



Capital Social

clave para una agenda integral
de desarrollo

CAF

Capital Social

clave para una agenda integral de desarrollo

CAF

Título: *Capital social: clave para una agenda integral de desarrollo*

Editores:

Fidel Jaramillo B.

María Teresa Szauer

El material de este libro forma parte del Programa de Desarrollo Humano Sostenible que adelanta la *Dirección de Desarrollo Sostenible de la CAF*. Cuenta con la colaboración de expertos internacionales de diferentes ámbitos, los cuales aportan ideas novedosas y enfoques prácticos que relacionan el capital social con múltiples sectores, buscando impactar en las políticas públicas de la región.

Producción de la presente edición:

Unidad de Publicaciones de la CAF

(Dirección de Secretaría y

Comunicaciones Corporativas)

E.mail: mcalvo@caf.com

Fax: (58 212) 209.2211

Caracas–Venezuela

Impreso en: Norma Color

Caracas–Venezuela/Septiembre 2003

© **Corporación Andina de Fomento**

www.caf.com

Las conclusiones o interpretaciones de los autores de la presente edición son de su absoluta responsabilidad y no reflejan necesariamente la posición oficial de la CAF.

PRÓLOGO

*L. Enrique García**

Entre los numerosos desafíos que enfrenta América Latina, los cuales han conducido al diseño de una agenda renovada de desarrollo sostenido, las políticas sociales y búsqueda de mecanismos destinados a aliviar la pobreza, generar empleo y promover la equidad social ocupan un lugar primordial en todas las agendas gubernamentales.

En línea con estos requerimientos de los países, la CAF se ha comprometido activamente con la identificación de nichos de actuación en el ámbito del desarrollo humano y la construcción de capital social, considerados temas clave en el actual proceso de reorientación de los patrones de desarrollo. Diversos encuentros y espacios de reflexión en los que participa la CAF para enriquecer su visión estratégica con respecto a estos temas, permiten concluir que es necesario realizar esfuerzos importantes para crear sociedades integradas, con una ciudadanía fortalecida y objetivos de desarrollo y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales adecuadamente representados en las decisiones públicas.

En este contexto, hay que visualizar lo público en un sentido amplio, abrir desde el Estado espacios de participación a la sociedad civil para que todos los ciudadanos sean beneficiarios y actores del desarrollo, generar empleos sostenibles que cuenten con su debida protección social. En fin, fomentar valores y actitudes de confianza, solidaridad y tolerancia que faciliten acciones colectivas y de cooperación.

Actualmente, la CAF está canalizando capital financiero y cooperación técnica hacia proyectos pragmáticos e innovadores destinados a facilitar el acceso de los grupos más desfavorecidos a las oportunidades económicas y sociales, con énfasis en iniciativas productivas de las comunidades y en la promoción de asociaciones entre diferentes actores sociales: personas, instituciones o empresas.

En el plano específico del capital social –y partiendo de la premisa de que éste sí se puede construir– la CAF está contribuyendo a su formación en diferentes ámbitos. A nivel académico, coordina y participa activamente en seminarios internacionales cuya finalidad es contribuir

*Presidente Ejecutivo - CAF

a la discusión de un concepto que cada día congrega más consensos a su alrededor, al tiempo de difundir los desafíos y bondades que para un país representa el contar con un sólido capital social y generar políticas proactivas al respecto.

Así mismo, a través del Programa Andino de Competitividad de la CAF se está ejecutando una serie de proyectos en los países andinos que buscan elevar el nivel de confianza y la capacidad de asociación de los agentes económicos participantes. Tal es el caso de los conglomerados productivos (*clusters*), los programas de subcontratación de pequeñas empresas para la exportación y las redes empresariales de PyME. De este modo, la CAF promueve una dinámica participación empresarial en el desarrollo de tramas productivas competitivas que conlleven a una mayor transferencia tecnológica, diversificación de la oferta exportable y aumento de las exportaciones.

Por otra parte, y teniendo al ser humano como centro y sujeto de un desarrollo más equitativo, la CAF facilita otras complementariedades estratégicas con diferentes actores, en especial niños, mujeres y jóvenes, a través de sus programas de Desarrollo Humano Sostenible y Desarrollo Cultural y Comunitario, cuyos pilares de transformación social se asientan en la educación —como una forma de eliminar las condiciones de transmisión de pobreza de generación en generación— y en el rescate de valores culturales que apuntan a la construcción de comunidades con un claro sentido de identidad social, territorial e histórica.

Adicionalmente, y a partir de otra dimensión del capital social que es la formación de conciencia colectiva, la CAF realiza una importante labor por medio de una serie de programas que giran en torno a la preservación de la integridad ambiental y al incentivo de los productores locales y las comunidades a involucrarse en estos temas, con miras a la existencia de una ciudadanía más reflexiva y activa en relación a su medio ambiente.

Quiero finalizar destacando que la competitividad y el desarrollo sostenible sólo se logran con la acumulación de diversos tipos de capital: financiero, físico, institucional, social, humano, natural y tecnológico, por eso la necesidad de tener una visión integral acerca de estos temas y el claro compromiso de difundirlos. Es responsabilidad de cada individuo ser parte activa de la sociedad a la que pertenece y contribuir —desde cualquier rol que desempeñe, en el área pública o privada— a hacerla más humana y equitativa, generadora de recursos y oportunidades. Los interesantes trabajos contenidos en este libro, pertenecientes a calificados autores, contribuirán sin duda a orientarnos en esa dirección y nos motivarán a generar nuevas relaciones y comunicaciones que vayan tejiendo la red de un futuro más promisorio para nuestros pueblos.

CONTENIDO

PRÓLOGO	3
<i>L. Enrique García</i>	
PRESENTACIÓN. EL DESAFÍO DE CONSTRUIR CAPITAL SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	7
<i>Fidel Jaramillo B.</i>	
CAPITAL SOCIAL: ARTICULADOR DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	25
<i>María Teresa Szauer y María Silvia Castillo</i>	
EDUCACIÓN, DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN DE LA SOLIDARIDAD. CAPITAL HUMANO Y CAPITAL SOCIAL EN LA REGIÓN ANDINA	45
<i>Francisco Cajiao y Wendy Arenas</i>	
CAPITAL SOCIAL Y CULTURA. CLAVES OLVIDADAS DEL DESARROLLO	81
<i>Bernardo Kliksberg</i>	
CAPITAL SOCIAL Y COMPETITIVIDAD	123
<i>Celia Cornejo</i>	
CAPITAL SOCIAL Y EMPRESA	149
<i>Luis Chang Chang Fun</i>	
EL PARADIGMA DEL CAPITAL SOCIAL Y LAS ORGANIZACIONES	157
<i>Lindon J. Robison y Marcelo E. Siles</i>	
CAPITAL SOCIAL Y ÉTICA APLICADA EN PROYECTOS DE DESARROLLO	177
<i>Irene Novakovsky</i>	
MECANISMOS DE GENERACIÓN DE CAPITAL SOCIAL EN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO EN VENEZUELA	203
<i>Norma Madrid de Pieters</i>	
LOS AUTORES	231

PRESENTACIÓN. EL DESAFÍO DE CONSTRUIR CAPITAL SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Fidel Jaramillo B.¹

América Latina ha iniciado el nuevo milenio con poco optimismo. Pese a una serie de avances en materia de democracia, estabilidad económica y reformas estructurales realizados en las últimas décadas, la situación para la mayoría de la población sigue siendo crítica. En los últimos 40 años, el ingreso promedio por persona se ha estancado y el desempleo y subempleo promedio en la región han subido hasta niveles que no se habían registrado desde la crisis de los años 30. En términos comparativos, la mitad de los países latinoamericanos se encuentra en los últimos 20 lugares en cuanto a competitividad mundial, de acuerdo al más reciente estudio realizado por el Foro Económico Mundial (2003).

Evidentemente, en estas circunstancias, la situación de pobreza se ha agudizado en la mayor parte de países y la distribución del ingreso regional se ha convertido en la más inequitativa del planeta. Esta polarización social ha agravado problemas de violencia y criminalidad, en especial en las áreas urbanas que han experimentado un proceso de rápido crecimiento y marginalidad. Adicionalmente, el retroceso económico y social ha venido acompañado por un proceso de deterioro ambiental y utilización insostenible de recursos críticos como los bosques y el agua.

La situación actual también ha derivado en un cuestionamiento a la teoría y políticas del desarrollo. Para Bernardo Kliksberg (2003), el pensamiento económico convencional se encuentra en una severa crisis que muestra no solamente su falta de resultados sino sus limitaciones con la reconciliación con la propia realidad. Efectivamente, así como la quiebra financiera en los años 80 provocó el desmoronamiento del intervencionismo estatal y las políticas proteccionistas, la inestabilidad económica, social y política y los magros resultados en estos últimos años han puesto en duda la efectividad de las políticas basadas en la apertura y la

¹ Vicepresidente de Estrategias de Desarrollo de la CAF. Se agradece las sugerencias y asistencia de María Silvia Castillo. Los criterios expuestos aquí corresponden exclusivamente al autor y no comprometen a la Corporación.

liberalización de los mercados. Del entusiasmo que a inicios de la década de los 90 despertó el llamado “Consenso de Washington”², se ha pasado a una situación de frustración y escepticismo en América Latina.³

De acuerdo a Lora y Panizza (2002), aunque las reformas económicas seguidas en la última década en América Latina han tenido un efecto positivo sobre el crecimiento económico, este ha sido pequeño y transitorio, ha sido desigual entre países y ha estado explicado mayormente por la calidad institucional. Además, se ha producido un deterioro en la distribución del ingreso y en algunos casos se ha inducido una mayor inestabilidad macroeconómica. En estas circunstancias, el trabajo de Lora y Panizza ilustra cómo la oposición a este proceso es amplia y creciente, especialmente en la clase media. La corrupción que ha empañado muchos casos de privatización y liberalización financiera también ha restado legitimidad a las reformas.

Frente a esta situación de insatisfacción respecto a la dinámica económica observada en la última década, nuevos actores sociales y políticos han emergido y crecido en la región con una corriente de opinión crítica a las denominadas “políticas neoliberales” y a la “globalización”. Un ejemplo de esto ha sido el llamado Foro Social Mundial que anualmente se reúne en Porto Alegre y que pretende ser la respuesta al Foro Económico Mundial al que cuestionan por ser la expresión del sistema capitalista mundial. Igualmente, es ilustrativo de esta tendencia crítica del *status quo* la emergencia del movimiento indígena en Ecuador y Bolivia, así como los triunfos electorales de Lula en Brasil, Gutiérrez en Ecuador y Chávez en Venezuela.

No obstante, pese a la retórica “antisistémica” de muchos de estos nuevos actores políticos y sociales, en la práctica no ha existido una propuesta alternativa viable muy diferente de la que ha venido siendo prescrita para América Latina en la última década, en especial en el ámbito macroeconómico. Es más, en el ejercicio del poder (gobierno central, regional o local), muchas de estas agrupaciones se han distinguido por ser conservadoras en el manejo de la economía.

Evidentemente, el reto es avanzar hacia la consolidación de una nueva visión del desarrollo que supere los paradigmas prevalecientes, que sea sostenible y que sea eficaz para modificar las tendencias adversas que afectan a América Latina. De acuerdo a Vial (2003), a inicios del nuevo milenio podríamos estar asistiendo a la construcción “lenta y penosa” de un nuevo consenso en el que se reconozca que para reanudar el crecimiento sostenido y reducir la

2 Ver Williamson (1990)

3 De acuerdo a estudios de opinión pública, la mayoría de latinoamericanos (57%) piensa que la economía de mercado es el sistema más conveniente (año 2002). Sin embargo, este porcentaje ha venido cayendo desde 66% en 1998. De hecho, en temas más específicos como las privatizaciones, únicamente el 28% de la población latinoamericana las respalda. Fuente: Corporación Latinobarómetro (2002).

pobreza, se requiere una combinación pragmática de estabilidad macroeconómica, políticas sociales eficientes, inversión en educación y tecnología, y fortalecimiento institucional.

Actualmente, existe una profusión de iniciativas para construir nuevos consensos o agendas de desarrollo llamadas a superar el “Consenso de Washington” o a reformar las reformas.⁴ Aunque existen algunas diferencias en los enfoques de estos ejercicios, es interesante notar que en todos ellos se insiste en la necesidad de tener una visión más integral del desarrollo que vaya más allá de temas económicos e involucre aspectos políticos, sociales, institucionales y ambientales.

Ciertamente, un avance importante ya fue la introducción del tema del desarrollo sostenible que superaba el llamado sesgo economicista y que integraba bajo una misma óptica los temas económicos, sociales y ambientales (Szauer y Castillo, 2003). Lo que originalmente fue visto como un tema “verde” ha sido cada vez más incorporada al pensamiento más convencional o “*mainstream*”. Un ejemplo fue la II Cumbre de la Tierra, efectuada en Johannesburgo, que tuvo un carácter mucho más económico que la de Río en la que predominaron los temas ambientales.

Esta concepción integral está cada vez más difundida en el mundo académico y en las discusiones teóricas y conferencias internacionales, no así en la mayoría de los responsables de la conducción de los Estados y los hacedores de políticas públicas. En efecto, pese a estos avances en la concepción del desarrollo sostenible no ha habido el mismo progreso a nivel de las políticas. Con pocas excepciones, el proceso de construcción de consensos en el diseño e implementación de políticas públicas que giren alrededor de una visión integral del desarrollo sigue débil y desarticulado.

Probablemente, uno de los obstáculos que ha impedido una articulación mayor entre las diferentes disciplinas y actores sociales es la falta de un hilo conductor que permita entender (y potenciar) las interrelaciones entre los temas económicos, sociales y ambientales con los político-institucionales y culturales.

En este trabajo se plantea que un concepto que permite hacer esta transición es el de *capital social*, en la medida que permite integrar de manera orgánica un visión sistémica de la sociedad, de cómo funciona y cómo se fortalece. Precisamente, el propósito de la presente

4 Algunas de las publicaciones que profundizan en este tema son: BID, Departamento de Investigación: “El futuro de las reformas”, en: BID, *América Latina políticas económicas* (2002), volumen 17, Nueva York. CEPAL (2002): *Globalización y Desarrollo*. Kuczynski, Pedro Pablo y Williamson, John (Edits.) (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Institute for International Economics, EEUU.

publicación es aportar elementos para enriquecer este debate e identificar ese hilo conductor a partir de las diferentes facetas que el concepto de capital social permite dar al desarrollo.

En consecuencia, es clave incluirlo como parte de una visión integral de desarrollo.

Este capítulo introductorio no pretende resumir los diversos ensayos que trae esta publicación, sino solamente presentar el tema y hacer énfasis en su relación con los componentes básicos del desarrollo, principalmente el crecimiento económico, la competitividad, la cultura, la pobreza y el bienestar, utilizando como insumo principal, algunos de los ricos y provocativas propuestas que los coautores hacen en este trabajo.

En la siguiente sección, este ensayo empieza con la definición y medición de capital social, para luego presentar cierta evidencia entre la relación de capital social con crecimiento económico y otras variables que miden el grado de desarrollo humano. Finalmente, hace una reflexión sobre cómo pasar de un concepto teórico útil, a aspectos más pragmáticos, en particular la problemática de cómo construir capital social para apoyar el proceso de desarrollo.

¿QUÉ ES Y CÓMO SE MIDE EL CAPITAL SOCIAL?

En casi todos los ensayos que componen esta publicación, los respectivos autores empiezan sus escritos con la definición de capital social y casi todos citan a los precursores de este tema: Coleman (1990) y Putnam (1993). Esto es algo poco usual en este tipo de trabajos. ¿Por qué? Ciertamente, es una categoría relativamente nueva y abstracta, sobre la cual no existe un consenso y por tanto requiere de precisiones. Sin embargo, más allá de la controversia y la novedad, es un concepto muy dúctil que permite ser un puente entre las diferentes ciencias y que resulta muy útil para el diseño de políticas públicas con una óptica más integral o sistémica.

Aunque la discusión es intensa y no concluida, existe cierto consenso sobre algunos elementos de la definición de capital social y vale la pena destacarlos. En primer lugar, el capital social puede ser concebido como el conjunto de normas de confianza, valores, actitudes y redes entre personas e instituciones en una sociedad, que define el grado de asociatividad entre los diferentes actores sociales y facilita acciones colectivas y de cooperación.

En segundo lugar, es importante subrayar que el capital social puede tener varias dimensiones: una individual, es decir el grado de integración a su entorno a partir de las relaciones más cercanas de una persona, familia o empresa; una dimensión sectorial, es decir la acción de personas, familias o empresas en su sector o entorno ampliado, su interrelación y su relación con los poderes públicos. Esto tiene que ver con la pertenencia a redes comunitarias,

gremios, asociaciones empresariales, etc. Finalmente, está la dimensión colectiva o nacional, es decir el capital social entendido como un acervo de una sociedad en su conjunto.

En todas estas dimensiones, la literatura contemporánea en general reconoce al capital social su carácter de “capital” en el sentido que su utilización genera beneficios individuales y colectivos. De acuerdo a Kliksberg (2003), los elementos que componen el capital social son muestras de la riqueza y fortaleza del tejido social de una sociedad que permiten tener beneficios para las personas y para la sociedad en su conjunto. En este sentido, puede considerarse como una red cuyos nodos son los individuos y las instituciones, y cuya utilización genera rendimientos.

Estos beneficios, según Novacovsky (2003), pueden dividirse en individuales (acceso a información y activos, voz y participación), comunitario (mejora en los emprendimientos colectivos, acceso a bienes y servicios colectivos) y societal (incremento de emprendimientos y *clusters* productivos, estimula creatividad y mitiga riesgos de fractura social).

No obstante, hay críticas que cuestionan el concepto de capital social como una manifestación de capital. A diferencia de otras formas más tradicionales de capital, como el físico, el humano y el natural, el capital social tiene sus particularidades. De acuerdo a Novacovsky (2003), el capital social es un intangible e involucra aspectos subjetivos, culturales y de valores que lo diferencian de la noción rigurosa de capital. Adicionalmente, es una suerte de bien público, en la medida que no puede apropiarse, y tiene una característica *sui generis* muy importante: no se deprecia con su uso, sino que al contrario, puede crecer.

Dadas estas particularidades, en rigor, el capital social podría no considerarse como un factor de producción tradicional, sino que más bien podría asemejarse a la tecnología, es decir el estado del conocimiento sobre el método de producción. En otras palabras, tiene que ver con el “cómo hacer las cosas” o la forma de combinación de factores (capital físico, humano y natural) para generar producto. En este sentido, al igual que el progreso tecnológico eleva la productividad de los factores de producción, el capital social también mejora la productividad de dichos factores y por tanto contribuye al crecimiento económico y al desarrollo. Más adelante, se elabora con más detalle cuáles serían los canales.

Estas controversias seguramente requerirán trabajos adicionales tanto desde el punto de vista teórico como empírico.⁵ Más allá de esta discusión metodológica y epistemológica

5 Comentando esta publicación, Osmel Manzano, Coordinador del Programa de Investigación de la CAF, sostiene que si el capital social es “capital”, su influencia deberá ser sobre el *nivel* de ingreso de un país, mientras que si es asociado a una forma de “tecnología”, afectará también la tasa de *crecimiento*.

sobre el concepto de capital social, lo clave de acuerdo a Kliksberg (2003) es “registrarlo en acción”, es decir tratar de estudiar empíricamente su impacto en términos de crecimiento y otros indicadores de desarrollo humano. Este autor cita varios estudios que concluyen que el capital social tiene impacto positivo en diferentes variables que miden el bienestar, que el capital social es capital y no meramente un bien de consumo y que el capital social hace más productivas otras formas de capital como el humano y el financiero, entre otras conclusiones.

