diversos sectores de la población participaban (con frecuencia representantes elegidos en las asambleas abiertas), se realizaban durante todo el año. Así mismo, una serie de reuniones entre los ciudadanos y los funcionarios del Concejo Municipal también se llevaban a cabo. Finalmente, se acordaban una serie de peticiones y eran aprobadas por el Concejo Municipal. Toda la información y decisiones eran transparentes y públicas (Kliksberg, 2003:108).

Debido a que los representantes de los vecindarios y asociaciones de vecinos tendían a solicitar proyectos y servicios de carácter local durante los primeros años, a partir de 1994 el PP comenzó a incluir, en el sistema del consejo presupuestario, cinco (5) consejos temáticos y dieciséis (16) consejos regionales. Cada uno incluía dos representantes en el consejo presupuestario municipal. Los cinco temas fueron: transporte, educación, cultura y recreación, salud y asistencia social, desarrollo económico y política de impuestos, y desarrollo urbano y organización de la ciudad.

Para evitar que el PP fuese cooptado por los grupos más organizados de la sociedad, en particular las redes clientelares existentes, y con el propósito de obtener apoyo político, el Partido de los Trabajadores movilizó nuevos grupos cívicos en vecindarios pobres. Funcionarios comunitarios asociados con la municipalidad de Porto Alegre jugaron un papel fundamental en la organización de los vecindarios pobres. Además, los funcionarios comunitarios también obraron como educadores populares, comunicando no sólo los procedimientos del PP, sino adicionalmente motivando a los ciudadanos a pensar sobre la importancia de la justicia social (Abers, 2000:224).

Resultados

Los logros alcanzados por el PP en la multiplicación del capital social estructural (redes horizontales y verticales de interacción entre organizaciones cívicas y entre las últimas y la administración gubernamental) son asombrosos. Por una parte, en el marco del PP se crean más de tres mil (3.000) organizaciones cívicas que son integradas a una red regional y municipal de interacción permanente (Kliksberg, 2003:108). Cien mil (100.000) personas, aproximadamente ocho (8) por ciento de la población, participa en el PP para el año 1996. Adicionalmente, alrededor de 60% de la población está consciente de las funciones del PP (López Guzmán, 2003). En términos de la institucionalización de las redes verticales, se

promulga la Ley N° 116 del Código Orgánico Municipal, que lee: “La Participación Comunitaria queda garantizada a partir de este momento, basada en las regiones de la Municipalidad, en las etapas de elaboración e implementación del plan presupuestario anual” (Traducción del autor, de López Guzmán, 2003:6).

Así mismo, los avances alcanzados en la consolidación del capital social cognitivo (referente a la confianza entre los ciudadanos y entre los últimos y los funcionarios de la administración gubernamental) son positivos. Para Cohen y Rogers, el hecho de compartir el poder y la toma de decisiones, así como la mayor transparencia pública generada por el PP, han permitido la creación de redes de confianza entre intereses potencialmente conflictivos y la generación de un clima de cooperación y respeto mutuo entre el Estado y la sociedad (en Utzig, 2004:39).

Carencias del PP en Porto Alegre

- Los más pobres de los pobres rara vez participaban, dada su falta de tiempo y su dificultad para organizarse con el propósito de participar (Abers, 1998; Utzig, 2004).
- Si bien el PP de Porto Alegre fue capaz de superar todos los obstáculos que enfrentaron, es importante resaltar que el fracaso de iniciativas similares en otras municipalidades de Brasil indica que no contaron con la misma suerte, dada su inhabilidad de sobrevivir a la intensa lucha de poder con las redes clientelares tradicionales (Abers, 2004:13).

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE VILLA EL SALVADOR, PERÚ

Antecedentes

La historia de Villa El Salvador (VES) consta de numerosas experiencias, en las cuales los ciudadanos han participado en la definición del presupuesto del distrito a través de mecanismos un tanto más rudimentarios de lo que hoy conocemos como el PP. La primera experiencia se remonta a los primeros años de VES (1973) como un asentamiento humano. En aquella ocasión los vecinos se unieron para conformar lo que se conoció como CUAVES (Comunidad Auto-Gestionada de VES), y que más adelante llevó a la evaluación y establecimiento de las prioridades presupuestarias en asambleas abiertas (Chambi Echeagaray,

2001:23). VES fue fundada en 1971, cuando cientos de individuos en situación de pobreza invadieron tierras públicas en las afueras de Lima. El Gobierno Nacional actuó inicialmente con intenciones de expulsarlos, pero eventualmente aceptó la creación de un asentamiento humano de diecinueve (19) kilómetros cuadrados, donde vivirían cincuenta mil (50.000) personas. La población asentada, con el apoyo de la Oficina para el Desarrollo de Ciudades Nuevas durante el gobierno del dictador de izquierda, general Velasco Alvarado, estableció una innovadora estructura de autogestión.

Este pueblo se destaca por su inusual diseño urbano, que contrasta con la mayoría de los poblados pobres. Con mil trescientas (1300) cuadras, compuestas por ciento diez (110) vecindarios, VES no posee edificios centrales. En vez, cada grupo residencial posee su propio centro compuesto por tiendas comunitarias y espacios sociales y deportivos que fomentan una mayor integración entre los residentes (Kliksberg, 2003:98).

Una periódica colaboración comunal llevó, en el lapso de dos décadas, a la creación de cincuenta mil (50.000) casas, treinta y ocho mil (38.000) de ellas construidas por los mismos residentes, sesenta (60) centros comunitarios, sesenta y cuatro (64) centros educativos, treinta y dos (32) bibliotecas, cuarenta y un (41) núcleos integrados de salud, educación y ayuda nutricional, tiendas comunitarias de salud, redes de farmacias y calles internas. A pesar de que siguen siendo pobres y con muchos problemas a nivel ocupacional y empleo, los logros de VES como comunidad son significativos. El índice de matriculación para educación básica es 98%, mientras que los índices para educación secundaria alcanzan 90% de la población joven (p. 98). El 1º de junio de 1983 VES recibió estatus oficial como distrito y oficiales locales fueron elegidos para representar a los ciudadanos.

Contexto político y socioeconómico

Los años noventa en Perú se caracterizaron por un gobierno nacional centralista, liderado por Alberto Fujimori, que debilitó la autonomía de los gobiernos locales al restarles responsabilidades y atribuciones. El Gobierno Nacional promovió una política de clientelismo y dependencia que amenazó con desestabilizar la tradición de participación política existente en VES (Chambi Echegaray, 2001:18). La violencia proveniente del Sendero Luminoso³ también contribuyó a

³ Guerrilla maoísta revolucionaria que aterrorizó en el campo peruano durante los años setenta y ochenta.

debilitar la confianza y cohesión de VES (Cortázar y Lecaros, 2003:8). Para el año 2000, cuando se produce la victoria de Pumar a la Alcaldía, existía una necesidad de revitalizar el aparato administrativo y las redes sociales y vecinales del Distrito.

Pumar alcanzó la posición de alcalde a pesar de una corta carrera política en el Distrito. Habiendo sido electo una vez en el pasado como miembro de la Asamblea Local (1995-98), se asoció con el partido político del entonces alcalde de Lima, Alberto Andrade, llamado “Somos Perú”. Andrade había creado “Somos Perú” en junio de 1997 como plataforma para su campaña a la presidencia en el año 1998 (www.somosperu.org, 20/07/2004). A pesar de favorecer una agenda participativa, el Partido era nuevo, carecía de la organización y coherencia ideológica del Partido de los Trabajadores (PT) en Porto Alegre y estaba ampliamente identificado con la persona de Andrade.

Una vez electo, Pumar comienza a trabajar en su mayor promesa electoral, planificar e implementar un nuevo Programa Integral de Desarrollo para el Distrito (PIDVES). El PIDVES, propuesto por Pumar con la ayuda de los vecinos, buscaba transformar el Distrito en: a) Una ciudad saludable, limpia y verde; b) Una comunidad educativa; c) Un distrito productor y generador de recursos, y d) Una ciudad líder y armoniosa (solidaria) (Chambi Echegaray, 2001:23). El presupuesto participativo (PP) fue escogido como el instrumento ideal para llevar a cabo el PIDVES.