Ciertamente, con este cúmulo de evidencia empírica, es importante entender mejor cómo funciona el capital social. Un primer esfuerzo tiene que ver la posibilidad de medir el capital social. De acuerdo a Michael Porter (2002), lo que no se puede medir no se puede cambiar. Aunque esta posición simplifica excesivamente la problemática económica y social, ciertamente hace énfasis en la necesidad de hacer una transición entre conceptos algo etéreos como el de capital social, a indicadores más tangibles. De allí que es fundamental aproximarnos a una cuantificación del capital social para entender cuál es su relación con otras variables económicas y sociales, cuáles son sus canales con el crecimiento económico y cuáles son los mecanismos para generarlo y potenciarlo.

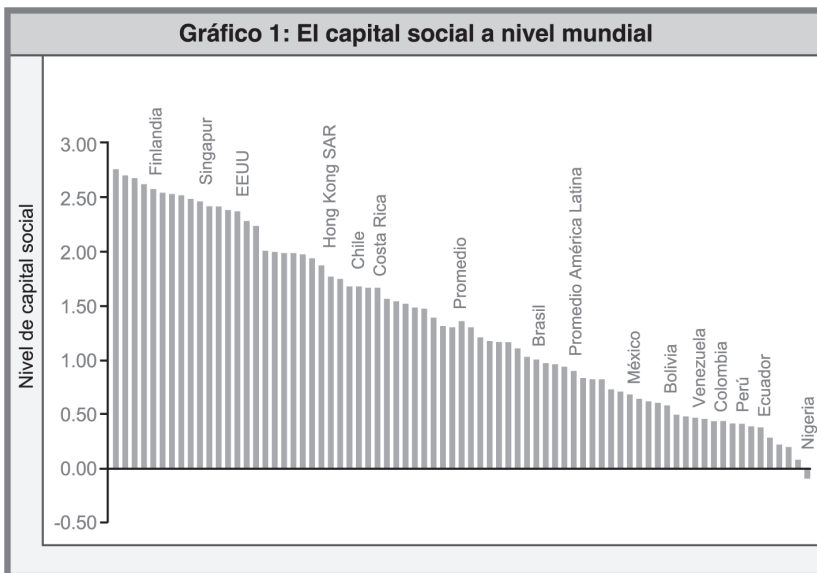
Evidentemente, al ser un factor intangible, la medición del capital social tiene sus dificultades que además se hacen más complejas dependiendo de la dimensión a la que nos referimos. A nivel individual o de una comunidad en particular, la aproximación metodológica que suele utilizarse para “medir” el capital social es eminentemente cualitativa, basada en herramientas socio-antropológicas. A nivel colectivo o nacional, esta aproximación es incluso más compleja, pues según Madrid (2003), el capital social es “contexto dependiente”, por lo que en un país no es simplemente la suma de los capitales sociales en sus comunidades. Por ende, tampoco sería válida la utilización de técnicas inductivas.

En consecuencia, para aproximarnos a una cuantificación del capital social a nivel de país, en este ensayo partimos de la concepción de capital social como una red o tejido social e intentamos estimar su valor o fortaleza. Para ello, partimos del marco analítico del capital social descrito por Madrid (2003) que lo divide en dos dimensiones: estructural y cognitiva-psicosocial. En el primer caso, se refiere a las relaciones interpersonales, redes de interacción y vida asociativa, y las relaciones con agentes externos. En el segundo caso, se refiere a las normas de confianza y compromiso cívico.

Basados en este marco metodológico, para obtener una cuantificación preliminar del capital social, hemos utilizado dos fuentes de información que capturan de manera directa o indirecta algunas de las variables e indicadores de cada una de estas dimensiones. En primer lugar, hemos extraído algunos de los componentes de los índices de competitividad actual y de competitividad para el crecimiento elaborados por el Foro Económico Mundial (2002).

En segundo lugar, hemos seleccionado algunos de los indicadores de gobernabilidad relacionados con los componentes de capital social, que han sido elaborados bajo el auspicio del Banco Mundial por Kaufmann et.al. (2002).

El presente ejercicio es meramente ilustrativo. No pretende ser una construcción rigurosa de un indicador de capital social, sino únicamente una aproximación preliminar. Para ello hemos logrado un promedio simple, a partir de los datos obtenidos de las fuentes descritas en el párrafo anterior que arroja una medida *ordinal* del capital social existente en cada uno de los países.⁶ Aunque esta medición adolece de muchísimas limitaciones, puede ser de utilidad para extraer algunas observaciones sugestivas.



6 Para obtener la cuantificación preliminar de capital social primero se construyó una variable que consiste en el promedio simple de nueve de los componentes de los índices de competitividad presentados en el estudio del Foro Económico Mundial (2002). Se seleccionaron los componentes que consideramos más relevantes para la estimación del capital social, estas variables son: fuga de talentos, participación de las mujeres en la economía, participación de las minorías en la economía, independencia del organismo judicial, favoritismo en las decisiones de los agentes gubernamentales, efectividad de los funcionarios públicos, confianza en los políticos, costos de la corrupción en las empresas y cooperación en las relaciones entre empleado y empresario.

Luego se identificaron los indicadores de gobernabilidad del estudio de Kaufman et.al. (2002) relevantes en la medición de capital social, los indicadores seleccionados de este estudio fueron: expresión y responsabilidad, imperio de la ley y control de la corrupción.

Finalmente se obtuvo un promedio simple a partir de la variable de competitividad estimada y de los tres indicadores de gobernabilidad del estudio de Kaufman et al. el cual arrojó como resultado la estimación preliminar de capital social para cada uno de los 75 países de la muestra.

Una primera observación que se desprende de este ejercicio que se ilustra en el Gráfico 1, es que América Latina aparece muy rezagada en cuanto a disponibilidades de capital social. En efecto, de 75 países que aparecen en la muestra seleccionada, la posición promedio de la región es 54. Más grave aún es la situación de los países andinos que se encuentran en una posición promedio de 63.

Entre los países que aparecen con mayor capital social están los europeos, en particular tres países escandinavos –Finlandia, Dinamarca y Suecia– que aparecen en las posiciones 1, 3 y 4 respectivamente.

Algunos países en desarrollo, que en las últimas décadas han registrado tasas de crecimiento muy dinámicas, como los del Sudeste Asiático, muestran posiciones más altas que América Latina, ocupando en promedio el lugar 38. Destaca el caso de Singapur con la posición 11.

Entre los países de América Latina, Chile ocupa la posición más alta (27), seguida por Costa Rica (29). Por su parte, todos los países andinos están entre los últimos 20 países de la muestra: Ecuador (69), Perú (65), Colombia (62), Venezuela (61) y Bolivia (59).

Una segunda observación es la estrecha relación entre esta medida de capital social y algunas variables que miden el grado de desarrollo económico y social de los países, como el ingreso per cápita y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que calcula el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En las siguientes secciones se presenta información más detallada al respecto.

Aparentemente, aquellos países que ocupan las posiciones más altas de acuerdo a esta aproximación de capital social tienen también mayores niveles de ingreso por persona y mejores indicadores sociales y de calidad de vida. Evidentemente, esto solamente da ciertos indicios de correlación entre estas variables, pero no de causalidad. Para ello, se necesita mayor análisis sobre las interrelaciones entre estas variables.

CAPITAL SOCIAL, NIVEL DE INGRESO Y COMPETITIVIDAD

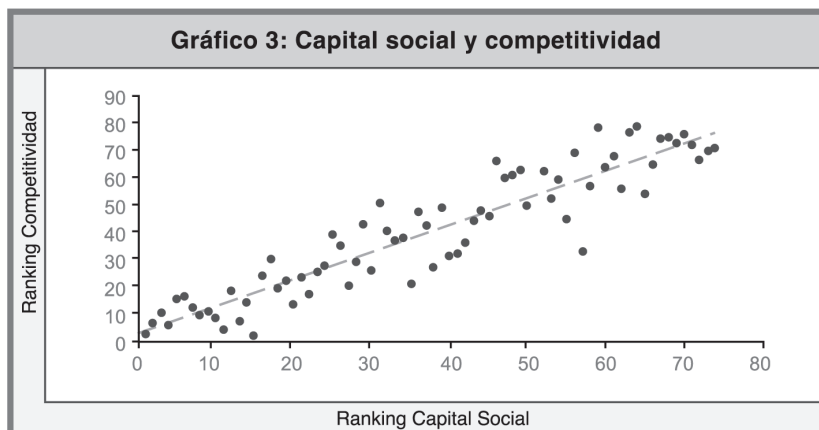
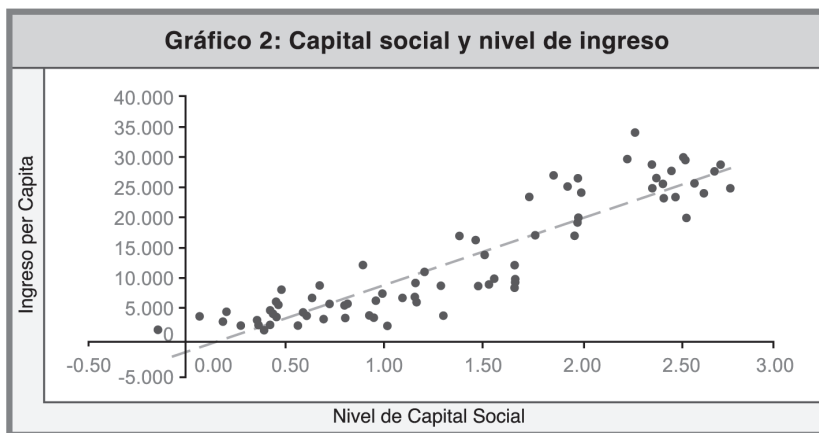
El Cuadro 1 ilustra la relación entre capital social y variables que miden el desempeño económico. Como se puede observar, los países que ocupan los 5 mejores lugares en cuanto a capital social, tienen un ingreso promedio per cápita (a precios PPC del año 2000) superior a los US\$ 26 mil, cuatro veces más que el promedio latinoamericano. Los países del Sudeste Asiático, cuyo ranking en capital social es superior a América Latina, también registran más del doble del ingreso promedio *per cápita* latinoamericano.

Cuadro 1: Capital social y desempeño económico			
	Ranking Capital Social	PIB per capita 2000, PPC (Internacional US \$)	Índice de Desarrollo Humano 2000 (Ranking)
Finlandia	1	24,996	10
Suiza	2	28,769	11
Dinamarca	3	27,627	14
Suecia	4	24,277	2
Holanda	5	25,657	8
Promedio	3	26,265	9
Sudeste Asiático			
Singapur	11	23,356	25
Malasia	22	25,153	23
Tailandia	35	17,380	27
Filipinas	38	9,068	59
Indonesia	40	6,402	70
Hong Kong SAR	48	3,971	77
Korea	72	3,043	110
Promedio SEA	38	12,624	56
América Latina			
Chile	27	9,417	38
Costa Rica	29	8,650	43
Trinidad y Tobago	33	8,964	50
Uruguay	37	9,035	40
Brasil	45	7,625	73
Jamaica	47	3,639	86
Argentina	49	12,377	34
Panamá	50	6,000	57
Rep.Dominicana	53	6,033	94
México	55	9,023	54
El Salvador	58	4,497	104
Bolivia	59	2,424	114
Venezuela	61	5,794	69
Colombia	62	6,248	68
Perú	65	4,799	82
Nicaragua	68	2,366	118
Ecuador	69	3,203	93
Honduras	70	2,453	116
Paraguay	71	4,426	90
Guatemala	73	3,821	120
Promedio ALyC	54.05	6,040	77.15
Promedio Andinos	63.2	4,494	85.2

Fuente: Cálculos de la VED-CAF (2003), Banco Mundial (2002), Foro Económico Mundial (2002)

Adicionalmente, en términos de competitividad, se mantiene la distancia entre los países con mayor reserva de capital social y América Latina, siendo inclusive más amplia para el caso de los países andinos.

Tal como se puede observar en los Gráficos 2 y 3, existe una clara correlación positiva entre capital social y nivel de ingreso, y capital social y competitividad. Ciertamente, como se señaló anteriormente, esta evidencia sólo muestra indicios de correlación entre estas variables, pero no causalidad. Es importante profundizar en el análisis de cuáles pueden ser los canales de interrelación entre capital social, nivel de ingreso y competitividad.



De acuerdo a Cornejo (2003) en esta misma publicación, hay varios canales que explican la interrelación entre estas variables. A nivel microeconómico, por ejemplo, los lazos interpersonales y de confianza pueden reducir de manera significativa los costos de transacción y hace viables formas de organización y producción. En este sentido es claro que el capital social no debe ser entendido exclusivamente como un concepto altruista entre individuos o instituciones, sino que tiene un impacto en términos de beneficios económicos para los individuos, las empresas y la sociedad.

El capital social, al constituir una red de relacionamiento entre actores, de procedimientos para resolución de conflictos, de mecanismos para honrar los contratos, va a aparecer como un determinante clave de la inversión privada. Cornejo (2003) apunta varios canales de

transmisión, entre las cuales destacan las normas que protegen los derechos contractuales de individuos y empresas; la seguridad (jurídica y personal) que reduce costos de litigación y protección; la innovación que es facilitada cuando individuos y empresas ven protegidos sus derechos intelectuales; el acceso al financiamiento, que depende de variables como la transparencia y la confianza; y, el capital humano, en la medida que los retornos a la educación son más valorados.

Igualmente, a nivel macroeconómico, la reserva de capital social es fundamental para hacer más transparente y eficiente la administración pública y la provisión de bienes y servicios públicos, además de aumentar su credibilidad y la predictibilidad de las políticas públicas. Además, esto permite fortalecer la gobernabilidad democrática, respeto al estado de derecho y la cooperación entre organizaciones públicas, empresa privada, academia, trabajadores y comunidad. Esta sinergia entre actores se manifiesta en el uso eficiente de recursos comunitarios y acciones colectivas que tienen un impacto positivo sobre el desempeño económico de las sociedades.

El gobierno de las empresas o gobernabilidad corporativa también se ve influenciado favorablemente por el fortalecimiento del capital social en la medida que estimula prácticas de transparencia, respeto de los accionistas minoritarios, rendición y auditoría de cuentas. Varios estudios muestran la relación entre gobierno corporativo y desarrollo y acceso a los mercados de capital⁷. En consecuencia, mejorar el capital social también tiene impacto en la movilización de recursos y financiamiento de la inversión.

IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO SOCIAL

Al igual que en la sección anterior, la relación entre el capital social y variables sociales también es evidente. En el Cuadro 2 se presenta información para algunos países sobre variables que miden el grado de desarrollo social, incluyendo el IDH, diferentes medidas de escolaridad y el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza.

Una primera explicación parte de las observaciones descritas en la sección anterior; es decir, aquellos países que muestran mayores niveles de capital social también son los que registran un mayor nivel de ingresos y mejores indicadores de competitividad. Obviamente,

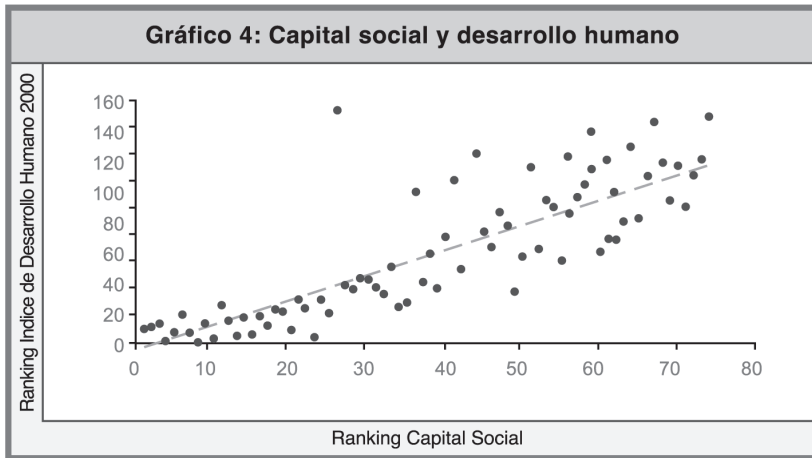
7 Para mayor información acerca de este tema consultar: Arcos, Xavier y Uquillas, Emilio (2002): "Ahorro interno y mercado de capitales", en *Temas Críticos para América Latina*, editado por CAF en 2002. Doidge, Craig; Karolyi, G. Andrew; Stulz, René M. (2001): Why are foreign firms listed in the U.S. worth more?, National Bureau of Economic Research, Working Paper 8538. Velasco, Gaudencio Esteban (1999): *El Gobierno de las Sociedades Cotizadas*, Editorial Marcial Pons, Madrid.

los países más ricos y competitivos, son aquellos con mejores indicadores de desarrollo humano. El Gráfico 4 presenta la correlación simple entre capital social y el IDH y muestra una clara relación positiva.

Cuadro 2: Capital social y desarrollo social					
	Capital Social (Ranking)	Índice de Desarrollo Humano 2000 (Ranking)	Años de estudio promedio de la población mayor de 15 años de edad	Tasa bruta de inscripción en educación terciaria en 1997 o en el año más reciente disponible	Población por debajo de la línea de pobreza (año más reciente disponible)*
Finlandia	1	10	10	74	5
Suiza	2	11	11	33	9
Dinamarca	3	14	10	48	9
Suecia	4	2	11	50	7
Holanda	5	8	9	47	8
Promedio	3	9	10	51	8
Sudeste Asiático					
Singapur	11	25	7	39	-
Malasia	38	59	7	12	16
Tailandia	40	70	7	22	13
Filipinas	48	77	8	29	37
Indonesia	72	110	5	11	27
Hong Kong SAR	22	23	9	26	0
Korea	35	27	11	68	0
Promedio SEA	38	56	8	29	15
América Latina					
Chile	27	38	8	32	21
Costa Rica	29	43	6	33	22
Trinidad y Tobago	33	50	8	8	21
Uruguay	37	40	8	30	-
Brasil	45	73	5	15	17
Jamaica	47	86	5	8	19
Argentina	49	34	9	39	18
Panamá	50	57	9	32	37
Rep. Dominicana	53	94	5	23	21
México	55	54	7	16	10
El Salvador	58	104	5	18	48
Bolivia	59	114	6	24	-
Venezuela	61	69	7	26	31
Colombia	62	68	5	17	18
Perú	65	82	8	26	49
Nicaragua	68	118	5	12	50
Ecuador	69	93	6	23	35
Honduras	70	116	5	10	53
Paraguay	71	90	6	10	22
Guatemala	73	120	4	9	58
Promedio ALyC	54.05	77.15	6	20	31
Promedio Andinos	63.2	85.2	6	23	33

* Para los países desarrollados se utilizó como indicador de pobreza el porcentaje de la población por debajo de la mitad del ingreso mediano.

Fuente: Cálculos VED-CAF, PNUD (2001) y Banco Mundial (2002)



¿Es sólo el canal capital social-crecimiento económico, el que influye sobre los indicadores sociales y de desarrollo humano? La literatura parece coincidir en que hay otros canales, además de estos evidentes, a través de los cuales el capital social puede tener un impacto favorable sobre el desarrollo social. Adicionalmente, el crecimiento por si solo no garantiza necesariamente un mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, acceso a protección social, salud y educación. Tiene que ser necesariamente acompañado por otro tipo de intervenciones en las cuales el capital social aparece como un instrumento muy útil.

Siles (2003) en esta publicación y en otros artículos (Atria, R., Siles et.al., 2003) ha relacionado cómo el capital social puede constituirse en un nuevo paradigma para reducir la pobreza en América Latina. Otros trabajos en esta publicación también describen mecanismos alternativos. Entre otros, Cajiao y Arenas (2003) se centran en el tema capital humano y Chang (2003) analiza el tema a nivel de las empresas. Varios temas que relacionan capital social y desarrollo social aparecen con claridad en estos trabajos. En esta ocasión, quisiéramos destacar sólo algunas: normas de cooperación, redes sociales, sinergias gobierno-comunidad, y cultura.

El fortalecimiento de las *normas de cooperación*, que viene aparejado con la acumulación de capital social, es uno de los mecanismos más importantes a través del cual se potencia el trabajo voluntario y contribuye a mejorar el bienestar de individuos y comunidades. El trabajo voluntario, como la ancestral minga en los países andinos, si bien no suma al PIB pues no implica intercambio de flujos monetarios, sin duda mejora el bienestar de las comunidades.