Tal como declaró un funcionario municipal: “Pensamos en el PP como un instrumento que le permitiría a la población sumergirse de nuevo en la participación, en las asambleas comunitarias, en los trabajos comunitarios y recobrar los lazos de confianza entre la Municipalidad y las organizaciones de VES en cuanto a la administración del Distrito” (Cortázar y Lecaros, 2003:8). Adicionalmente, el Director de la Agencia Municipal de VES reconoció: “Estábamos convencidos desde un principio que el dinero era una excusa, el objetivo real era recuperar el tejido social, fortalecer y articular una organización territorial y hasta distrital. Ése era nuestro sueño” (p. 8).

Actores

Entre los participantes del PP de VES se encontraban residentes y líderes que participaban en las organizaciones activas del Distrito y representaban a la población en las asambleas, organizaciones sociales, compuestas por residentes, tales

como asociaciones de vecinos, organizaciones funcionales como grupos de mujeres, jóvenes, ancianos, comedores populares, brigadas ecológicas, etc.; la población no organizada que participaba de manera individual en las reuniones y asambleas, el Alcalde y el personal público administrativo de la Alcaldía, miembros de la Asamblea Local, representantes de programas sociales del gobierno central y metropolitano y organizaciones no gubernamentales (ONG).

El proceso

- a) Se decidió disponer del 36% del presupuesto para infraestructura e inversiones a través del PP.
- b) Se decidió dividir al Distrito en ocho (8) secciones o regiones para la implementación del PP. En cada sección o región, vecinos y organizaciones locales se encontrarían en una asamblea abierta para identificar y priorizar los servicios e infraestructura necesarios para los vecindarios. Estas potenciales inversiones serían luego contrastadas con las prioridades de otras secciones o regiones y todos se pondrían de acuerdo en un número conjunto de inversiones.

Resultados

Las evaluaciones provienen fundamentalmente de dos fuentes: por una parte del informe presentado por Chambi Echegaray (2001), quien participó activamente en la gestión del PP como funcionaria de la Alcaldía de VES y, por otra parte, del estudio exhaustivo realizado por Cortázar y Lecaros (2003) para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Al nivel del capital social estructural (redes horizontales y verticales de interacción entre organizaciones cívicas y entre las últimas y la administración gubernamental, respectivamente), los logros son importantes, pero de muy corta duración. Si bien durante el primer año de implementación las organizaciones cívicas adquieren un mayor dinamismo, ya para mediados del año 2001 es palpable la frustración y creciente desinterés de las mismas. Por otra parte, es notable la falta de concientización e internalización de la relevancia del PP y de su conexión con el PIDVES (Chambi Echegaray, 2001:8). Finalmente, en cuanto a la capacidad del PP por institucionalizar las redes verticales entre la administración

gubernamental y las organizaciones cívicas y participantes en general, los avances son escasos. Si bien se aprueba la Ley Municipal de Participación en el año 2001, para entonces el proceso ya había perdido credibilidad.

En relación con el capital social cognitivo (referente a la confianza entre los ciudadanos y entre los últimos y los funcionarios de la administración gubernamental), los alentadores alcances del año 2000 se desvanecen el año siguiente. A pesar de que se produce un cambio en la actitud de los ciudadanos y se hace evidente una mayor confianza entre organizaciones e individuos a nivel horizontal y una mayor participación en las soluciones de los problemas locales y municipales, el fracaso de la iniciativa en producir resultados de manera rápida y eficiente genera frustración en la población (Cortázar y Lecaros, 2003:23).

Las relaciones de confianza entre los ciudadanos y la administración gubernamental siguen un rumbo similar. Inicialmente, se observa una mejora significativa en los niveles de cooperación entre las dos partes y se hace evidente el proceso de adaptación de los funcionarios, acostumbrados a tareas burocráticas, a un proceso de gerencia mucho menos elitista y más participativo. No obstante, altercados en cuanto a la transparencia del proceso disminuyen la credibilidad de los ciudadanos.

Carencias del PP en VES

- La oposición constante de las asambleas locales sirve para perturbar el proceso. Se debe tomar en cuenta que la implementación del PP había debilitado mecanismos tradicionales de adjudicación de los recursos del Distrito, donde los proyectos a ser desarrollados eran el resultado de la planificación municipal acordado entre el Alcalde y la asamblea local. Tradicionalmente, si una obra se incluía en el presupuesto municipal, los miembros de la asamblea podían adjudicarse el logro y amasar influencia política. El PP alteraba los mecanismos convencionales, al dar directamente a los ciudadanos el poder de decidir y priorizar los trabajos a ser realizados (2003:14).
- Este último punto fue exacerbado por la debilidad del Alcalde. Con las elecciones a la vuelta de la esquina, el Alcalde se enfoca en trabajos y proyectos populistas de corto plazo no asociados con el PP, dejando al proceso sin ningún apoyo político.

COMPARACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Con base en las cinco variables del capital social analizadas en Porto Alegre y VES, es posible deducir que este mecanismo institucional de participación ciudadana es capaz de dar, inicialmente, mayor vigor a las redes de interacción entre organizaciones cívicas y ciudadanos en general y entre las últimas y la administración gubernamental, así como crear mayor confianza para la cooperación entre los actores en general.

Se observa, en este sentido, que tanto en Porto Alegre como en VES se produce, inicialmente, una creación y revitalización de organizaciones cívicas que se integran a redes más amplias de interacción gracias al PP. Lo mismo, sin embargo, no puede decirse de la participación. Mientras el nivel de participación crece de manera continua en Porto Alegre, hasta alcanzar las cien mil (100.000) personas o el 8% de la población y la internalización del proceso en general alcanza al 60%; la evidencia muestra que en el caso de VES el nivel de concientización es escaso y disminuye dramáticamente del segundo año en adelante. En ambos casos se destaca la falta de participación de los más pobres de los pobres.

Por otra parte, la institucionalización del PP en cuanto a la reestructuración de mecanismos de interacción entre organizaciones cívicas autónomas y la administración gubernamental, alcanza estatus legal en ambos casos. Sin embargo, el marco legal en VES llega muy tarde, cuando el proceso ya se está desmoronando. En relación con la dimensión cognitiva del capital social, el PP pareciera generar una mayor confianza entre los actores en su fase inicial. En las dos experiencias se observa que la apertura del proceso de toma de decisiones conlleva un mayor entendimiento y colaboración entre las organizaciones cívicas y los ciudadanos en general, y la administración gubernamental. Ambos casos sugieren que los funcionarios públicos pueden adaptarse a los procesos más amplios de toma de decisiones y desarrollar proyectos en equipo con la población. Sin embargo, el caso de VES revela que incongruencias en la transparencia de la gestión gubernamental de los fondos e inversiones del presupuesto pueden tener consecuencias devastadoras sobre la confianza de las partes.

Finalmente, se deriva de estas evidencias que las administraciones gubernamentales son capaces de crear capital social a través de mecanismos institucionales de participación ciudadana como el PP, siempre y cuando sobreviva a los obstáculos sociales y políticos que plantea la implementación del PP. En otras palabras, sólo en la medida en que el gestor del PP posea las condiciones políticas

necesarias, podrá hacer frente a aquellos que se sienten amenazados por la introducción del PP.

CONCLUSIONES

A la luz de los resultados de la aplicación del PP en los dos casos reseñados, ¿a qué se debe la consolidación de la iniciativa de Porto Alegre y el fracaso de VES? ¿Qué influencia tuvieron factores como: a) La densidad de las redes clientelares tradicionales (Putnam y otros, 1993); b) la naturaleza del partido político (Kohli, 1987) y c) el liderazgo político (White and Robinson, 1998)?

Para Putnam y otros (1993), las relaciones clientelares entre las administraciones gubernamentales y los ciudadanos constituyen una barrera para la multiplicación del *stock* mínimo de capital social. El presente trabajo, sin embargo, sugiere que en algunos casos es posible desarrollar políticas públicas de participación ciudadana a pesar de la existencia de viejas redes clientelares, y que es posible construir redes verticales de interacción entre la administración gubernamental y los ciudadanos, basadas en la reciprocidad y la cooperación.

En este orden de ideas, el caso de Porto Alegre asoma que es posible ir desenlazando las redes clientelares entre gobierno y sociedad, y abriendo los canales para la creación de capital social, siempre y cuando exista la determinación política de introducir mecanismos de participación ciudadana, que de manera progresiva, generen mayor apertura y transparencia en las relaciones verticales entre ambos grupos.