Otro mecanismo complementario es el desarrollo y pertenencia a *redes sociales*, en la medida que estas redes contribuyen a la integración social y eventualmente mejoran la movilidad social de sus miembros.

Adicionalmente, como lo reconoce Madrid (2003), el capital social permite potenciar la *sinergia* entre Estado y comunidad. Existe complementariedad entre la acción de los gobiernos para proveer bienes y servicios públicos y la organización de receptores y usuarios que pueden crear un contexto en el que la acción gubernamental sea eficiente y sostenible. Además, se pueden crear lazos de confianza y colaboración entre comunidad y gobierno que permiten fortalecer la acción y compromiso cívico de los ciudadanos⁸.

Finalmente, está la relación entre la *cultura* y el desarrollo humano. Este punto ha sido subrayado con énfasis por Kliksberg (2003). El argumento central es que la cultura es un elemento clave para generar y mantener la identidad en las sociedades, lo que contribuye a mantener la cohesión social. De hecho, la preservación de los valores culturales es un elemento intangible que ha permitido a los pueblos enfrentar la adversidad con esperanza y avanzar en épocas de crisis. La valorización de la cultura, que involucra conocimiento, tradiciones, expresiones y visiones, es clave para la construcción de la identidad colectiva y mejora la autoestima, especialmente de aquellos sectores más pobres, refuerza el capital social y contribuye a mejorar la equidad. Kliksberg (2003) concluye que la movilización del capital social y la cultura es viable y da resultados como agentes activos del desarrollo social.

De la revisión de las dos secciones anteriores, tanto desde el punto de vista micro como macroeconómico, así como desde la óptica del desarrollo social, se han presentado varios argumentos que permiten aseverar que la acumulación de capital social permitiría mejorar el nivel de ingresos, la competitividad y el bienestar social.

Surge entonces la pregunta: ¿cómo generamos capital social?

DEL ROMANTICISMO AL PRAGMATISMO: LA CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL

Algunos autores (por ejemplo Levi, 1996), han criticado el excesivo romanticismo con el que se presenta el concepto de capital social. Se suele argumentar que es poco realista hablar de cooperación, confianza, reciprocidad, identidad, comunidad, etc. en el actual paradigma de economía de mercado donde priman los intereses individuales.

⁸ Como contraste a esta concepción, está el riesgo de generar relaciones políticas clientelares, un fenómeno que ha sido evidente en América Latina. Ello, en lugar de crear capital social, lo destruye.

No obstante, en las dos secciones anteriores se argumenta que el capital social va más allá del mero romanticismo: hay esfuerzos para medirlo y mostrar que es productivo, tiene rendimientos económicos y sociales a nivel individual y colectivo. Si se acepta esta conclusión, entonces es importante determinar si el capital social puede generarse o es una condición inmanente de individuos y naciones. En otras palabras, ¿el capital social nace o se hace?

Madrid (2003) sostiene que el capital social no puede generarse, aunque reconoce que sí puede “fortalecerse”. En su trabajo, cita a Harriss (2001) quien afirma que no es posible construir capital social pues es idiosincrático a todos los grupos sociales. Novakovsky (2003) también presenta algunas preocupaciones metodológicas por el carácter metafórico de la noción de capital social.

En contraste, una vasta mayoría de autores coincide que sí se puede construir o generar. Szauer y Castillo (2003) son un ejemplo de esta posición y señalan que el problema radica en el horizonte temporal, pues la construcción de capital social solamente puede entenderse como un proceso de mediano y largo plazo. Cornejo (2003) no sólo piensa que se puede acumular capital social, sino que describe varios mecanismos a través de los cuales los gobiernos pueden contribuir a crear capital social.

Esto último es muy relevante desde el punto de vista de las políticas públicas, pues centra la discusión en las alternativas que existen a nivel de los gobiernos para apoyar el proceso de construcción de capital social.

Un tema crítico es el carácter de bien público del capital social. Puesto que no puede ser apropiado individualmente por ningún actor o empresa, las sociedades no van a invertir los suficientes recursos en la acumulación de capital social. En consecuencia, se llegaría a una situación subóptima, por lo que el Estado tiene un rol para intervenir. ¿Cómo hacerlo? Ese es el desafío. El análisis de los instrumentos más eficientes para realizar esta intervención, está en etapas aún incipientes. Las siguientes son algunas ideas preliminares.

Evidentemente, un rol primario tiene que ver con la creación y mantenimiento de un marco regulatorio (leyes, principios y reglamentos) que garantice el estado de derecho, la transparencia y la resolución de disputas.

También está su rol como actor en la provisión de bienes y servicios públicos a través de mecanismos que sean eficientes y transparentes y que se ganen la legitimidad y confianza de los ciudadanos.

Adicionalmente, está el rol de facilitador de procesos de los gobiernos mediante el apoyo a la asociatividad en *clusters* y redes empresariales, así como proyectos de desarrollo comunitario en los que la participación ciudadana sea clave.

Con respecto a esto último es importante ser cauteloso, porque no toda iniciativa pública crea capital social, aun cuando incluya mecanismos de consulta y participación pública. Madrid (2003) evalúa una experiencia concreta, el Sistema de Planificación Participativa del Estado Miranda en Venezuela, y concluye que la creación de organizaciones de base en programa gubernamentales de desarrollo no se traduce automáticamente en creación de capital social.

De ese estudio surgen varias recomendaciones, especialmente válidas para el mejor diseño de programas en los que la variable capital social puede constituir un mecanismo para mejorar su implementación y resultados. Al respecto, Novakovski (2003) presenta una metodología, técnicas, instrumentos y una serie de indicadores que permiten evaluar el impacto sobre el capital social de programas de desarrollo económico y social, inclusive aquellos promovidos por organismos multilaterales.

Este esfuerzo sería pionero y es importante implementar las recomendaciones realizadas durante el taller de expertos, que se menciona en el trabajo de Novakovski. La inclusión del análisis del capital social en este tipo de programas es inédito y podría ayudar a mejorar optimizar su impacto, en particular en aquellos proyectos en los que la participación de la comunidad es clave para su éxito y su sostenibilidad.

El Estado y las comunidades podrían colaborar en la construcción de capital social, concretamente en emprendimientos sociales o proyectos de diferente tipo –incluso la construcción de infraestructura–, en donde se pueden incluir acciones e iniciativas para la creación del capital social.

Para asegurar su viabilidad, las bases para la construcción de capital social deben seguir ciertos principios, entre ellos, participación y construcción de ciudadanía; ética y transparencia; comunicación y rendición de cuentas; y equidad, especialmente de acceso y oportunidades.

Finalmente, es importante hacer una reflexión sobre el rol de valores y la comunicación en la construcción de capital social. Ciertamente, la noción de capital social y los valores están estrechamente relacionados. Los valores, para ser considerados como tales, tienen que ser “premiados” por la comunidad. Ello no siempre ocurre. Por ejemplo, por una parte se subraya la ética como un valor, pero por otra parte es usual escuchar respecto a políticos o funcionarios públicos la frase “que haga algo, aunque robe...”. Estos antivalores sin duda son destructores o erosionadores del capital social.

En consecuencia, es importante reflexionar sobre los mecanismos para asegurar que los valores reciban ese reconocimiento social. En este proceso, los medios de comunicación son claves, por tanto, una estrategia de construcción de capital social tiene que incorporarlos al debate como principal mecanismo de difusión y expresión de la comunidad.

Los ensayos que siguen sin duda amplían varias de las ideas aquí expuestas y agregan muchas más. No siempre ha sido posible alcanzar un consenso, pero sin duda, en el debate está la gran riqueza y la posibilidad de seguir avanzando.

BIBLIOGRAFÍA

ATRIA, Raúl; SILES, Marcelo; ARRAIGADA, Irma; ROBINSON, Lindon J. Y WHITEFORD, Scott (Comps) (2003): *Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL Y Michigan State University, Santiago de Chile.

ARCOS, XAVIER y UQUILLAS, Emilio. (2002): "Ahorro interno y mercado de capitales". En: CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (2002). *Temas Críticos para América Latina*. Impresora Flores, Quito.

BANCO MUNDIAL (2002): *World Development Indicators CD ROM*.

BID, Departamento de Investigación (2002): "El futuro de las reformas". En: BID, *América Latina políticas económicas*. Volumen 17. Nueva York.

CAJIAO, Francisco y ARENAS, Wendy (2003): "Educación, Desarrollo y Construcción de la Solidaridad. Capital Humano y Capital Social en la Región Andina". En: CAF. (2003): *Capital Social: Clave para una agenda integral de desarrollo*. Caracas.

CHANG CHANG FUN, Luis (2003): "Capital Social y Empresas". En: CAF (2003): *Capital Social: Clave para una agenda integral de desarrollo*. Caracas.

CEPAL (2002): *Globalización y Desarrollo*. CEPAL, Santiago de Chile.

COLEMAN, J. (1990): "Foundations of Social Theory". Harvard University Press. Cambridge.

CORNEJO, Celia (2003): "Capital Social y Competitividad". En: CAF (2003). *Capital Social: Clave para una agenda integral de desarrollo*. Caracas.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2002): "Informe de Prensa Latinobarómetro 2002". www.latinobarometro.org

DOIDGE, Craig; KAROLYI, G. Andrew; STULZ, René M. (2001): Why are foreign firms listed in the U.S. worth more?. National Bureau of Economic Research, Working Paper 8538.

FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2002): *The Global Competitiveness Report 2001-2002*. Oxford University Press. Nueva York.

FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2003): *The Global Competitiveness Report 2002-2003*. Oxford University Press. Nueva York.

HARRISS, J. y P. De Renzio (1997): "Missing Link or Analytically Missing? The Concept of Social Capital", *Journal of International Development*, Special Issue on Social Capital, vol.9 (7).

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Art y ZOIDO-LOBATÓN, Pablo (2002): "Governance Matters II. Updated Indicators for 2000/01". Banco Mundial, Washington D.C.

KLIKSBERG, Bernardo (2003): "Capital Social y Cultura. Claves Olvidadas del Desarrollo". En: CAF (2003): *Capital Social: Clave para una agenda integral de desarrollo*. Caracas.

LEVI, M. (1996): "Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's Making Democracy Work". En: *Politics and Society* 24(1): 45-55.

LORA, Eduardo y PANIZZA, Ugo (2002): "Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina". BID, Washington D.C.

MADRID, Norma (2003): "Mecanismos de Generación de Capital Social en Programas Gubernamentales de Desarrollo en Venezuela". En: CAF (2003). *Capital Social: Clave para una agenda integral de desarrollo*. Caracas.

NOVACOVSKY, Irene (2003): "Capital Social y Ética Aplicada en Proyectos de Desarrollo". En: CAF (2003): *Capital Social: Clave para una agenda integral de desarrollo*. Caracas.

PORTER, Michael: "Building the microeconomics foundations of prosperity". En: FORO ECONÓMICO MUNDIAL. (2003). *The Global Competitiveness Report 2002-2003*. Oxford University Press. Nueva York.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2001): *Human Development Report 2001. Making New Technologies Work for Human Development*. Oxford University Press, Nueva York.

PUTMAN, Robert (1993): *Making Democracy Work*. Princeton University Press, Princeton.

SILES, Marcelo (2003): "El Paradigma del Capital Social y las Organizaciones". En: CAF (2003): *Capital Social: Clave para una agenda integral de desarrollo*. Caracas.

SZAUER, María Teresa y CASTILLO, María Silvia (2003): "Capital Social: Articulador del Desarrollo Sostenible". En: CAF (2003): *Capital Social: Clave para una agenda integral de desarrollo*. Caracas.

VELASCO, Gaudencio Esteban (1999): *El Gobierno de las Sociedades Cotizadas*. Editorial Marcial Pons, Madrid.

VIAL, Joaquín (2003): "Some ideas about a new policy consensus for Latin America". Borrador de documento no publicado.

WILLIAMSON, John (1990): "What Washington Means by Policy Reform" en *Latin America Adjustment. How much has happened?*, Institute of International Economics, Washington.

WILLIAMSON, John y KUCZYNSKI, Pedro Pablo (Edits., 2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Institute for International Economics, EEUU.

CAPITAL SOCIAL: ARTICULADOR DEL DESARROLLO SOSTENIBLE¹

María Teresa Szauer y María Silvia Castillo

DEL ANÁLISIS ELEMENTAL AL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES

Los que venimos de las ciencias naturales conocemos su evolución desde el análisis de la taxonomía, que tuvo su auge en el siglo XVIII y que surgió como una ciencia meramente empírica y descriptiva; de allí se pasó al estudio del ciclo de vida de las especies y organismos, pasando por el estudio de las poblaciones animales y vegetales, hasta el siglo XX en el que se inicia el estudio de las relaciones de las especies y poblaciones animales y vegetales con su medio físico, apareciendo así la ciencia de la ecología. La biología contempla como nivel de organización al individuo de una especie mientras que la ecología involucra en su análisis varios niveles de organización como son, por ejemplo, las relaciones entre especies para generar procesos (p.ej. la polinización), las poblaciones animales y vegetales, y los ecosistemas, entre otros.

Posteriormente aparecen las ciencias del medio ambiente que incluyen al hombre como eje central y las relaciones con su entorno físico y social. Las ciencias ambientales incluyen por lo tanto los niveles de organización aportados por el hombre, como son los sistemas sociales mismos y la relación de éstos con los ecosistemas y demás sistemas naturales. El tema del desarrollo sostenible aparece más tarde, precisamente ante la evidencia de que la relación entre sociedad, economía y naturaleza es desequilibrada, y por tanto implica una propuesta de cómo redefinir estas relaciones.

El pensamiento de las ciencias naturales ha tenido gran influencia en la evolución del análisis de elementos e individuos, al análisis relacional y sistémico. Uno de los intelectuales que pudo tener mayor influencia en la transición de las ciencias biológicas a las ciencias de la ecología y ambientales fue Ludwig Von Bertalanfy, quien enfatizó que los sistemas son abiertos e interactúan con su medio ambiente, permitiendo esta relación la evolución misma del sistema. Antes que reducir un ente (por ejemplo, el cuerpo humano) a las propiedades de sus

¹ Los contenidos de este artículo fueron presentados en el Seminario Internacional: "Los Desafíos Éticos del Desarrollo" que tuvo lugar en la Universidad de Buenos Aires los días 5 y 6 de septiembre de 2002, con el auspicio del BID, los Gobiernos de Francia y Noruega, y de la CAF.

partes o elementos (como órganos, células, etc.), la teoría de sistemas se enfoca en la relación existente entre las partes que se conectan en un todo. Esta organización determina un sistema.² Los desarrollos posteriores de la Teoría General de Sistemas que Von Bertalanfy creara alrededor de los años 40, han tenido aplicaciones específicas en varias ciencias y especialidades, como la biología, psicología, física y la cibernética, entre muchas otras. Esta última, conocida como el “sistema de sistemas”, principalmente impulsada por Norbert Wiener alrededor de 1942 y posteriormente por muchos otros, ha tenido gran influencia en el desarrollo de las ciencias de las comunicaciones, principalmente desde el punto de vista tecnológico. No en vano estamos en la era de las telecomunicaciones...

La evolución en las ciencias naturales desde la taxonomía hasta las ciencias ambientales que involucran al hombre, muestra claramente el cambio entre lo que es el análisis de elementos, individuos o unidades separadas, hacia lo que es el análisis de las relaciones entre individuos, organismos y el medio donde habitan.

Otras ciencias han tenido evoluciones parecidas, como por ejemplo las ciencias de la salud, las cuales de su percepción meramente biológica y compartimentizada han integrado prácticas que incluyen una visión más integral, como la medicina preventiva o medicinas alternativas. Éstas últimas parten precisamente del entendimiento de las relaciones hacia el interior y hacia el exterior del ser humano, definiendo la enfermedad como un bloqueo o interrupción de las relaciones energéticas existentes entre la mente, el espíritu y el cuerpo. Aun cuando existen fuertes debates y conflictos entre la medicina tradicional y la alternativa, desde lo académico hasta demandas judiciales³, cada vez son más aceptadas las prácticas alternativas dentro de la medicina tradicional, especialmente por la aceptación de las relaciones entre la salud y el bienestar del individuo

Así mismo, la psicología ha avanzado desde el desarrollo del psicoanálisis con un enfoque meramente individual, hacia la inclusión de tendencias sistémicas que sitúan a la persona en la relación con su medio social, su familia y su universo de relaciones humanas donde el conflicto psicológico aparece en atención a la capacidad o discapacidad del individuo de construir relaciones sanas con ese universo. Esta convergencia interdisciplinaria ha generado nuevos conceptos que relacionan diferentes campos. Aproximaciones como las de Humberto

2 Von Bertalanfy (1968).

3 Consultar el artículo “Medicina Alternativa vs. Tradicional, más allá de la disputa académica” de la revista electrónica Buena Salud de Bibliomed INC en www.buenasalud.com

Maturana⁴ surgen de sus conocimientos previos en la biología; él reconoce que la psicología tiene su propio espacio en el estudio de relaciones dinámicas e interacciones entre los individuos.

Esta concepción integral de la psicología se apoya en las inmensas posibilidades de las personas de interrelacionarse y aparecen por tanto temas asociados a las teorías de la comunicación. A nuestro parecer, la teoría del constructivismo está entre los aportes más importantes de esta ciencia en el tema del capital social. Aunque esta teoría tiene varias vertientes con interpretaciones particulares, todas estas vertientes tienen en común que consideran que el conocimiento no es el resultado de una mera copia de la realidad preexistente, sino de un proceso dinámico e interactivo a través del cual la información externa es interpretada y reinterpretada por la mente que va construyendo progresivamente modelos explicativos cada vez más complejos. Esto significa que conocemos la realidad a través de los modelos que construimos para explicarla, y que estos modelos siempre son susceptibles de ser mejorados o cambiados⁵.

En las últimas décadas han emergido varias teorías constructivistas, cada una con su propio punto de vista acerca de cómo facilitamos el proceso de construcción del conocimiento y de cómo construimos las relaciones de las que dependemos. Entre éstos podemos encontrar desde un constructivismo radical hasta un constructivismo social. El primero parte de la base de que el conocimiento se genera en la cabeza de las personas y que, por ende, cualquier ser pensante construye ese conocimiento a partir de sus propias experiencias. Como inspirador de esta vertiente, Heinz von Foerster cree que la forma como percibimos el mundo es una invención propia, que va evolucionando acorde con nuestras propias experiencias. Es un proceso de conocimiento y aprendizaje⁶. El constructivismo social tiene una percepción más colectiva; según esta visión, el conocimiento se construye sobre la base de la interacción del individuo con el medio y el contexto, lo cual hace que surjan nuevos caracteres e implica una relación recíproca y compleja entre el individuo y el contexto, y por tanto son el individuo y el ambiente los que se modifican mutuamente en una interacción dinámica. Ello implica, a su vez, la creación de nuevas relaciones o modificación de las ya creadas⁷.

4 Humberto Maturana concibió su teoría de la autopoiesis basado en las teorías de distintos campos, tales como las de Gregory Bateson (antropólogo), Ludwig Wittgenstein (filósofo), Gianbattista Vico (historiador/ filósofo) y Paul Weiss (filósofo), entre otros. Continuó elaborando su teoría generando evidencia experimental para soportar su tesis en su laboratorio de Santiago, Chile. Su tesis consiste en que aun cuando la realidad aparentemente existe "objetivamente", en efecto es una construcción comunal consensual; de esta manera, la noción de "constructivismo" reemplaza a la noción de "objetividad". Tomado de: www.oikos.org

5 Tomado de la página web: www.geocities.com

6 Citado en www.univie.ac.at/constructivism

7 Tomado de: www.geocities.com

Otro gran aporte de Von Foester fue la distinción entre la cibernética de primer y la de segundo orden, a partir de la cual se crea la corriente de la sociocibernética. Este físico definió la de primer orden como la cibernética de los sistemas observados y la de segundo orden como la cibernética donde los observadores son parte del sistema al cual pertenecen. La cibernética de primer orden está relacionada, entonces, con los desarrollos tecnológicos y encuentra su aplicación en aproximaciones de ingeniería como la de sistemas y, por ende, en la construcción y desarrollo de computadores y tecnología de la comunicación⁸. La cibernética social o sociocibernética se considera como una aplicación, en las ciencias sociales, de la Teoría General de Sistemas y de la cibernética de segundo orden. Las aplicaciones en esta última están principalmente orientadas hacia temas de organización social, comunicación social, aprendizaje y conocimiento.