Adicionalmente, en la medida en que los procesos de toma de decisiones comiencen a migrar de la administración gubernamental a la sociedad organizada en asambleas ciudadanas, el control de las redes clientelares sobre los fondos del Estado y los asuntos de la administración habrá de disminuir.

Por una parte, una mayor exposición pública de los asuntos gubernamentales puede conducir a una mayor transparencia en el manejo de los procesos públicos y, por otra parte, una migración del eje de distribución de los fondos públicos y del proceso de toma de decisiones de la sede de gobierno a las asambleas ciudadanas, podrá producir un debilitamiento del poder de las redes clientelares tradicionales.

La naturaleza del partido político en el poder, también influye en el éxito del PP, en la medida en que está dispuesto a introducir y apoyar de manera sostenida un mecanismo de participación ciudadana que genera mayor transparencia y afecta el poder constituido de las redes clientelares tradicionales.

El Partido de los Trabajadores de Brasil (PT) es un buen ejemplo del partido descrito por Kohli (1987). Posee los atributos necesarios para aislarse de las redes clientelares tradicionales e introducir un mecanismo de participación ciudadana que amenaza sus intereses. Es, al igual que el Partido Comunista de Bengal Occidental, India, un partido de “centro-izquierda”, con un liderazgo coherente comprometido en defender los intereses de los sectores pobres y excluidos de la sociedad, y con la capacidad de trasladar ese compromiso a una organización capaz de penetrar el núcleo de los sectores más necesitados sin ser cooptados por los sectores más poderosos.

El partido político del alcalde de VES, “Somos Perú,” por el otro lado, carece de muchos de los atributos mencionados por Kohli. A pesar de estar “comprometido” con una mayor participación de la población, se trata de un partido personalista y con poco orden y coherencia, tanto ideológica como organizacional. Es de destacar, no obstante, que el mismo Partido de los Trabajadores que logró llevar a cabo el PP en Porto Alegre fracasó en intentos similares en otras ciudades de Brasil. Por lo tanto, la correlación entre el tipo de partido político y el éxito del PP no es conclusiva y sugiere que otras variables son responsables o corresponsables del éxito o fracaso de un proceso de participación ciudadana como el PP.

La importancia del liderazgo político ejercido por la institución gubernamental encargada de gestionar la participación ciudadana, puede citarse entre estos factores adicionales (White y Robinson, 1998). En los casos estudiados, esta responsabilidad recae sobre las alcaldías y sus ejecutivos. Siempre y cuando el apoyo de éstos por el proceso de participación ciudadana sea sostenido y comprometido, mayores parecieran ser las posibilidades de éxito de la política.

El análisis de los casos de estudio sugiere que el nivel de compromiso político de la administración gubernamental de Porto Alegre es constante a través del tiempo. Por otro lado, en el caso de VES el apoyo de la administración gubernamental disminuye significativamente después del primer año. Con las elecciones a la vuelta de la esquina, el Alcalde se enfoca en trabajos y proyectos no asociados con el PP, dejando al proceso sin soporte político. Se infiere de esta comparación

que el sostenido apoyo político de la institución gubernamental y de su Ejecutivo al proyecto de participación, puede influir sobre el éxito de la política pública implementada.

En definitiva, se observa que los mecanismos de participación ciudadana creados por las administraciones gubernamentales pueden, bajo ciertas condiciones y circunstancias, conducir al éxito de las políticas de participación ciudadana y la multiplicación del capital social. En la medida en que estas políticas logren una mayor transparencia e inclusividad en el proceso de toma de decisiones y mejoren, tanto la gestión gubernamental como las oportunidades de los grupos antes excluidos, podrá hablarse de una contribución al desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

ABERS, R.N. (2000). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. US: Lynne Rienner Publishers.

_____ (1996). "From ideas to practice: the Partido dos Trabalhadores and participatory governance in Brazil". *Latin American Perspectives*, 23:35-53.

BARZELAY, M. (2001). *The new public management*. Berkeley: University of California Press.

BUSTELO, P. (2003). "Desarrollo económico: del consenso al post-consenso de Washington y más allá". *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo*. Madrid: Editorial Complutense.