En este sentido, Geyer (1991) resume algunos aspectos de interés de la sociocibernética, como aportes y nuevas ideas en el entendimiento de los individuos y las sociedades, donde por ejemplo anota que el observador (el individuo) es parte del sistema que estudia y del cual forma parte, y no un simple observador externo del mismo. Enfatiza que el conocimiento se construye y reconstruye continuamente por el individuo y el grupo en la interacción abierta con su ambiente y su contexto; apunta que los actores son partícipes de la construcción de sus propios sistemas, con base en las interacciones, relaciones y comunicaciones entre los actores mismos que conforman el sistema social; señala que los sistemas sociales, ya sean entidades, instituciones o grupos de colaboradores, pueden ser conducidos por elementos que participan en dicha conducción⁹, con incidencia directa en la necesidad de crear nuevas formas de política y planificación, a diferencia de sistemas sociales donde se es sujeto de control y de conducción por agentes externos; se concentra en problemas sociales asociados más bien al cambio y crecimiento y no a la estabilidad, debido a esta capacidad de autoconducción de los elementos de sistemas sociales dinámicos, en un mundo cada vez más complejo.

En relación con la capacidad de autoconducción de los elementos de un sistema social, Geyer (1991) reconoce que éste concepto no puede aplicarse literalmente, pues ello implicaría sistemas políticos y de planificación perfectos los cuales son bastantes improbables. Sin embargo, aplicaciones empíricas específicas sí pueden reconocer estos elementos para el logro de mejores sociedades. A este respecto menciona la investigación llevada a cabo por Gierer¹⁰,

8 Geyer (1991).

9 Acorde con el texto en inglés, Greyer (1991) anota: "Indeed, socialcybernetics shifts attention from systems that are being controlled to the self-steering capacities of the elements of social systems..."

10 Para mayor información, consultar Gierer (1982).

quien demostró mediante una simulación computarizada que la inequidad frecuentemente resulta de la interacción acumulativa de ciertas ventajas iniciales (p.ej. riqueza generalizada incluida la educación) que tienen efectos de automejora en el tiempo a costa de recursos, en una cantidad dada de éstos. Por lo tanto resulta que las inequidades o desigualdades más significativas pueden generarse desde una distribución inicial que es aparentemente igual, en la cual leves ventajas iniciales tienden a perpetuarse por sí mismas dentro de las limitaciones de los recursos dados.

La sociocibernética propone cambiar el concepto de que los individuos son en sí mismos los componentes de los sistemas sociales. Luhmann (1986), retoma y aplica a las ciencias sociales las investigaciones de los biólogos Maturana y Varela (1980), defendiendo la tesis de que los sistemas sociales no consisten de individuos, o sus roles, o sus actos, sino de las comunicaciones entre éstos. Los sistemas sociales, a diferencia de los sistemas naturales, se basan en otro tipo de organización, caracterizado más por las comunicaciones **con significado**, que por acciones individuales¹¹. Las comunicaciones implican a su vez la coordinación de acciones o la ejecución de acciones conjuntas. Por tanto la cadena de comunicaciones puede ser vista como una cadena de acciones.

Von Foester, en varias de sus intervenciones y entrevistas en el ámbito de la cibernética social, reflexiona sobre las diferencias entre la moral y la ética. Aclara que no cree en los valores ni en los juicios universales. “Yo siempre entiendo que soy yo quien ve las cosas de una manera dada y que soy yo quien asume la responsabilidad de comunicarlas así. Pero yo no haría juicios por otros” ... “El punto es que en la moral uno siempre le dice al otro cómo tiene que actuar” ... “alguien que está fuera de la arena moral diciéndole a alguien más cómo comportarse”. “Pero ética es cuando uno dice: yo haré o no haré, cuando uno toma una decisión de cómo quiere ser. Siempre tenemos la libertad de decidir en lo que nos queremos convertir.”¹²

En una conferencia dictada en París acerca de ética y cibernética de segundo orden, publicada en “Cybernetics & Human Knowing”¹³, Von Foester afirma que el científico de la cibernética, al entrar en su propio dominio, debe tomar en cuenta sus propias actividades; la cibernética entonces se convierte en la cibernética de la cibernética, o cibernética de segundo orden. Continúa afirmando que esta percepción representa un cambio fundamental no sólo en la manera como se dirige la ciencia, sino también en la forma como percibimos la enseñanza, el

11 Geyer (1991).

12 Tomado de una entrevista realizada a Heinz von Foerster por Chirstina Waters (1999).

13 Esta conferencia fue publicada originalmente en octubre de 1991 en “Sisteme, éthique et perspectives en thérapie” bajo la dirección de Yveline Rey y Bernand Prieur. Copyright ESF éditeur. París. Luego fue publicada en “Cybernetics & Human Knowing. A journal of Second Order Cybernetics”. Vol. 1, N° 1 (1992).

aprendizaje, los procesos terapéuticos, el manejo organizacional, y así sucesivamente; y enfatiza que representa un cambio en la manera como percibimos las relaciones en nuestra vida cotidiana.

Lo que parecen indicar estas tendencias de pensamiento es que, más allá de los individuos, las sociedades más sanas se crean por su capacidad intrínseca de generar relaciones, cada vez más complejas, en la cual el significado que se da a las relaciones y comunicaciones tiene gran importancia para el logro de una mejor sociedad. Por otra parte, y la buena nueva que estas ideas sugieren, es que las relaciones se construyen. No están dadas. Por tanto, la capacidad y posibilidad de construir más y mejores relaciones en un sistema social resulta en la evolución misma de nuestras sociedades. Así mismo, y uno de los aspectos más importantes es que es responsabilidad de cada uno de los individuos de una sociedad ser parte de ésta y generar las relaciones y comunicaciones apropiadas para construir nuestras propias sociedades, de las cuales somos parte y por tanto debemos ser partes activas de éstas, sea cual sea la posición y rol que desempeñemos, desde un simple trabajador o hijo de familia hasta un ministro o presidente.

EL DESARROLLO SOSTENIBLE DESDE LA VISIÓN DEL CAPITAL SOCIAL

Al igual como ha habido un avance en la integración de múltiples disciplinas en la psicología, en el entendimiento del desarrollo también se ha observado una evolución hacia una visión más integral. A principios del siglo XX, el desarrollo era entendido como el crecimiento del producto y medido por los cambios en el Producto Interno Bruto. Los vacíos creados en esta visión reduccionista han llevado a buscar la integración de otras explicaciones provenientes de ciencias distintas a la económica para ampliar y entender con mayor precisión el fenómeno del desarrollo. En este contexto, el enfoque del desarrollo sostenible aparece como una necesidad de cambiar el concepto de desarrollo centrado principalmente en esta idea del crecimiento económico a entender el desarrollo como un equilibrio entre las relaciones de las dimensiones económica, social, política, ambiental y cultural, entre otras.

La definición generalizada del desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, adoptada en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, lo describe como el proceso de transformación de la sociedad que compatibiliza la satisfacción de las necesidades, opciones y capacidades del ser humano como centro y sujeto del desarrollo, garantizando la equidad social, preservando la integridad ecológica y cultural del planeta, distribuyendo adecuadamente costos ambientales a la economía y ampliando la participación de la base social, mediante el uso de políticas económicas, sociales y ambientales; todo lo anterior con el concurso de los distintos actores.

Adicionalmente, aparece el concepto del desarrollo humano sostenible, el cual pretende dar mayor énfasis a la idea de que el desarrollo es para las personas lo cual se recoge en el Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano (1994). Éste expresa que “el concepto del desarrollo humano sostenible, pone al ser humano como el centro del desarrollo y muestra decididamente que las desigualdades de hoy son tan grandes que sostener las modalidades actuales de desarrollo equivale a perpetuar desigualdades semejantes para generaciones futuras. La esencia del desarrollo humano sostenible es que todos tengan igual acceso a las oportunidades de desarrollo, ahora y en el futuro”.

En este punto es importante anotar que si bien el concepto de sostenibilidad aporta un nuevo enfoque del desarrollo que privilegia el equilibrio entre las relaciones, así como la interacción entre las dimensiones del conocimiento y campos de acción económicos, sociales, ambientales, culturales y demás, es necesario tener en cuenta que esas relaciones implican a los actores que se desempeñan en éstas. Como hemos visto, las relaciones se crean entre las personas y de la calidad de sus interacciones –y de éstas con su medio físico y social– dependen los escenarios reales de las sociedades y por ende el vivir de las personas como individuos. Es decir, que un enfoque meramente temático no es suficiente para generar un mejor desarrollo y por ello el capital social aparece como una clave fundamental para el logro del desarrollo sostenible.

El análisis del concepto de capital social comienza en los años ochenta con las discusiones de Bourdieu (1985), quien lo define como: “el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo”¹⁴. Por su parte, Coleman (1990) define el capital social como “una diversidad de entidades con dos elementos en común: todas consisten en algún aspecto de estructuras sociales y facilitan cierta acción de los actores –ya se trate de personas o actores corporativos– dentro de la estructura”. Básicamente, la visión de capital social de estos dos autores plantea que este concepto lo constituyen el tejido social y la capacidad de asociatividad en una comunidad que genera recursos y oportunidades para los individuos. La diferencia entre estos dos autores radica en la explicación de cómo surge el capital social; para Bourdieu es el resultado de la infraestructura económica de la comunidad, mientras que para Coleman surge del reconocimiento de los individuos de la comunidad que mediante la asociación pueden maximizar sus oportunidades.

14 Citado por Portes (1999).

El concepto de capital social tomó un verdadero auge cuando Robert D. Putman comienza a darle un enfoque investigativo y lo incluye en las discusiones de políticas. En su estudio acerca las diferencias entre Italia del Norte e Italia del Sur, Putman (1994) explica que la diferencia en el desempeño entre las dos regiones se debe al establecimiento de normas y obligaciones y valores sociales, especialmente los niveles de confianza y el grado de asociatividad. A partir de este momento se ha producido un auge del tema y diversos autores han aportado sus definiciones. A pesar de sus esfuerzos todavía no hay una definición única para este concepto. Una aproximación bastante aceptada es la que define el Banco Mundial: “El capital social se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad. Numerosos estudios demuestran que la cohesión social es un factor crítico para que el desarrollo sea sostenible. El capital social no es sólo la suma de instituciones que configuran una sociedad, sino que es así mismo la materia que las mantiene juntas”¹⁵. Una visión que a nuestro juicio resume este concepto es la definición de Bernardo Kliksberg, quien en sus numerosas intervenciones acerca de este tema lo caracteriza como “todas las relaciones de confianza que genera una sociedad”.

Si bien el análisis sobre el desarrollo sostenible no profundiza demasiado en las relaciones entre la dimensión ambiental, la social y económica, entre otras, éste sí propone varias metas que coinciden con la valoración que hace la sociedad, del capital natural, capital humano, capital social, capital institucional, capital físico, entre otros. De todas maneras, y en términos globales, la concepción más generalizada del desarrollo sostenible implicaría la construcción de relaciones de reciprocidad, solidaridad, asociatividad, equidad y otros elementos coincidentes con los del capital social, no sólo entre las sociedades de la generación actual sino con las de generaciones venideras y con su medio ambiente.

El hecho de que el enfoque del desarrollo sostenible incluya a las generaciones futuras implica necesariamente mantener un capital natural y por tanto una relación de respeto de las personas y las sociedades con su entorno ambiental, dado que hasta ahora y como ya se hace latente la aparición de los conflictos ambientales globales y locales como el cambio climático, la extinción de especies, el agotamiento y contaminación de recurso naturales en extensas localidades del planeta, con efectos evidentes sobre la salud y sobre la base natural que sustenta la generación económica, amenazan nuestra supervivencia o por lo menos restringen nuestra actual calidad de vida y posibilidades de desarrollo para las generaciones futuras. A diferencia del capital físico, el institucional, el capital humano y el mismo capital social que pueden ser contruidos por las personas, el capital natural está dado por las condiciones

15 Tomado de la página web del Banco Mundial: www.worldbank.org.poverty

naturales y ambientales de nuestro planeta y por tanto podemos mantenerlo más no generarlo. Es por ello que la creación de relaciones de respeto de nuestras sociedades e individuos con su medio ambiente debe ser prioritario y debe ser incluido en la enseñanza y en la reflexión académica como parte de la creación de un sólido capital social.

Muchos son los problemas ambientales que persisten en nuestros países, seguramente ya muy conocidos por la mayoría de los lectores, como son la contaminación de los principales ríos y fuentes de agua donde se concentra la mayoría de población, así como la desecación de grandes volúmenes de agua de fuentes superficiales y subterráneas por falta de planeación y control en el uso y demanda de este recurso; en algunas casos este problema conlleva a la generación de procesos de desertificación; la contaminación urbana como resultado de procesos desordenados de ocupación del espacio, de la informalidad del sector económico, de la falta de provisión de servicios básicos, además de la contaminación acuática y atmosférica por fuentes industriales y la última también por fuentes vehiculares; el deterioro y agotamiento de los suelos por sobre uso y contaminación, así como por la inclusión de vastos territorios de suelos de vocación forestal al uso agropecuario; la sobreexplotación de recursos naturales como la pesca u otras fuentes naturales de alimento, por falta de planificación y conocimiento de la oferta natural producida por las poblaciones y ciclos de vida de las especies pesqueras, u otras especies animales y vegetales; sobreexplotación de otros recursos como los forestales por la tala y quema de los bosques y por ende grandes pérdidas de biodiversidad y apropiación no sostenible de la madera y otros productos del bosque, causado por los problemas de colonización de los países hacia áreas fuera de la frontera agrícola, así como por la falta de políticas y mecanismos adecuados de uso y aprovechamiento sostenible de la madera y en general de la biodiversidad. Existen muchos otros que no mencionaremos.

Como se puede observar, la mayor parte de los problemas ambientales de la región son originados por una falta de valoración del capital natural que poseemos, entendido éste como los ecosistemas y recursos naturales, en este caso los renovables, que pueden ser utilizados en beneficio de toda la sociedad, sin agotar la capacidad de la naturaleza de producirlos y regenerarlos. En términos generales la falta de valoración del capital natural se debe, entre otros aspectos y en primera instancia, en nuestro concepto, al poco conocimiento que ha sido transmitido a los ciudadanos latinoamericanos desde la escuela primaria y en adelante, sobre los temas de biología, ecología, geografía y en general temas ambientales, lo que limita a los individuos adultos a tomar responsabilidad sobre sus decisiones y acciones en relación con el entorno ambiental. Esto por supuesto incluye las decisiones en muchos ámbitos como en el político y en el de gestión pública, por ejemplo, en la definición de instrumentos de regulación y planificación o en la definición del currículo educativo y en la definición de prioridades de inversión en lo ambiental.

Una mejor formación y conocimiento de los individuos de su medio natural y entorno ambiental, desde etapas tempranas y durante todo el ciclo de su educación permitiría, además de la inclusión de criterios ambientales de forma horizontal en la gestión de otros sectores económicos y de servicios, una interacción más fluida entre los especialistas ambientales y los profesionales de otras áreas, permeando así las visiones parciales del desarrollo. Dicho de otra forma, en América Latina el acervo de conocimiento generalizado, sobre las posibilidades sociales y, peor aún, económicas surgidas del uso de la naturaleza es escaso, si no ausente, y ni se diga, por tanto, la pobreza de las relaciones existentes entre los latinoamericanos con la naturaleza que los rodea o los sustenta.

Si bien es cierto que cuando uno llega a un nuevo lugar lo primero que devela la pobreza de un lugar es la mala calidad del medio ambiente (ríos contaminados y mal olientes, basuras, contaminación auditiva, etc.), lo que es importante, a este punto, es rescatar la idea de que no es la pobreza la que genera los problemas del medio ambiente, como han intentado insinuarlo algunos autores, sino todo lo contrario: es la falta de una valoración y conocimiento del medio ambiente y de la naturaleza y de una gestión ambiental adecuada la que genera los problemas ambientales, componente fundamental de la pobreza en nuestros países.

En cuanto a lo social, el principal desafío, tanto en el ámbito del desarrollo sostenible como en la construcción de capital social, sigue siendo la eliminación de la inequidad en el acceso por igual, de todas las personas, a las oportunidades económicas y sociales que genera la sociedad en su conjunto, como principal generador de pobreza.

Según los estudios efectuados en la región¹⁶, durante la década de los noventa Latinoamérica ha logrado ciertos avances en la reducción de la pobreza y mejora de sus indicadores sociales. Estos avances han sido principalmente impulsados por el crecimiento económico que experimentó la región durante esta década producto de los esfuerzos realizados en la aplicación de políticas públicas. Lo anterior no nos deja en una situación satisfactoria en relación con los niveles de pobreza todavía vigentes en la región. Además es importante resaltar que América Latina es considerada la región más desigual a nivel mundial, lo que convierte el logro de la equidad en el principal reto de la región para las próximas décadas.

Se ha demostrado que la inequidad resulta de la interacción acumulativa de ventajas iniciales que, como la educación, generan una mejor oportunidad a unos pocos, sobre toda una población que debería tener el mismo derecho. Se debe buscar medidas concretas que rompan

16 Se revisaron datos de CEPAL (2001) y Banco Mundial (2002).

con este círculo vicioso y que permitan a todos la posibilidad de tener acceso a las mismas oportunidades independientemente de las condiciones iniciales que se tengan. En este sentido, creemos que el principal reto para América Latina en el ámbito social es garantizar el acceso equitativo a las oportunidades de la sociedad, y en especial en el acceso a la educación.

El reto de América Latina para la construcción de capital social y el logro del desarrollo sostenible es comprender los graves efectos negativos que las inequidades en el acceso a oportunidades y la pobreza tienen sobre la economía y la sociedad. Una vez se comprenda el impacto de mejores políticas redistributivas los gobiernos podrán comenzar a diseñar y rediseñar las instituciones y los mecanismos necesarios para garantizar la igualdad de oportunidades a través de la transferencia de servicios sociales específicos.

En la dimensión económica, es necesario generar verdaderas estrategias y políticas que se puedan implementar para solucionar los problemas que enfrentamos diariamente en América Latina. Es necesario incluir lineamientos, hasta ahora ignorados, para un análisis económico más complejo que incluya, entre otros, las externalidades ambientales y sociales. Dicho de otra manera, uno de los retos más importantes del campo económico en el logro del desarrollo sostenible es la valoración de otras formas de capital, como el capital social, humano, institucional y natural.

Un ejemplo de la importancia de reconocer consideraciones sociales a la hora de elaborar políticas de desarrollo lo podemos encontrar en el replanteamiento del Consenso de Washington¹⁷ que recientemente realizaron Williamson y Kuczynski (2003). Con base en los resultados de la aplicación de reformas de libre mercado conocidas como el Consenso de Washington, las que en algunos países latinoamericanos llevaron a aumentar sus niveles de desempleo, pobreza y desigualdad, estos autores reconocen que aparte de las reformas fiscales, monetarias y regulatorias, entre otras, planteadas originalmente, es necesario tomar en cuenta otros factores. Como resultado de su análisis proponen que además de reforzar las políticas inicialmente presentadas, se deben realizar reformas institucionales que mejoren el desempeño de todos los ámbitos de la sociedad. También incluyen políticas para atacar la desigualdad del ingreso, dado que se reconoce actualmente que esta tiende a reducir el crecimiento económico¹⁸.

La experiencia de la década de los noventa nos demuestra la necesidad de ir más allá de los simples indicadores económicos para lograr el desarrollo. En este sentido se ha ampliado

17 Williamson (1990).

18 "Wanted: a new regional agenda for economic growth". *The Economist*. April 26th-May 2nd 2003. pp 27-29.

progresivamente el término desarrollo para incluir consideraciones de tipo ambiental, social y político. Multilaterales como el Banco Mundial y el BID han realizado esfuerzos en desarrollar estrategias para la superación de la pobreza y la inequidad; sin embargo e infortunadamente, todavía observamos una común tendencia en la región a explicar los temas y problemas sociales con un sesgo economicista.

En el tema político e institucional, algunos países de América Latina han realizado avances importantes hacia el logro del desarrollo sostenible y la democracia, fortaleciendo sus esquemas de descentralización administrativa y gobernabilidad, así como políticas contundentes en temas como la transparencia administrativa y mecanismos concretos para la participación ciudadana. Estos temas contribuyen de manera importante en la creación de capital social, dado que definen canales para la creación de relaciones específicas entre los actores públicos, privados y ciudadanos así como un acercamiento entre los niveles de decisión, nacional, regional y local. Un caso interesante en este tema y en general en los temas de desarrollo sostenible es Bolivia, el cual a finales de los años 90 reestructuró su política, que involucra con una visión territorial el manejo y gestión sostenible de los recursos naturales de forma articulada con las políticas y gestión de asentamientos humanos, generando además esquemas descentralizados y mecanismos muy específicos para garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones, desde el nivel local hasta el nacional, generando además interesantes esquemas de participación accionaria del ciudadano en servicios públicos. Es muy interesante ver como Bolivia no solo generó una línea de pensamiento que se expresó en políticas específicas, sino que creó las instituciones y mecanismos de gestión para el propósito del desarrollo sostenible, logrando así, con las dificultades que su implementación conlleva, una integración entre las dimensiones ambiental, económica y social.

¿Y CÓMO LO HACEMOS?

De todo lo anterior, surgen varias preguntas en torno al desarrollo de las sociedades en América Latina y por tanto a la construcción de su capital social y el logro de su desarrollo sostenible. Estas preguntas, que parecen obvias pero en realidad las dejamos pasar desapercibidas y las damos por sentado, deberían ser por ejemplo; ¿Qué tan responsables nos sentimos cada uno y qué tan autocríticos podríamos ser de lo que observamos en las sociedades a las que pertenecemos, su comportamiento, sus problemas y cómo comprometernos con su cambio? ¿Qué tanto hemos logrado responsabilizarnos por los actos que realizamos, tanto hacia nosotros mismos como hacia nuestros congéneres? ¿Qué relaciones hemos construido, cuáles no, qué significado tienen? ¿Somos conscientes como individuos de lo que implica la construcción de relaciones responsables con nuestro entorno físico y ambiental?

Y cómo lo hacemos... ¿Cómo logramos, entonces, mejorar nuestra percepción, conocimiento, acción y cambio para incrementar la responsabilidad que tenemos ante las sociedades y nuestro espacio y calidad ambiental, ser parte constructiva, crear y mejorar la calidad de nuestras relaciones y la capacidad de asociatividad que tenemos para generar sistemas sociales en evolución y en últimas generar un beneficio social y ambiental que nos cubija a todos?

Retomando las principales ideas expresadas en este artículo encaminado a aportar algunas reflexiones sobre la importancia del capital social en el logro del desarrollo sostenible, empezáramos por recordar que las diferentes líneas de pensamiento y campos de acción han evolucionado desde el análisis de lo individual y de elementos separados al análisis de las relaciones entre estos individuos y elementos, así como en la creación de un pensamiento sistémico. El punto es que no es tan obvio que en América Latina hayamos podido aplicar, en la práctica y en toda la extensión requerida, estos conceptos básicos del pensamiento. Aspectos que tienen tanta incidencia en la gestión de las sociedades a las que pertenecemos como la falta de coordinación entre instituciones, la duplicidad de esfuerzos, la falta de objetivos comunes, la falta de continuidad entre programas de gobierno, son ejemplos que saltan a la simple vista en las sociedades latinoamericanas. Anotan Fairbanks y Lindsay (1999) en relación con factores desestimulantes de la competitividad, “la cultura latinoamericana de *autosuficiencia*¹⁹ inhibe el desarrollo de relaciones interdependientes, al tiempo que limita la capacidad de las empresas para dar respuestas innovadoras frente a retos estratégicos y competitivos”. En este sentido es importante reflexionar sobre estas carencias básicas que parecerían estar dadas de hecho, pero que en nuestro comportamiento social muchas veces son deficientes.

Por otra parte, es importante recalcar que el capital natural –a diferencia de las demás formas de capital (físico, social, humano, institucional, etc.)– se puede mantener pero no se puede generar, dado que éste surge de las características naturales de nuestro planeta. Una base natural deteriorada genera pobreza y afecta nuestras sociedades. Allí radica la importancia de generar relaciones de responsabilidad de la sociedad hacia su entorno ambiental y natural, lo cual debe ser claramente involucrado como un área de interés en el fortalecimiento del capital social de nuestros países. Una de las relaciones más importantes a ser fomentada en América Latina es aquella hombre-naturaleza.

El concepto de sostenibilidad es un enfoque del desarrollo, no una ciencia en sí misma. Este se basa precisamente en la construcción de relaciones entre las áreas y campos de acción económicos, sociales, ambientales, políticos, entre otros, y por ende las relaciones de pensamiento o acción se construyen a través de los actores y representantes de estos

19 En este artículo el término autosuficiencia se refiere al carácter de individualidad.

campos, por lo que el fortalecimiento y desarrollo del capital social se constituye en un instrumento del desarrollo sostenible.

Así mismo, al interior de cada dimensión del desarrollo sostenible ambiental, económica y social, el enfoque del desarrollo sostenible define algunas tendencias y retos, los cuales son fundamentales para su aplicación en América Latina.

Así, el área ambiental debe involucrar la enseñanza de la naturaleza desde la escuela primaria y mantenerlo a lo largo de todo el ciclo educativo, haciendo énfasis en las relaciones del hombre con su entorno natural y medio ambiente, y transmitir los conocimientos adecuados sobre los sistemas naturales que generan los recursos naturales para ser utilizados sosteniblemente. Muchos dirán que estos aspectos ya están incluidos, pero debemos revisar, aun comparando con otros países y regiones, hasta qué punto estamos logrando un verdadero impacto en la percepción y compromiso de los ciudadanos con su medio ambiente, y generar los cambios específicos a los que haya lugar, tanto a través de la educación formal como no formal, con el objeto de lograr una verdadera responsabilidad de los ciudadanos con su entorno ambiental.

Otro de los retos lo constituye, entonces, la definición de políticas ambientales basadas en el uso sostenible de los recursos naturales. En este sentido, se hace fundamental incluir la dimensión del uso del espacio y de recursos naturales en los sistemas de planeación, así como los temas relativos a los asentamientos humanos y demás temas sociales que tengan una proyección en la dimensión espacial. En América Latina no podemos seguir planeando el desarrollo, la inversión y en general la gestión y decisiones del Estado, principalmente basados en cifras económicas.

El principal reto de la dimensión social, dentro del enfoque del desarrollo sostenible, lo constituye a nuestro parecer el fortalecimiento del capital humano especialmente a través de la educación, específicamente en el desarrollo de políticas y gestión real hacia la equidad. La equidad de acceso a una educación de buena calidad debe convertirse en una política de Estado y prioridad de todos los gobiernos. Todos los esfuerzos en acabar con la inequidad que resulta de la interacción acumulativa de ventajas iniciales deben ser prioridad en el tema social, para el logro de un capital social y un desarrollo sostenible, en el mediano plazo.

En el campo económico se deben involucrar –tanto en la escuela, desde la enseñanza primaria pasando por todo el ciclo educativo, como en la gestión estatal, desde la definición de

políticas pasando por la planeación hasta la ejecución y seguimiento de las acciones para la retroalimentación de estas mismas— aspectos tales como el reconocimiento, valoración y fortalecimiento del capital social, capital humano, capital institucional y el capital natural además del capital físico propiamente dicho, como objetivos del desarrollo económico y social, así como para mejorar la competitividad de nuestros países.

En la arena política se deben continuar los esfuerzos de los países en materia de descentralización, gobernabilidad, transparencia administrativa y participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia, teniendo en cuenta que el campo de acción es todavía muy amplio. En este sentido se hace indispensable el desarrollo de instrumentos y canales reales y concretos de participación de la sociedad civil en los espacios de toma de decisión del estado, dado que en general éstos son poco desarrollados en la mayoría de países de América Latina, aun cuando las leyes muestren una buena intención en generar esta participación.

Algunos autores como Harris (2001) y Madrid (2002) consideran difícil la construcción y generación del capital social pues arguyen que éste depende del contexto social preexistente. De esta manera consideran que el capital social puede ser, más bien, fortalecido o fomentado que construido. Las autoras de este artículo, por el contrario, creemos que la construcción de capital social sí es posible. El reto realmente está en el horizonte temporal que se considera para dicha construcción, siendo ésta posible únicamente en el mediano y largo plazo. Una visión de corto plazo no involucra todos los aspectos e instrumentos requeridos para la construcción efectiva de la complejidad estructural del capital social. En este sentido, la construcción de capital social implica el reconocimiento y la utilización de vehículos que trabajen en la dimensión del mediano y largo plazo y que involucren la variedad de aspectos y factores que requiere la complejidad de este concepto. A nuestro parecer los únicos vehículos que reúnen estas condiciones, y sobre los cuales las sociedades deben trabajar sin descanso, son la cultura y la educación.

El primer vehículo relevante en la transmisión de conocimiento y de patrones de comportamiento y en la capacidad de crear relaciones de confianza o desconfianza es, en términos generales, la cultura. Somos de un país u otro porque nos reconocemos en las expresiones culturales del uso del idioma, de la comida, el arte y en general de la forma como nos comunicamos y nos relacionamos con las demás personas y con nuestro entorno natural. Aspectos tan positivos y que nos unen tanto como la música, el arte, la poesía, la expresión literaria, nos son transmitidos entre unas y otras generaciones y entre ciudadanos de unas y otras regiones, a través de la cultura.

Pero así mismo, nos son transmitidos a través de la cultura los patrones de comportamiento y (des)comunicación como el clasismo, racismo, sexismo e inclusive la violencia y otro tipo de comportamientos que generan relaciones de inequidad y desintegración social. A este respecto, la academia y las entidades estatales a cargo de la educación, la investigación, la defensa de los ciudadanos, entre otras, deben invertir recursos y esfuerzos en la identificación de estos patrones, su exposición a la luz pública y su discusión para que al menos en el mediano plazo, contando con una autocrítica constructiva, nuestras sociedades logren ir reconociendo y eliminando estas expresiones y comportamientos culturales negativos que, en el fondo, definen todas las decisiones que tomamos en nuestra vida diaria, seamos altos funcionarios de gobierno o simples hijos de familia.

Mikel de Viana (1998) lleva a cabo en Venezuela un trabajo práctico sobre la identificación de determinantes culturales que inciden en la generación de pobreza y rezago en la modernidad en este país. Lo interesante de su trabajo es que propone acciones factibles para el logro de cambios culturales hacia la superación de la pobreza y el rezago de la modernidad en general aplicables a los países de la región. Resulta esperanzador, entonces, pensar que la cultura no es inamovible y que se puede trabajar en el cambio de actitudes culturales que pueden dificultar la creación de más y mejores relaciones de confianza.

Además de la cultura, como indicamos anteriormente, pensamos que la educación y trasmisión de conocimiento es el otro vehículo relevante para la construcción del capital social y el logro del desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo. Por tanto los sectores académico y de educación primaria, secundaria y universitaria y profesiones como la psicología, filosofía y antropología tienen una gran responsabilidad en esta tarea. Si las tendencias de pensamiento han evolucionado hacia visiones de sistemas donde las relaciones entre los actores y ciudadanos juegan un rol fundamental, como ocurre en la vida real, la educación debe crear nuevos paradigmas para generar en el aula y transmitir a las familias y ciudadanos estos esquemas de relacionamiento y comunicación; debe generar esquemas de enseñanza que contribuyan a crear habilidades en el reconocimiento de los demás y en la construcción de relaciones y comunicación, basados en la responsabilidad, estima y respeto, y reconocimiento de las diferencias, tanto hacia sí mismos como hacia los demás miembros de una comunidad. Si estos valores y otros como la solidaridad, la tolerancia, la justicia, entre otros muchos, no son específicamente involucrados como objetivos y contenidos de la educación, a lo largo de todo su ciclo, en América Latina será muy difícil lograr un capital social y mucho menos un desarrollo sostenible.

REFERENCIAS

- ARENAS, Wendy y CAJIAO Francisco.(2002). "Educación, Desarrollo y Construcción de la Solidaridad. Capital Humano y Capital Social en la Región Andina". Documento de Trabajo. Corporación Andina de Fomento. Caracas.
- BANCO MUNDIAL, (2002). World Development Indicators CD ROM. Washington, D.C.
<http://worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm>
<http://www.worldbank.org/poverty/data/trends/social.htm>
- BOURDIEU, P. (1985). "The Forms of Capital". En J.G. Richardson (comp). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Nueva York.
- CASTILLO, María Silvia y GUERRERO, Cristina. (2002). "Impacto de las Políticas Económicas sobre la Pobreza en Venezuela, 1975-2000". Tesis de Grado. Facultad de Economía. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.
- CARPIO, Jorge y NOVACOVSKY, Irene (comps.). (1999). "De Igual a Igual. El Desafío del Estado ante los Nuevos Problemas Sociales", Fondo de Cultura Económica - SIEMPRO - FLACSO. Buenos Aires.
- CEPAL. (2001). "Panorama Social de América Latina 2000-2001". Santiago de Chile.
- COLEMAN, J. (1990). "Foundations of Social Theory". Harvard University Press. Cambridge.
- FAIRBANKS, Michel y LINDSAY, Stace.(1999). "Arando en el Mar. Fuentes ocultas de la creación de riqueza en los países en desarrollo". Mc. Graw Hill.
- GARCÍA, Luis Enrique (2002). "Desafíos de América Latina en el Nuevo Escenario Internacional" En: *Corporación Andina de Fomento, Temas Críticos para América Latina*. Impresora Flores. Quito.
- (2002). "Próximos Pasos Hacia El Desarrollo Sostenible- Johannesburgo-2002". Documento preparatorio para el Internacional Seminar on Sustainable Development. Río de Janeiro.
- GEYER, Felix (1991). "Cybernetics and Social Science: Theories and Research in Sociocybernetics" en *Kybernetes*, 20(6):81-92. Copyright MCB University Press. Bradford.
- "What is Socio-cybernetics?" The Research Committee on Sociocybernetics. International Sociological Association. <http://www.unizar.es/sociocybernetics/whatis.html>
- GIERER, A. "System Aspects on Socio-economic Inequalities in Relation to Developmental Strategies". En, GREYER, R.F. y VAN DER ZOUWEN, J (edit.). (1982). *Dependence and Inequality – A Systems Approach to the Problem of Mexico and other Developing Countries*. Pergamon Press. Oxford. pp. 23-34.
- HARRIS, J. (2001). "Social Capital Construction and the Consolidation of Civil Society in Rural Áreas". Working Paper Series No.00-16, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science. Londres.

KLIKSBERG, Bernardo y TOMASSINI, Luciano (comps). (2000) "Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para el Desarrollo", BID/Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., Buenos Aires.

KLIKSBERG, Bernardo. "Hacia una Nueva Visión de la Política Social en América Latina. Desmontando Mitos". Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo – www.iadb.org/etica

"América Latina: Una región en riesgo de pobreza, inequidad e institucionalidad social". Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo – www.iadb.org/etica

"Ética y Economía. La Relación Marginada". Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo – www.iadb.org/etica

LUHMANN, Niklas. (1986). "Social system's autopoiesis". En: GEYER, F y van der ZOUWEN, J (edits.). *Sociocybernetic Paradoxes*. SAGE Publications. Londres.

MADRID, Norma (2003). "Mecanismos de Generación de Capital Social en Programas Gubernamentales de Desarrollo en Venezuela". En: CAF (2003). "Capital Social. Clave para una Agenda Integral de Desarrollo". Caracas.

MATURANA, Humberto y VARELA, Francisco. (1980). "Autopoiesis and Cognition". D. Reidel. Dordrecht.

PNUD. (1994). "Informe sobre Desarrollo Humano". Fondo de Cultura Económica. México D.F. Pgs. 22.

PORTES, Alejandro. (1999). "Capital Social: Sus Orígenes y Aplicaciones en la Sociología Moderna". En CARPIO, Jorge y NOVACOVSKY, Irene (comps.)(1999). "De Igual a Igual". *El Desafío del Estado ante los Nuevos Problemas Sociales*, Fondo de Cultura Económica - SIEMPRO - FLACSO. Pgs. 243-266. Buenos Aires.

PREAL (2001). "Lagging Behind. A Report Card on Education in Latin America". Report of the task Force on Education, Equity and economic Competitiveness in the Americas. PREAL.

PUTMAN, Robert. (1994). Para Hacer que las Democracias Funcionen. Editorial Galac. Caracas.

RUIZ, Alfredo B. "The Contributions of Humberto Maturana to the Sciences of Complexity and Psychology". En <http://www.inteco.cl/contrib/contrib4.htm>

SZAUER, María Teresa; CARDINALE, Pablo; ZAMBRANO, Marco y GARCIA, Ricardo. (2002). "Los Retos del Desarrollo Sostenible". En: *Corporación Andina de Fomento, Temas Críticos para América Latina*. Impresora Flores. Quito.

VIANA, Mikel de. (1998). "Determinantes Culturales de la Pobreza. Intervenciones posibles en Orden al Cambio Social Modernizador". En: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello y Asociación Civil para la Promoción de Estudios Sociales (1998), *La Pobreza en Venezuela. Causas y Posibles Soluciones. Documentos del Proyecto Pobreza*, Número 10. Caracas.

VON BERTALANFI, Ludwig. (1968). *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. George Braziler INC. NY.

VON FOESTER, Heinz. (1992). "Ethics and Second-Order Cybernetics". En *Cybernetics and Human Knowledge. A Journal of Second Order Cybernetics & Ciber-Semiotics*. Vol 11. <http://www.flec.kvl.dk/sbr/Cyber/cybernetics/vol11/v1-1hvf.htm>

WATERS, Christina. (1999). "Invitation to Dance – A Conversation with Heinz von Foerster". En *Cybernetics and Human Knowledge. A Journal of Second Order Cybernetics & Ciber-Semiotics*. Vol.6, no. 4. pp 81-84. <http://www.flec.kvl.dk/sbr/Cyber/cybernetics/vol6.htm>

WILLIANSON, John. (1990). "What Washington Means by Policy Reform" en *Latin America Adjustment. How much has happened?*, Washington, Institute of International Economics.

WODON, Quentin. (2001). "Poverty in Latin America: Trends (1986-1998) and Deterinants". World Bank. "Wanted: a new regional agenda for economic growth". *The Economist*. April 26th-May 2nd. 2003. pp 27-29.

Bibliomed Holdings LLC. (2001). "Medicina Alternativa vs. Tradicional, más allá de la Disputa Académica" *Revista Electrónica Buena Salud de Bibliomed INC. En:* <http://www.buenasalud.com/lib/ShowDoc.cfm?LibDocID=3296&ReturnCatID=1884>

"El Rinconcito Informático"

<http://www.elrinconcito.com/articulos/cibernetica/cibernetica.htm#II>

<http://www.geocities.com/Area51/Stargate/4295/demc/b2.html>

<http://www.psy.pdx.edu/PsiCafe/KeyTheorist/vonBertalanfy.htm>

<http://www.pepmc1.vub.ac.be/SYSTHEOR.html>

<http://www.oikos.org/radcom.htm>

EDUCACIÓN, DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN DE LA SOLIDARIDAD. CAPITAL HUMANO Y CAPITAL SOCIAL EN LA REGIÓN ANDINA¹

Francisco Cajiao R. y Wendy Arenas

Dado que la educación resulta ser uno de los aspectos más importantes en el desarrollo de los países en la medida en que incide directamente en todos los indicadores de desarrollo humano (salud, empleo, ingreso, crecimiento demográfico, productividad, etc.), también es fundamental para el desarrollo de los procesos de integración regional entre países. Los esfuerzos de la Unión Europea por crear programas de integración educativa para todos los países miembros es una prueba de la importancia que este aspecto tiene en el proceso de fortalecimiento de la Comunidad de Países Miembros. De igual manera pueden mencionarse los múltiples programas que desde hace décadas desarrollan las universidades norteamericanas para hacer intercambios con universidades de otros países del mundo con quienes existe interés de mantener vínculos culturales fuertes.