CHAMBI ECHEGARAY, G. "Desarrollo local con gestión participativa-presupuesto participativo Villa El Salvador, Perú", noviembre de 2001. http://www.amigosdevilla.it/Documentos/Presupuesto_participativo.pdf [consulta: 16 de mayo de 2004)

COLEMAN, J.S. (1988). "Social capital in the creation of human capital". *American Journal of Sociology*, 94:95-120.

CORTÁZAR, J.C. y LECAROS, C. (2003). "La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del presupuesto

participativo de Villa El Salvador” <http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=15684> [consulta: 15 de agosto 2004).

EVANS, P. (1996). “Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy”, *World Development*, 24:1119-1132.

FOX, J. (1996). “How does social capital thicken? The political construction of social capital in rural Mexico”. *World Development*, 24:1089-1103.

FUNG, A. y WRIGHT, E.O. (2001). “Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance”. *Politics and Society*, 29(1):4-42.

GEDDES, B. (2003). *Paradigms and sand castles: theory building and research design in comparative politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

HADDENIUS A. y UGGLA F. (1996). “Making civil society work, promoting democratic development: what can states and donors do?”. *World Development*, 24:1621-1639.

HAGOPIAN, F. (1996). *Traditional politics and regime change in Brazil*. New York: Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge University Press.

HARRIS, J. y RENZIO, P. (1997). “Policy arena: ‘missing link or analytically missing?: the concept of social capital. An introductory bibliographic essay”. *Journal of International Development*, 9:919-937.

HELLER, P. (1996) “Social capital as a product of class mobilization and State intervention: industrial workers in Kerala, India”. *World Development*, 24:1055-1071.

KINGDON, J. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. US: Harper Collins College Publishers.

KLIKSBERG, B. (2003). “Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo”, en *Capital social: clave para una agenda integral de desarrollo*. Caracas: Corporación Andina de Fomento.

KOHLI, A. (1987). *The State and poverty in India*. Cambridge: University Press.

LEVI, M. (1996). "Social and unsocial capital: a review essay of Robert Putnam's Making democracy work". *Politics and Society*, 24:45-55.

LÓPEZ DE SOUSA, M. (2004). "Os orçamentos participativos e sua especialidade: uma agenda de pesquisa", http://www.cibergeo.org/agbnacional/terra_livre/Souza.html. [consulta: 22 de julio de 2004].

LÓPEZ GUZMÁN, M. (2003). "La relación entre desarrollo y cooperación internacional a través del capital social, una herramienta para la dignidad humana", <http://venus.unive.it/~satin/LopezMA-tesis.pdf>. [consulta: 10 de julio de 2004].

MADRID DE PIETERS, N. (2003). "Mecanismos de generación de capital social en programas gubernamentales de desarrollo en Venezuela", en *Capital social: clave para una agenda integral de desarrollo*. Caracas: Corporación Andina de Fomento.

MOORE, M. (1995). *Creating public value*. Boston: Harvard University Press.

NARAYAN, D. y PRITCHETT, L. (1999). "Cents and sociability: household income and social capital in rural Tanzania". *Economic Development and Cultural Change*, 47(4):871-97.

OSTROM, E. (1996). "Crossing the great divide: co-production, synergy and development". *World Development*, 24:1073-1083.

PUTNAM, R. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.

PUTNAM, R.; LEONARDI, R., y otros (1993). *Making democracy work: civic traditions in Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

SABETII, F. (1996). "Path dependency and civic culture: some lessons from Italy about interpreting social experiments". *Politics and Society*, 24:19-44.

TARROW, S. (1996). "Making social science work across space and time: a critical reflection on Robert Putnam's making democracy work". *American Political Science Review*, 90(2).

TENDLER, J. (1997). *Good governments in the tropics*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

UTZIG, J.E. “El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental”, 2004. <http://www.worldbank/participation/s&pa/pemgoodlessons.htm> [consulta: 1 de julio de 2004].

WHITE, G. y ROBINSON, M. (1998). “Towards synergy in social provision: civil organizations and the state”, en Martin Minogue, Charles Polidano y David Hume, *Beyond the new public management*. UK: Edward Edgar Publishing Limited, pp. 94-106.

YIN, R.K. (1994). *Case study research: Design and methods*. US: Sage Publications. Second edition.

<http://www.somosperu.org.pe/historia.asp> [con acceso el 27 de agosto de 2004].