En el caso de los países del área andina se han hecho algunos esfuerzos por parte de organismos como el Convenio Andrés Bello (SECAB) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), pero todavía no parecen suficientes como para crear una conciencia colectiva que destaque la importancia del tema en relación con los procesos de desarrollo socioeconómico y cultural de la región. Seguramente que estos organismos, junto con UNESCO, UNICEF, PNUD y entidades como el BID y el Banco Mundial estarían muy dispuestos a apoyar iniciativas conducentes a generar una gran movilización social tendiente a valorar el tema educativo como uno de los ejes centrales del desarrollo de los países andinos.

1 El presente artículo recoge las principales discusiones, análisis, y resultados del trabajo llevado a cabo por la Dirección de Desarrollo Sostenible, Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo de la CAF, el cual contó con la participación de varios expertos de los países de la región andina, a saber: Josefina Bruni Celli de Venezuela, Judith Durán de Ecuador, Henry Harman de Perú, Rodrigo Villarreal de Bolivia¹ y los autores de este artículo, por Colombia. La CAF ha promovido un análisis del sector educativo de los países de la Región Andina teniendo en cuenta como aspectos principales la integración regional, la competitividad, y el desarrollo sostenible de éstos países. Este análisis consistió en un proceso de consulta a expertos y autoridades nacionales, seguida por un taller de intercambio de experiencias e ideas, llevado a cabo en la Ciudad de Lima los días 9 y 10 de diciembre de 2001, la elaboración de un documento de trabajo y recomendaciones de acción para la CAF y por último su presentación y consulta a las autoridades de educación y ONG's relacionadas con el tema, en los países Andinos, mediante videoconferencia realizada en mayo del 2002.

Para esto, sin embargo, es indispensable diseñar proyectos capaces de convocar a un trabajo conjunto a instituciones, gobiernos y personalidades de la región, superando el nivel de las necesidades individuales específicas de cada país, para hallar temas relevantes para el conjunto de la región.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA EDUCACIÓN

El tema de las políticas públicas en educación es de particular trascendencia en el desarrollo de una nación, en tanto que no hay ningún aspecto del desarrollo que no se vincule en forma directa con el proceso educativo de los ciudadanos. Desde los más complejos avances en la ciencia y la tecnología hasta la cotidianidad intrafamiliar con sus felicidades y sus desdichas están íntimamente relacionados con el nivel educativo y las oportunidades que la gente tenga de acceder a la información, la cultura y el desarrollo de habilidades de pensamiento y comunicación con el resto del mundo.

Es evidente que el buen gobierno, la competitividad en la producción, la consolidación de comunidades solidarias, la credibilidad de las instituciones democráticas, el funcionamiento de la justicia y la participación ciudadana no son posibles si no existe un compromiso público alrededor de un conjunto de «ideas fuerza» que orienten la labor educativa en todas sus formas, niveles y modalidades.

Mientras Estados Unidos, Francia e Inglaterra lo consideran como tema de «seguridad nacional» y por tanto es asumido en serio por los jefes de Estado y los poderes legislativos, en muchos de los países de América Latina ni siquiera existe un plan coherente para el corto plazo de un gobierno. Mientras en los países más desarrollados de Asia se salió del subdesarrollo invirtiendo en capital humano y mejorando la calidad de la educación en forma decidida, la banca multilateral promueve procesos de contracción de la inversión mediante estrategias de “eficiencia” que reducen en muchos casos las condiciones de calidad. Mientras en Canadá o en Italia los exámenes de ingreso a la docencia son los más exigentes que se encuentren en las diversas profesiones, en los países menos desarrollados los maestros se seleccionan naturalmente de entre la gente con menos formación, pues a eso conducen los bajos niveles salariales.

Esto abre un aspecto importante de la discusión sobre el sentido de lo público en educación.

El sentido de lo público

Uno de los temas claves en la construcción de capital social es el sentido de lo público. Lo público es aquello que se opone a lo privado, aquello que es expuesto ante todos para ser visto, es lo que se ventila a la luz del día saliendo de los conciliábulos a puerta cerrada, de las componendas y de los acuerdos entre reducidos grupos de interés. En «La condición Humana» Hannah Arendt compara la esfera pública con la luz plena. Hacer público algo significa exponerlo a la luz, develar lo que crece al amparo de la oscuridad, develar lo que medra en lo oculto.

¿Qué significa entonces el enunciado que define la educación como pública en las Constituciones Políticas de la mayoría de los países latinoamericanos? ¿Dónde se discuten las grandes políticas educativas? ¿Entre quiénes se pactan las reformas del sistema de educación? ¿Cómo se gestionan los recursos, cómo se asignan? ¿Qué ocurre en las aulas escolares, en los patios de recreo, en las facultades de educación? ¿Quién pide cuentas y quién las da?

No hay duda de que gran parte del aparato educativo de muchos países opera en la penumbra, por no decir que en la oscuridad, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo con los diversos sectores de la economía, donde las políticas públicas son ampliamente debatidas y ventiladas en foros especializados y a través de todos los medios de comunicación.

En realidad, la educación suele ser manejada en el espacio de lo privado: en pequeños comités que producen reformas reglamentarias, en el espacio privado de los colegios donde nadie sabe lo que ocurre en las aulas; en los pasillos donde se hace el famoso lobby para modificar la legislación en función de intereses particulares.

El asunto de lo público, pues, va mucho más allá de la gratuidad de la educación o de la disponibilidad de cupos de acceso. En realidad se trata de un problema de fondo que tiene que ver con la información, la capacidad y los medios para que los temas cruciales de la educación sean un tema central en las políticas del Estado y, por lo tanto, esté siempre abierto el debate público sobre los diferentes aspectos que tienen que ver con lo que ocurre en el sistema.

Transparencia del sistema

Una condición básica para hacer de la educación un asunto público es la transparencia. Este es uno de los principales instrumentos en la creación de confianza y capacidad de los individuos de una sociedad de compartir niveles similares de información, que permiten una

comunicación constructiva. Para que la transparencia y la confianza, elementos vinculantes del capital social y la competitividad, existan se requieren por lo menos cinco elementos básicos:

- **Objetivos y metas de largo plazo** ampliamente compartidas por los diferentes sectores de la sociedad, de tal manera que las comunidades educativas, las diferentes instancias académicas, el magisterio, los gremios económicos, los medios de comunicación y las diversas instituciones del Estado puedan focalizar los puntos claves de discusión y debate público sobre resultados y estrategias que conduzcan al logro de los propósitos generales.
- **Información confiable:** es imposible pensar en transparencia pública cuando no existen sistemas de información actualizados y abiertos a la opinión pública, pues la discusión y el debate se desplazan de inmediato al simple nivel de opinión por parte de la sociedad civil, en tanto que permite a los administradores tomar cualquier tipo de decisiones basados en el pedazo de información que cada uno maneja. Los datos más actualizados con que cuentan los países de la Región Andina en materia de cobertura, permanencia y retención tienen tres o cuatro años de retraso; no hay datos confiables de calidad para la mayor parte de los países; los sistemas de evaluación son deficientes y carentes de análisis; los censos de personal docente no se mantienen actualizados; no hay modelos consistentes de costos educativos que permitan establecer políticas claras para la educación pública y privada. En fin, podría hacerse un largo listado de carencias en los sistemas de información del sistema educativo en todos sus niveles y modalidades, lo cual se convierte en un obstáculo enorme para que la ciudadanía pueda verificar los logros y deficiencias de la gestión del sector.
- **Acceso permanente a la información:** No basta con la existencia de información actualizada y confiable, sino que además ella debe estar siempre disponible al público, de tal manera que padres de familia, alumnos, empresarios, investigadores o administradores puedan en cualquier momento acceder a datos pertinentes para tomar decisiones, adelantar debates públicos o fiscalizar la gestión de escuelas, universidades o entidades territoriales. Quienes trabajan en el campo educativo saben hasta qué punto es difícil conseguir un dato actualizado y confiable sobre cualquier aspecto del sector.
- **Indicadores básicos:** Es evidente que un sistema de información eficiente y público tiene que estar basado en objetivos precisos y en indicadores que puedan tener un seguimiento y una divulgación pública, a fin de que la ciudadanía adquiera la capacidad de evaluar el desempeño del Estado en relación con el progreso humano de la población, que sin duda se basa fundamentalmente en su nivel educativo. Este propósito exige no solamente los procesos de investigación y diseño técnico de parámetros que establezcan con precisión los avances en cantidad y calidad de la educación de los diversos niveles, sino sobre todo

un modelo educativo que guarde relación con un proyecto social, cultural y de desarrollo económico proyectado hacia el largo plazo.

- **Rendición de cuentas:** Tanto las instituciones del Estado como los particulares tienen la obligación de informar a la ciudadanía y ésta tiene el derecho a exigir que los funcionarios rindan cuentas sobre los resultados de su gestión, sobre el monto de los recursos asignados y sobre la manera de utilizarlos. Sobra decir que esta rendición de cuentas no se hace de una manera sistemática, pues ella no es posible cuando no se han dado unas condiciones previas similares a las mencionadas anteriormente. De hecho no existe un mecanismo visible y confiable de veeduría ciudadana que actúe sobre el tema educativo de una manera permanente y libre de intereses creados.

Educación y proyecto social

Podría decirse que el sistema educativo, lo que hace y lo que produce constituyen una especie de «bola de cristal» en la que se puede leer el futuro de un país.

Si en las escuelas y universidades se fomenta la convivencia y el respeto por las ideas ajenas, si se alienta la discusión racional, si se estimula la investigación científica, si se valora el talento, si se cultivan valores de honestidad, liderazgo y fortaleza de carácter seguramente hay un buen pronóstico para el país y también mejores posibilidades para la creación de capital social. Si por el contrario se tolera la mediocridad, se acepta la solución violenta de los conflictos, se es complaciente con la trampa y el descuido en relación con los dineros públicos y se desestimula el esfuerzo de quienes quieren superarse seguramente la esperanza de un país mejor quedará frustrada.

La situación educativa de los cinco países de la Región Andina es preocupante por su enorme desigualdad y los altos grados de exclusión social que aún prevalecen. Si el nivel educativo es un pronóstico del futuro, seguramente tendremos países cada vez más seccionados y atrasados con respecto a otras regiones del mundo.

Es justamente en este contexto de inequidad y exclusión social donde se fraguan las expresiones sociales más violentas, los sistemas de gobierno más autoritarios y los procesos de deterioro de las relaciones entre los diversos sectores de la sociedad. En condiciones de inequidad educativa es imposible progresar en la dirección de sistemas de gobierno más democráticos y en formas de distribución de la riqueza más justas. Por esto es tan importante ver la educación como una inversión en Capital Humano y tener clara conciencia del rol que juega en la construcción de Capital Social.

LA SITUACIÓN GENERAL DE LA EDUCACIÓN EN LA REGIÓN ANDINA

El diagnóstico de la educación realizado muestra que hay un conjunto de problemas comunes en toda la región y que ellos se relacionan claramente con estructuras sociales segmentadas e inequitativas. Como vimos en el primer artículo de este libro² algunos autores afirman que una de las fuentes de los problemas de equidad que sufren la mayoría de los países de la región son producto de la acumulación de las diferencias que surgieron de oportunidades ventajosas a tan sólo una parte de la población, tales como la educación. Junto con la coincidencia de los principales problemas también se aprecia un esfuerzo muy importante en todos los países frente a los retos de escolarización y ampliación de las oportunidades educativas de la población. Vale la pena, entonces, identificar los puntos más relevantes de los trabajos preparatorios:

Cobertura

En toda la región andina el sistema educativo pretende ofrecer a la población una educación que oscila entre los ocho y los doce años de escolaridad obligatoria. Bajo estos parámetros se define en las Constituciones Políticas el derecho a la educación cuya satisfacción corresponde al Estado.

La tasa de escolarización o cobertura se entiende como un indicador de asistencia a la escuela. Con el fin de observar el comportamiento conjunto de la cobertura los datos se presentan en tasas netas y brutas por nivel. La tasa bruta se entiende como un indicador de asistencia efectiva de los niños sin tener en cuenta su edad, mientras que la tasa neta indica la asistencia real de los estudiantes que cumplen con la edad correspondiente para cada curso en relación con el total de población en ese rango de edad.

Así, para Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia hay una similitud tanto en las tasas netas, como en las distribuciones de esas tasas por nivel educativo. Para estos cuatro países, primaria posee la tasa más alta de escolarización con un 83.6% en Colombia, 90.18% para Venezuela, 85.25% en Ecuador y 87% en Bolivia. Secundaria le sigue a pesar que la tasa se reduce aproximadamente en un 20-30% en los tres países. En último lugar se encuentra preescolar con tasas que van desde el 27.60% en Ecuador, 30.2% en Bolivia, le sigue Colombia con un 40.5%, y va hasta el 44.46% en Venezuela. En Perú la tasa neta de educación supera a los tres países con 62% en educación inicial, 97.08% en primaria y 86% en secundaria.

² Szauer y Castillo (2003).

Lo anterior indicaría que la cobertura de la primaria ha sido una prelación como política educativa de la región; aunque luego hay una fuerte disminución de la oferta en secundaria. Todos los países reducen su tasa neta y bruta en los niveles superiores evidenciando aún más el déficit escolar en el nivel superior de educación.

Los datos de cobertura muestran en los cinco países avances indudables tanto por la cantidad de niños y niñas que ingresan al sistema, como por el incremento notable en las tasas de permanencia. Para ello es evidente el esfuerzo económico de las economías nacionales, que disponen de cuantiosos recursos fiscales y de crédito externo para el desarrollo y ampliación de sus sistemas educativos. A pesar de los grandes esfuerzos que se han hecho y de los indudables logros obtenidos, todavía subsisten graves problemas que no han sido atendidos debidamente o cuya fenomenología aún no ha sido suficientemente estudiada. Muchos de los problemas que aún persisten, y que se verán a continuación, desembocan finalmente en problemas de exclusión social que profundizan las desigualdades socioeconómicas de cada país y de la región en su conjunto.

Atención de los adolescentes

Así como han aumentado notablemente las tasas de cobertura en los primeros cinco grados de la educación básica —normalmente asociada con educación primaria—, es notable el retraso que aún subsiste en el proceso de escolarización de los niños y jóvenes a partir del grado sexto y mucho más en grados superiores al noveno, correspondiente al grupo de edad entre los quince y los diez y siete años. Esto significa que la población adolescente está muy pobremente atendida todavía y que en muchos casos lo que se les ofrece no responde a sus expectativas y posibilidades reales de desempeño posterior, sea académico o laboral. Este tramo de población es singularmente crítico, pues está asociado a otras problemáticas sociales como el desempleo, el inicio precoz de la edad reproductiva, la drogadicción y diversas formas de conflictividad social que van desde la pequeña infracción hasta la delincuencia reiterada y que son fuentes de creación de capital social negativo.

Hay muchos indicios en los diferentes países de que el tipo de educación que se ofrece a este grupo de edad no es suficiente ni tiene relación con las necesidades sentidas de la población, es decir que hay una clara falta de pertinencia. Un fenómeno interesante surge a partir de la comparación de las tasas de cobertura neta y bruta. Todos los países presentan una tasa bruta que supera a la neta indicando que existe aún una gran cantidad de niños estudiando en un nivel que no corresponde a su edad. Los datos más críticos se concentran en primaria y los ejemplos más evidentes están en Colombia que presenta una tasa bruta de 111.2% frente a una neta de 83.6%, Venezuela tiene una tasa bruta de 102.14% y una neta de 90.18% y

Bolivia presenta una tasa bruta de 96.6% y 87% en su tasa neta. Ecuador por su parte, tiene una tasa bruta de cobertura de 99.09% frente a 85.25% en la tasa neta. Adicionalmente en cuatro de los cinco países del área andina la educación media (o el equivalente a los grados 10 y 11) no se considera parte del paquete obligatorio básico. Esto significa que la oferta también es menor y que en muchos casos tiene un costo que una buena parte de la población no puede pagar.

El tipo de educación media que aún se mantiene en todos los países conserva los rasgos de división del trabajo de hace medio siglo, de forma que hay bachilleratos o ciclos medios segmentados de forma que unos preparan para seguir estudios universitarios mientras otros se diseñan como ciclos terminales orientados a la vinculación laboral definitiva (institutos técnicos, agropecuarios, comerciales, etc.). Esta forma de concebir la educación para los adolescentes no ha sido revaluada de forma profunda de acuerdo con los cambios que han sucedido en el mundo laboral y productivo y tampoco con los cambios de cultura y expectativas de la población joven. En este sentido no parece haber estudios amplios sobre las tendencias culturales, sociales, psicológicas e intelectuales de los adolescentes de la región, y sin ellos es muy difícil establecer políticas educativas eficaces.

El tema de los adolescentes es una de las preocupaciones comunes en los cinco países y esto se evidenció en las discusiones del taller realizado en Lima.

Diversas formas de exclusión

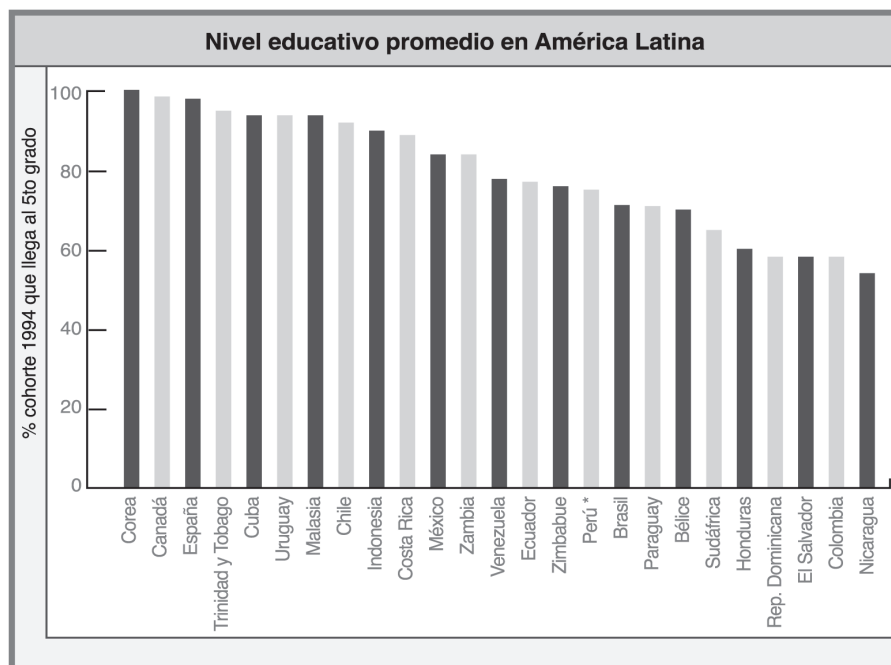
Otro tema que ocupa un lugar destacado en las preocupaciones de los expertos, a partir del análisis de la información disponible, son las diversas formas de exclusión del sistema escolar que se hacen evidentes en las tasas de deserción y repitencia, así como en las ofertas limitadas de niveles a las poblaciones rurales e indígenas. Las cifras muestran que en todos los países la escolarización rural es inferior a la urbana y ello no se debe a que los niños del campo, donde también se ubican las poblaciones indígenas, no quieren ir a la escuela, sino que la escuela no existe completa para esos niños y por lo tanto no puede hablarse de deserción sino de expulsión. De igual forma se notan altos niveles de abandono escolar en los primeros años de primaria y en los primeros de la básica secundaria (entre quinto y séptimo grado). Los pocos estudios disponibles muestran que hay factores pedagógicos determinantes en este fenómeno que en el caso de los primeros grados de primaria está directamente asociado también con la repitencia.

Concretamente para Colombia y Venezuela existen unos grados críticos de repitencia que en el caso de Colombia son primero y sexto grado con un 9.5% y 5.5% respectivamente, mientras que para Venezuela son: primero con 9.18%, séptimo con 14.08% y octavo con 9.65%. No obstante, Venezuela tiene un muy alto índice de repitencia en todos sus grados hasta décimo que oscilan entre los 6 y los 14 puntos porcentuales. Perú distribuye casi en igual proporción las tasas de repitencia en primaria y secundaria donde se encuentra que para primaria la tasa es de 8.80% y para secundaria es de 7.19%. Bolivia por su parte, concentra su tasa de repitencia en secundaria con 9.4% y deja a primaria con una tasa de 5.3%, similar a que lo presenta Ecuador con una tasa de deserción para primaria de 3% frente a 5% en el nivel medio.

En cuanto a las tasas de deserción, en Colombia, las más altas se dan en los grados primero con 17,8%, sexto con 14,6% y noveno con 12,6%. Por su parte, Venezuela tiene en los grados séptimo y décimo las mayores tasas de deserciones, donde 17 de cada 100 estudiantes desertan en séptimo grado y 12 de 100 alumnos lo hacen el grado décimo. Perú, Bolivia y Ecuador presentan datos similares frente a la tasa de deserción donde la más alta se halla en secundaria. Bolivia sin embargo, tiene una tasa de 10,3% en secundaria contra 4,02% que presenta Perú en este mismo nivel. En Bolivia la deserción tiende a estar equitativamente distribuida en los dos primeros niveles con un 7,1% en la etapa inicial y un 6,3% en primaria, valores que acercan mucho a la tasa en secundaria y evidencian un alto nivel de deserción en todos los niveles educativos bolivianos. Para Ecuador la tasa tiende a ser ascendente con un 3.8% en preescolar, incrementándose a 4.2% en primaria y llegando hasta el 7% en el nivel medio.

Al fenómeno de los niños que son expulsados de la escuela por falta de rendimiento deben añadirse las diversas formas de exclusión generadas por factores psico-físicos (niños con limitaciones), factores psico-sociales (niños con déficit familiar, abandono...) y factores de violencia generalizada (niños desplazados, niños vinculados a grupos armados, niños vinculados a la delincuencia común). Esto para no mencionar las diversas formas de exclusión originadas en discriminaciones raciales, religiosas o de clase que aún sobreviven en nuestros países.

No hay duda de que estos temas requieren un tratamiento profundo que no solamente debe hacerse con los criterios tradicionales de la educación formal, sino que requieren nuevas perspectivas éticas y, desde luego, el desarrollo de modelos de trabajo práctico que hagan posible que la educación sea un derecho universal no solamente a estar en una institución sino a ser parte de la comunidad humana.



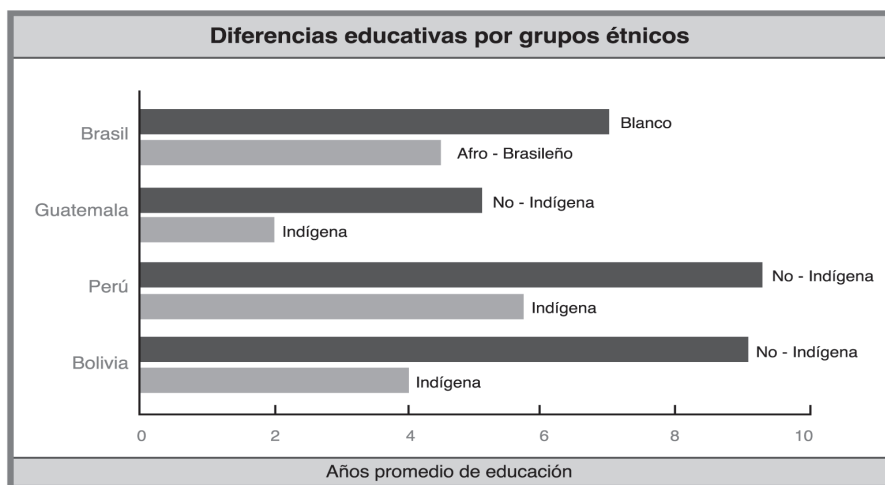
Fuente: PREAL " Quedándonos Atrás ", 2001

De acuerdo con el último informe de PREAL todos los países del área andina están por debajo de Cuba, Uruguay, Chile, Costa Rica y México en relación con el nivel educativo promedio de la población, tomado como el número de niños que concluyen los cinco años de primaria. Colombia ocupa el penúltimo lugar por debajo de Venezuela, Ecuador y Perú.

Segmentación social del sistema

Como ya se mencionó en otra parte, el sistema educativo de la región tiende a reproducir la segmentación social de los países, de tal manera que las clases ricas y medias se agrupan en instituciones privadas costosas y de alto nivel académico, mientras el sistema de educación oficial gratuita financiado por el Estado se dirige a satisfacer las necesidades educativas de los grupos más pobres. Algo similar ocurre en la educación superior (universitaria), donde gran parte de la población más pobre no llega porque ni siquiera ha concluido sus estudios secundarios. La educación oficial, a su vez, genera modelos diferenciados para las comunidades rurales de poca densidad poblacional y para las zonas urbanas y, en algunos casos, produce modelos específicos de educación para las comunidades indígenas.

El estudio de PREAL revela un dato importante que muestra las diferencias educativas para grupos étnicos en algunos países entre los cuales se destacan Perú y Bolivia:



Fuente: PREAL "Quedándonos Atrás", 2001

Para Colombia, Venezuela y Perú la tasa de cobertura oficial supera a la privada en un 15 a 20% en los tres primeros niveles educativos. Para Ecuador el dato es aún más extremo, pues en los tres niveles la educación oficial supera en un 40% a la privada. Esto demuestra que el sistema educativo de la región se caracteriza por un gran peso de la educación oficial. Sin embargo, para Colombia, la participación del sector privado en la secundaria es mayor y en la educación superior es predominantemente privada. Para Perú el 85% de los estudiantes de los Centros Educativos en el país estudian en el sector público, porcentaje que resulta ser el más alto de todos los países de la región, dejando en un porcentaje mínimo la educación privada. Si se toma como ejemplo primaria, Perú tiene el 87.01% de la población estudiando en el sector oficial, Venezuela el 85.60% de su población, Ecuador el 78.8% y Colombia el 78.7%, que contrastándolo en el mismo nivel con la educación privada presentan los siguientes datos: 12.98% para Perú, 14.4% en Venezuela, 21% en Ecuador y 21.3% para Colombia.

En la región, el mayor porcentaje de asistencia escolar se encuentra en el área urbana. Colombia presenta a un 75.7% de la población asistiendo a la escuela en la zona urbana y tan solo el 24.3% lo hace en el área rural. Venezuela presenta en primaria un 73.02% que asiste a la escuela en el área urbana y un 26.98% asistiendo en la rural, en su último nivel educativo la asistencia urbana venezolana se incrementa a un 95.06%, mientras que solamente el 4.94% se distribuye en el área rural. Ecuador tiene datos similares a los países de la región con un 68% en el sector urbano y un 32% en el rural. No obstante, Perú muestra una diferencia importante frente a los tres países anteriores, ya que la educación rural está casi a la par con la educación urbana. Para primaria la educación rural peruana se encuentra en un 42.20%, mientras que la urbana está en un 57.7%, diferencia que no es tan acentuada como en Colombia, Ecuador y Venezuela. Vale la pena observar que las proporciones de escolaridad rural/urbana corresponden en alto grado a la distribución demográfica.

De otra parte, como se mencionó en el aparte dedicado al tema de adolescentes, gran parte de la educación media técnica se ubica en las poblaciones más pobres —futura mano de obra joven—, mientras el bachillerato académico que prepara para la universidad se fortalece en las zonas donde predominan los segmentos sociales medios y altos.

Una educación organizada de esta forma ofrece pocas probabilidades de hacer de la educación un factor de integración social y de movilidad. Mientras los ricos se juntan con los ricos e intercambian experiencias, medios e información en instituciones dotadas de toda clase de elementos y atendidas por maestros cuya calidad es diariamente evaluada por familias exigentes y cultas, en las escuelas más pobres los niños intercambian en las aulas sus propias limitaciones, sus deficiencias familiares, sus carencias básicas y sus conflictos cotidianos, acompañados por maestros con frecuencia insatisfechos con las condiciones de trabajo y remuneración que les ofrece el Estado. Este cuadro sintético y que, desde luego, no puede ser generalizado sin muchos matices pretende mostrar que la profunda segmentación social del sistema educativo es un factor indudable de perpetuación de la inequidad y que es indispensable generar una gran conciencia pública sobre este hecho y sus implicaciones en el futuro democrático de la región.

Es evidente que aunque haya educación para todos, eso no resuelve el abismo de calidad que se presenta entre los grupos más acomodados y los sectores más pobres de la población. Mantener a los más ricos en instituciones educativas privadas de muy buena calidad fue en el pasado una estrategia para la conservación del poder y mientras ella siga siendo incuestionada será muy difícil cambiar el monopolio de los privilegios en los países. Desde luego nadie plantea explícitamente en el mundo actual que esto deba conservarse, pero hay una cierta inercia del sistema que hace que la situación se mantenga bajo el argumento de poca disponibilidad de recursos para la expansión de la educación pública o de ineficiencia del aparato estatal.

Tradicionalmente los grupos de poder no han estado dispuestos a hacer mayores concesiones en este aspecto y han preferido seguir educando a sus hijos en colegios exclusivos. Esta tendencia, común a todas las sociedades del mundo, se ve reforzada cuando el Estado decide estimular la privatización de la educación de las clases medias urbanas dejando la educación oficial solamente para los estratos más bajos. En estas condiciones la única alternativa que le queda a las sociedades es exigir y asegurar que la calidad de educación que ofrece el Estado a la mayoría de la población —que es la de menores ingresos— sea de la misma calidad o aún mejor que la que se ofrece en los colegios privados. Este es uno de los mayores retos que tiene la región para los próximos cincuenta años, si es que pretende evolucionar hacia una organización más igualitaria, más participativa, más productiva y más integrada socialmente.

Formación de los maestros

El tema de la calidad de la educación está estrechamente ligado con el tema de formación de los maestros, pues todo el proceso educativo de niños y jóvenes está mediado por sus

actitudes, comportamientos y su habilidad pedagógica. Sin embargo el magisterio tiene un conjunto de problemas comunes en todos los países que incluyen baja remuneración, deficiencias notorias en su formación inicial, resistencia al cambio, indisciplina en el ejercicio de sus funciones y múltiples problemas relacionados con la autopercepción de su rol en la sociedad.

Frente a estas situaciones todos los países han hecho notables esfuerzos financieros en los procesos de formación permanente y actualización, pero los resultados en la calidad parecen estar lejos de las expectativas y de la inversión de recursos, pues el rol de los maestros y su posición en la sociedad son temas de mucha mayor complejidad que un asunto de capacitación e incluso de remuneración. En verdad, los estudios disponibles muestran que hay relaciones muy fuertes entre el desempeño de los maestros y su origen social, su formación académica, la organización escolar y la relación que se establezca entre la escuela y otras instituciones sociales.

Formación de los maestros				
Número de docentes				
Bolivia	Inicial	Primaria	Secundaria	Total
1999	4.383	67.127	16.047	87.557
Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE) - Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Bolivia				

Colombia	Docentes Servicio	Sector Oficial	Sector No Oficial
1999	473.772	312.492	161.280
	100.0%	66.0%	34.0%
Fuente: Ministerio de Educación Nacional de Colombia			

Ecuador	Preprimario	Primaria	Medio	Total
1998-1999	11.911	80.176	78.382	170.469
Fuente: Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador SINEC, de la Dirección Nacional de Planeamiento del Ministerio de Educación y Cultura de Ecuador; 1998-1999.				

Perú	Inicial	Primaria	Secundaria	Total
1999	36.408	172.952	131.570	340.930
Fuente: Compendio Estadístico 2001; Instituto Nacional de Estadísticas e Informática del Perú, Junio 2001				

Venezuela	Total	Sector Oficial	Sector No Oficial
1997-1998	299.667	227.026	72.641
	100%	75,7%	24,2%
Fuente: Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de Venezuela, 1998			

En los cuadros anteriores se puede apreciar el alto número de personas involucradas en el servicio educativo en cada país. Los maestros resultan fundamentales en todo el proceso de articulación de las políticas públicas de educación, pues ellos son los mediadores de todos los procesos que se proponen tanto en los aspectos de cobertura como los de calidad.

Ausencia de sociedad civil

El conjunto de temas que se han enunciado hasta ahora, así como los temas relacionados con el financiamiento de la educación, tienen una relación muy fuerte con la ausencia de participación de la Sociedad Civil en la discusión de las políticas públicas que tienen que ver con la educación. Si bien la participación no es el único elemento en la construcción de capital social, es cierto que es uno de los más fundamentales. En general las políticas en educación suelen ser propuestas y definidas por los gobiernos sin que sectores diferentes del magisterio se interesen en el tema de manera amplia. De esta forma muchas reformas educativas de la región son el resultado de una negociación entre el gobierno y los sindicatos magisteriales sin que otros sectores de la sociedad intervengan. Parte de este desinterés de los gremios económicos, de los intelectuales y de otros grupos dirigentes —incluyendo los partidos políticos y la Iglesia— proviene de que estas élites no se ven afectadas directamente por las decisiones que se tomen sobre la educación oficial, pues sus hijos acuden a la educación privada que en general goza de todos los privilegios y garantías. De este modo la discusión sobre educación no se presenta usualmente como una discusión de políticas generales de bien público, sino como negociaciones parciales entre grupos de interés: sindicato de maestros y gobierno por salarios; asociaciones de colegios privados en relación con matrículas; colegios religiosos que negocian temas confesionales; universidades que negocian su autonomía... Pero no se promueven amplios debates públicos en los cuales intervengan personas ajenas a intereses concretos y que en cambio puedan ampliar concepciones éticas, económicas, políticas o pedagógicas.

En los diferentes países de la región se han promovido coyunturalmente momentos en los cuales ha propuesto la participación ciudadana, como en el caso de la discusión de la reforma educativa en Bolivia o en el proceso de discusión de la Ley General de Educación y el Plan Decenal en Colombia. También existen mecanismos jurídicos permanentes en algunos países tales como las Asociaciones de Padres de Familia y las Juntas Escolares. Sin embargo, países como Perú y Venezuela siguen siendo muy centralizados en sus decisiones curriculares y administrativas. De todas maneras hay un consenso en el sentido de la poca presencia del tema educativo en los medios de comunicación, lo cual es síntoma del poco interés que suscita el problema educativo en los sectores que guían la opinión pública.

El alto nivel de centralización que todavía prevalece en los países del área andina se puede observar en el siguiente cuadro comparativo preparado por PREAL:

Nivel de toma de decisiones en las escuelas públicas primarias y secundarias

	CONTRATACIÓN/ DESPIDO DE MAESTROS	CONTRATACIÓN/ DESPIDO DE DIRECTORES	PROMOCIÓN DE MAESTROS	SUELDOS	INVERSIONES	MANTENIMIENTO	LIBROS
Argentina	provincial	provincial	provincial	provincial	agencia	provincial	provincial
Bolivia	nacional	nacional	nacional	nacional	nacional-FIS	escuela	hogar
Brasil	estado/escuela estado/escuela	escuela estado	estado (e.d.) estado (e.d.)	estado estado	escuela distrito escolar	escuela distrito escolar	estado estado
Chile	municipal	municipal	estado (e.d.)	nacional	municipal	municipal	nacional
Colombia	departamental	departamental	departamental	nacional	municipal	municipal	municipal
Costa Rica	nacional	nacional	sin datos	nacional	nacional	nacional	hogar
Rep. Dominicana	nacional	nacional	nacional	nacional	presidencia	escuela	nacional
Ecuador	nacional	nacional	nacional	nacional	nacional	nacional	nacional
Guatemala	nacional	nacional	nacional (e.d.)	nacional	nacional-FIS	nacional	nacional
Jamaica	escuela	escuela/Min. Ed.*	escuela/Min. Ed.*	nacional	nacional	nacional	nacional
México	estado	nacional (g)	estado (g)	nacional	agencia nacional	estado	nacional
Perú	estado	estado	estado	nacional	agencia nacional	estado	hogar
Uruguay	nacional	nacional	sin datos	nacional	agencia nacional	nacional	sin datos
Venezuela	nacional/estado (g)	nacional	nacional (e.d., g)	nacional	agencia nacional	agencia nacional	hogar

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress in Latin America*, 1996.

(e.d.)

De acuerdo con el Estatuto del Docente

(g)

El gremio docente participa en el proceso

Las escuelas proponen los candidatos y el Ministerio de Educación de Jamaica toma la decisión final

Nota: En aquellos casos en que no se dispuso de información específica con respecto a la agencia responsable, sólo se indicó el nivel del gobierno. Otros casos han sido especificados de la siguiente manera: agencia (agencia autónoma o subsidiaria que no tiene el rango de ministerio) o nacional-FIS (ministerio nacional y Fondo de Inversión Social, separados del ministerio de educación)

Para que la educación pública se convierta en factor de cambio es indispensable dotarla de una sociedad civil interesada y deliberante, con mayor capacidad de ingerencia en las decisiones de nivel local, así como proveer medios para que se expresen las ideas y los gobiernos sean obligados a rendir cuentas sobre sus promesas y sus ejecuciones.

Esta generación de conciencia pública ciudadana sobre la educación es una de las más grandes necesidades de los países de la región andina, pues ella permitiría crear una especie de exigencia moral relativa al papel que tiene el aparato educativo en los procesos de transformación de nuestras sociedades tanto en lo relativo a la creación de Capital Humano como de Capital Social.

Otros temas relevantes

Es importante reconocer que existen otros temas de gran importancia, pero que tienen especificidades muy particulares en cada país por razones de organización administrativa y fiscal, de modo que aunque sean comunes a los cinco países deben ser tratadas con criterios distintos para cada caso. Sin embargo, es conveniente mencionar que estos problemas se relacionan con la cantidad y forma de asignación de recursos para la educación oficial, su distribución entre regiones, la prioridad que se asigna a los diversos niveles de la educación (preescolar, básica y superior) y los criterios de eficiencia que se manejan. Todos estos puntos están profundamente relacionados con las tendencias macroeconómicas que rigen en cada país y con frecuencia están influidas por lineamientos trazados por la banca internacional, especialmente el FMI, el BID y el Banco Mundial, que condicionan el crédito externo a la adopción de cierto tipo de orientaciones de política en el sector educativo donde el gasto suele ser muy elevado y por tanto ejercer una notable incidencia en los indicadores relativos al equilibrio del gasto público.

Temas como el subsidio a la demanda, el desestímulo a la Universidad Oficial, la conversión de las instituciones educativas básicas en unidades con alto grado de autonomía, la delegación de la administración educativa en entes privados, etc. son asuntos que merecen una amplia discusión tanto en los países como en la región.

Gasto en educación

En general puede apreciarse que el gasto en educación por niño al año suele ser muy bajo en todos los países, si éste se compara con el de países desarrollados. Mientras países europeos o de Asia tienen promedios de gasto por niño al año que oscilan entre los US\$1.500 y los US\$5.000, los países del área andina están entre los US\$120 y los US\$350. Sería interesante verificar dentro de cada uno de los países de la región cuál es la diferencia de costo entre la

mejor educación privada y la educación oficial para establecer los diferenciales internos de equidad, pues la diferencia en la inversión por niño tiene una indudable relación con la calidad del sistema

Gasto anual en educación por estudiante			
Bolivia 1999	Inicial	Primaria	Secundaria
	US\$ 76	US\$ 132	US\$ 134
Fuente: Elaborado en base a información del Sistema de Información Educativa (SIE) -Ministerio de Educación Cultura y Deportes de Bolivia			

Colombia ³	Preescolar y primaria	Secundaria
	US\$ 263	US\$ 203
Fuente: Ministerio de Educación Nacional de Colombia		
Nota: Cambio \$2298 pesos (promedio TRM cierre a octubre 31 de 2001).		

Ecuador 1998-1999	Inicial	Primaria	Secundaria
	US\$ 125,37	US\$ 97,90	US\$ 237,57
Fuente: Ejecución Presupuestaria, Subsecretaría de Presupuesto y Contabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador; 1999.			

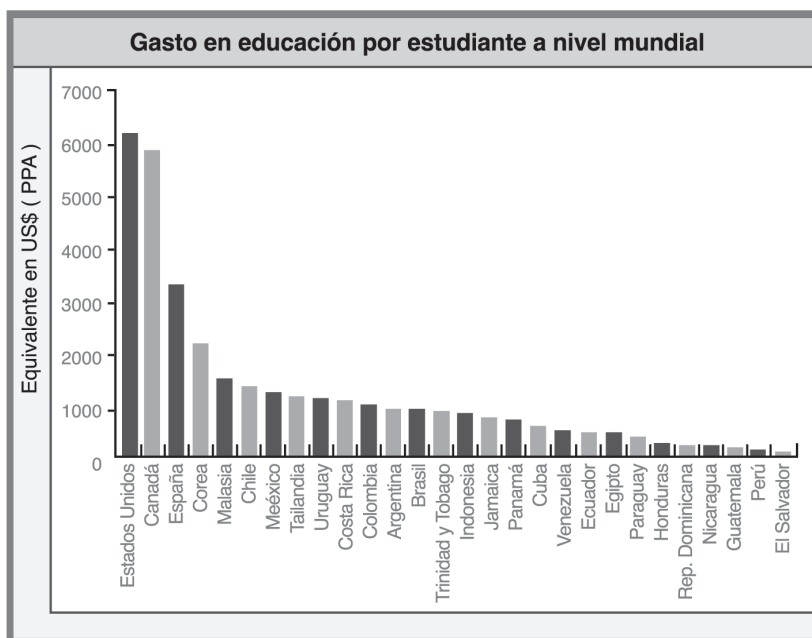
Perú 1999	Inicial	Primaria	Secundaria
	US\$ 117	US\$ 135	US\$ 190
Fuente: Compendio Estadístico 2001; Instituto Nacional de Estadísticas e Informática del Perú, Junio 2001			

Venezuela 1999	Preescolar	Básica		Media
		Primera y segunda etapas	Tercera etapa	
US\$ 855				
Fuente: Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de Venezuela, 1998				

Vale la pena comparar las cifras anteriores con las de otros países desarrollados, pues de esa forma se pueden establecer las brechas educativas entre el nivel de desarrollo de capital social en unos y otros países. Según la siguiente tabla, tomada del informe de PREAL, Perú,

3 Cambio \$2.298 pesos (promedio TRM cierre a octubre 31 de 2001).

Venezuela y Colombia aparecen cuatro mil dólares por debajo de la inversión educativa per cápita de países como Canadá y Estados Unidos y de dos a tres mil por debajo de España, Corea y Malasia.



Fuente: PREAL " Quedándonos Atrás ", 2001

Otro problema que se mencionó es la carencia de sistemas de información confiables, de modo que en muchos casos es muy difícil saber qué ocurre con la educación en las diferentes zonas de cada país, con la consecuente desinformación no solo de la opinión pública sino del propio gobierno.

A todo esto deben sumarse temas como el de la formación de directivos, los modelos de descentralización y administración, las deficiencias en mecanismos de evaluación y control, la politización de la administración educativa que convierte la asignación y traslado de maestros en instrumento electoral y problemas relacionados con ineficiencias del sistema que encarecen los costos y producen graves retardos en la solución de asuntos urgentes creando con frecuencia conflictos innecesarios por demora en el pago a los maestros, incumplimiento en planes de inversión indispensables o incapacidad de realizar dotaciones escolares de manera oportuna.

EL SENTIDO DE LA ACCIÓN ESTRATÉGICA

En el terreno social, siempre hay necesidades básicas insatisfechas en grandes segmentos de la población, a la vez que necesidades de progreso que implican la búsqueda de nuevos modelos de satisfacción de esas necesidades bajo parámetros de calidad que apunten a obtener mayor equidad en relación con los grupos más privilegiados.

En el caso específico de la educación es indispensable establecer límites más o menos precisos tanto de tipo conceptual como operativo frente al tipo de acciones que se desee realizar, pues se trata de un tema que abarca muchos aspectos de la vida y desarrollo de una sociedad. En efecto, la educación guarda estrecha relación con el progreso individual, con la conservación y evolución de la expresión cultural, con la ciencia y la tecnología, con la competitividad y productividad económica, con la organización y consolidación de las instituciones democráticas y con los sistemas de información y comunicación social. No hay duda de que la diferencia de base entre países ricos y países pobres se encuentra en el nivel educativo de la población y este nivel educativo, a su vez, depende del desarrollo del aparato escolar, los sistemas de organización ciudadana (instituciones) y los medios de comunicación.

Estos son los tres grandes aparatos educativos de los cuales depende una sociedad y ellos se encuentran estrechamente relacionados:

El **aparato escolar** cumple una función primordial de difusión de contenidos universales relativos a la cultura, la ciencia y la tecnología, a la vez que favorece la socialización temprana de los ciudadanos bajo criterios de integración o de segmentación social que responden a modelos y patrones culturales determinados. Aunque hay una tendencia reproductora del aparato escolar que se inclina a la conservación de las diferencias sociales, también es muy importante tener en cuenta que es quizá el único instrumento que poseen los pueblos para modificar las tendencias de perpetuación de la inequidad que se dan en la sociedad. Frente al interés de mantener el control del poder político, económico e informativo por parte de élites restringidas y privilegiadas, sólo puede contraponerse un proceso acelerado de educación de la totalidad de la población, de manera que cada vez más ciudadanos estén en condiciones de acceder a las oportunidades abiertas a quienes tienen un mayor desarrollo intelectual y un mayor manejo de habilidades que sólo suelen adquirirse mediante un prolongado proceso educativo. Un alto nivel educativo de las mayorías es un requisito indispensable de consolidación de las democracias de participación popular, aún en el caso de que el poder de las élites tradicionales sea cuestionado o reemplazado mediante procesos revolucionarios.

Las **instituciones sociales**, que van desde el núcleo familiar hasta los partidos políticos o las iglesias, pasando por las organizaciones solidarias, las instituciones laborales y las

asociaciones ciudadanas de diverso tipo también cumplen un papel fundamental en los procesos educativos, pues a través de estas instituciones se transmite una cultura, se consolidan hábitos y pautas de relación y se adquieren habilidades específicas que permiten desenvolverse en la comunidad de forma que se asegure la supervivencia de los individuos y de sus grupos inmediatos de referencia. En la medida en que estas instituciones se desarrollen bajo parámetros de confianza, solidaridad y cooperación, los individuos incorporan este tipo de comportamientos como los más adecuados para su propio desarrollo personal y su continua adaptación y aceptación en el grupo. Por el contrario, si las instituciones crecen bajo los signos de la desconfianza, la competencia y la amenaza continua de exclusión los individuos aprenden conductas de supervivencia individual basadas en estos parámetros y que suelen ser transportadas de una institución a otra constituyendo patrones de aprendizaje que dan origen a formas culturales muy fuertes que diferencian las formas de vida de grupos, comunidades y países.

Los **medios de comunicación social**, por su parte, constituyen la tercera gran fuerza educadora de la sociedad, pues ellos difunden unas cosas y omiten otras, establecen vínculos entre formas de vida muy distantes y suministran abundante información sobre los más variados aspectos de la vida y la cultura humana universal. De igual forma los medios de comunicación contribuyen de manera excepcional a dar o quitar valor a temas y prioridades sociales, dependiendo de la forma en la cual estos temas se presenten a la opinión pública. Asuntos como la salud, la educación, el empleo o la violencia adquieren relevancia en la agenda de problemas públicos dependiendo en alto grado del tipo de cubrimiento que los medios informativos den a estos asuntos. Por esto es casi imposible en el mundo contemporáneo hablar de educación sin tener en cuenta el papel de los Medios de comunicación social.

Bajo esta complejidad del tema educativo es preciso definir el tipo de intervención estratégica que un gobierno o una entidad desean de acuerdo con sus prioridades, a fin de orientar con la mayor claridad posible las acciones y los recursos hacia el logro de objetivos de alto impacto en el sistema. En este orden de ideas, conviene hacer algunas distinciones, pues daría la impresión de que ciertos conceptos no son tan obvios y eso se refleja con frecuencia en el desarrollo de programas muy costosos y con un impacto bastante dudoso.

El tema de la equidad educativa desde el punto de vista del desarrollo democrático

El primer aspecto que merece atención es la definición de equidad cuando ella es referida a la educación. Evidentemente el acceso al aparato educativo formal es un factor de equidad indiscutible, pero por sí solo no garantiza una sociedad más igualitaria y democrática, pues para ello se requieren algunas condiciones adicionales. Si todos los niños y niñas de un país

ingresan al sistema escolar y permanecen en él diez años ese país ha hecho un indudable progreso en la prestación del servicio educativo, pero si esos niños ingresan a un sistema educativo segmentado en el cual el poder económico y la posición tradicional de clase son determinantes para entrar a uno u otro establecimiento, el aparato educativo no será promotor del desarrollo democrático, sino un aparato social de perpetuación de privilegios y de atrasos culturales, pues la escuela no será el lugar en el cual se reduzcan las diferencias socioeconómicas a partir de la convivencia y de la igualdad de oportunidades, sino un mecanismo de conservación de las distancias sociales. Si a esto se añade que la educación de los más privilegiados se ofrece bajo mecanismos privados que aseguran una alta calidad y a los más pobres se les aplica el criterio de eficiencia que siempre entra en conflicto con la disponibilidad de recursos para la calidad, se amplía el espectro de segregación. Si, además, en la educación para los pobres se reserva una aún más pobre y con menos oportunidades de oferta completa de los nueve o diez grados básicos a quienes viven en el campo, y menos aún si ellos son indígenas, y casi nada si tienen alguna limitación de comportamiento o aprendizaje habremos completado el esquema de una educación orientada a conservar la inequidad inclusive si ella se presenta bajo la apariencia de ampliación de la cobertura y la retención en el sistema educativo.

El desarrollo democrático exige un proceso real de integración social en el sistema educativo, como única forma posible de reducción de la inequidad, cuya expresión más fuerte es, por supuesto, la pobreza pero cuya causa más profunda radica en la carencia de mecanismos de acceso al poder de los grupos tradicionalmente excluidos. Por eso cuando se plantea el tema de la equidad en relación con la educación es necesario ir más allá de los indicadores globales para examinar bajo qué condiciones efectivas de apertura de oportunidades se están construyendo esos indicadores.

El tema de la calidad educativa es sin duda uno de los que más discusiones suscita actualmente, pues está asociado con una multitud de tareas que corresponde desarrollar a los gobiernos desde el punto de vista técnico y financiero: formación de maestros, adecuación curricular, producción y distribución de textos y dotación de escuelas. De otra parte es necesario realizar ajustes administrativos que implican la extensión de los días y horas efectivos de enseñanza aprendizaje, la organización interna de las escuelas y el entrenamiento de los directivos escolares. Y finalmente cuentan en alto grado un conjunto de circunstancias que confluyen en los procesos de aprendizaje y que han sido denominados ‘factores asociados’, tales como la disposición de las familias a apoyar el proceso escolar de sus hijos, los niveles de salud y nutrición y el contexto cultural familiar de los niños. Todos estos son elementos que confluyen al logro de objetivos de mejoramiento de la calidad. De todos

ellos algunos parecen tener una repercusión mayor, por lo cual hacia esos puntos suele focalizarse la inversión de los gobiernos:

- formación y actualización de los educadores
- dotación de textos y materiales
- dotación de aulas informáticas
- reformas curriculares.

Sin embargo, los trabajos que existen para evaluar los progresos en la calidad —desafortunadamente muy escasos— parecen mostrar que a pesar de las grandes inversiones realizadas en estos campos, los resultados siguen siendo pobres. Eso tal vez responda a la lentitud con la cual se producen cambios estructurales en la organización de las instituciones educativas y en la precaria participación de las comunidades.

El tema educativo asumido como servicio público o como estrategia de desarrollo

Un asunto de gran importancia en el caso de la educación es diferenciar las inversiones cuando ellas están orientadas fundamentalmente a satisfacer las necesidades básicas de acceso y permanencia bajo la óptica de ‘servicio público’, en cuyo caso la mayor parte de los esfuerzos organizativos y financieros se dedica a escolarizar tantos niños y jóvenes como sea posible, al menor costo posible, de tal manera que la eficiencia se convierte en la regla de oro del sistema. Este punto de vista es muy importante en un aspecto, pues bajo esta óptica los países en desarrollo logran grandes resultados en relación con la cobertura y la permanencia en el sistema.

Dadas las enormes necesidades que todavía hay en muchos países suele ser difícil que los gobiernos asuman una perspectiva más ambiciosa que esta, pues su obligación básica es ofrecer el servicio a toda la población en edad escolar. Sin embargo, también es importante que los países logren trascender este punto de vista y comiencen a pensar la educación como una estrategia eficaz de desarrollo económico y social, para lo cual es indispensable hacer que el tema educativo se haga parte de las políticas estructurales del Estado y no solamente sea un sector de gasto social de los gobiernos.

En la década de los 90, por ejemplo, la educación fue asumida por el gobierno de los Estados Unidos como un tema de ‘seguridad nacional’, lo cual implica una actitud diferente de la ciudadanía y de los poderes públicos para considerar temas críticos como la calidad o el acceso de niños y jóvenes a la ciencia y la tecnología. Esta perspectiva de la educación como

asunto social y político de primer orden implica el desarrollo explícito de estrategias que conduzcan a poner la educación en la agenda pública de ciudadanos y gobierno, que se estimule el interés por el debate de estos temas, que se genere información específica sobre asuntos educativos de interés general, que haya rendición de cuentas sobre los programas y realizaciones de los gobiernos y que haya grupos de presión capaces de influir en las políticas públicas por su representatividad y respetabilidad social.

Este tipo de acciones no suelen ser impulsadas por los gobiernos, bien sea porque tienen otras prioridades o porque pueden constituirse en una veeduría ciudadana demasiado exigente. Aún así varios países han desarrollado agendas prospectivas de educación, planes decenales o misiones de estudio que posteriormente no han tenido continuidad y seguimiento por falta de una organización fuerte de sectores de la sociedad civil al igual que por falta de interés de los medios de comunicación.

Educación y sociedad civil

Lo más sensato que pueden hacer los países de la Región es impulsar una política pública de educación que responda a las necesidades y expectativas del largo plazo y que se puedan establecer prioridades claras, con logros específicos, asignación de recursos y sistemas consistentes de evaluación. Desde luego una política pública, en este sentido, no es la mera sumatoria de programas aislados. Sería un error decir que en la Región Andina no se está haciendo nada en educación. Por el contrario, se está haciendo demasiado, pero de manera dispersa, sin coherencia, sin propósito de integración. De todo lo que se hace hay sin duda cosas muy buenas que podrían y deberían convertirse en líneas de desarrollo sostenido de indudable impacto, pero también hay muchas cositas intrascendentes que ocupan recursos y no generan transformaciones de alcance nacional. La ausencia de verdaderas políticas de Estado produce más fracasos que éxitos, pues esfuerzos importantes quedan dispersos e invisibles ante la carencia de mecanismos de expansión y articulación por parte del gobierno nacional.

Volviendo a usar la comparación con otros sectores, es claro que el sector económico, por ejemplo, cuenta con muchas formas de «sociedad civil» organizada que permiten que la discusión sobre los diferentes temas que afectan a los contribuyentes, los comerciantes, los empleadores, los agricultores, etc. sea profusa de modo que no pueden tomarse medidas fáciles por debajo de la mesa como ocurre en el sector educativo.

Por esto es indispensable fortalecer muchas formas de organización que interactúen con el sector educativo, como por ejemplo las organizaciones y colegios profesionales en relación con el nivel académico de las universidades en las respectivas disciplinas, los padres de

familia en relación con las instituciones básicas, grupos de veeduría ciudadana en relación con la gestión de alcaldes, gobernadores y ministros, medios de comunicación especializados, etc.

Desde luego, una sociedad civil constructiva e interactuante con el sector educativo no puede verse solamente como fiscalizadora, sino como co-gestora, cooperadora y co-financiadora del sector, lo cual implica el desarrollo de experiencias audaces.

Desde luego, quienes siempre han tenido un alto nivel de control sobre lo que ocurre en el sector no ven con buenos ojos ningún cambio en las reglas del juego, sobre todo si las nuevas reglas involucran nuevos actores sociales. No debe olvidarse que la interacción de los actores y las relaciones de confianza que se crean entre estos son los ingredientes básicos en el desarrollo y fortalecimiento del capital social.

PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En relación a lo anterior, los autores de este artículo consideramos que entre todos los actores los medios de comunicación juegan un rol central en el desarrollo de la conciencia ciudadana, en tanto que son capaces de construir las agendas públicas en una sociedad y así crear incentivos para la formación y fortalecimiento de capital social. Es así como la economía, la política, el deporte o la farándula han sido posicionados como temas fundamentales de la conciencia ciudadana. Sin los medios de comunicación es muy difícil crear conciencia pública sobre ciertos temas que tradicionalmente han sido restringidos a pequeños grupos. El caso de la educación es particularmente significativo, pues es un servicio que afecta a la totalidad de la población en la medida en que el éxito o fracaso de las personas en el mundo laboral y en su integración cultural depende del nivel educativo que la sociedad les ofrezca. Sin embargo, las políticas públicas sobre este tema parecen no interesar a la mayoría de la gente y los medios de comunicación hacen un cubrimiento limitado de lo que ocurre en el sector con presencia muy coyuntural que responde más a ciertos acontecimientos puntuales y no a un tema estratégico de la sociedad.

Para comprender las relaciones entre medios de comunicación y educación es necesario hacer ciertas consideraciones. Los medios de comunicación manejan una disyuntiva que suele ser ignorada por la sociedad en general pero cuyo entendimiento es crítico para comprender la lógica en que estos operan. Esta disyuntiva se mueve entre la esfera de lo público y la esfera de lo privado. Es así como los medios de comunicación en una democracia son empresas privadas con grandes posibilidades de tener sustantivas ganancias. Estas ganancias se dan gracias a que su principal producto es un bien público: la información. Es en esta

última esfera que recae todo el peso de la responsabilidad frente a la conciencia ciudadana especialmente frente al su papel de comunicar y de educar.

De la misma manera, los medios de comunicación ayudan a precisar las diferentes maneras en que ellos se relacionan con la cultura pues no hay duda de que el cine, la radio, la televisión y la prensa constituyen un enorme conglomerado de acción cultural que ofrece a las grandes masas urbanas y rurales del mundo actual una efectiva alternativa educacional que supera con creces lo que lograron las formas tradicionales de educación formal hasta mediados del siglo XX. Lo que sabe hoy un niño o un ciudadano promedio gracias a la información que recibe cotidianamente de diferentes fuentes es inmensamente superior a lo que sabía una persona culta de finales del siglo XIX, pues a través de las tecnologías de la información puede conocer en forma virtualmente directa lo que ocurre en todo el mundo, lo cual a su vez le permite tomar posiciones con respecto a muchos más temas que afectan su vida.

Por esto es indispensable distinguir entre la función educativa natural de los medios de comunicación y de lo que constituye la discusión de las políticas públicas sobre educación en los medios periodísticos, ya que la educación trasciende con mucho el aparato educativo formal y el periodismo que desarrolla la discusión de las políticas del Estado es apenas una proporción insignificante de los aspectos de cultura universal que se distribuyen a través de los medios de comunicación. De tal forma se puede afirmar que el papel de los medios de comunicación es mucho más amplio que simplemente su labor informativa, pues cumple una labor cultural y en muchos casos una función de instrucción especializada. Por esto resulta importante entender los tres campos centrales en los cuales se relacionan con la educación:

Función informativa

Se centra en identificar, organizar y distribuir información sobre temas centrales de interés público, en la medida en que tienen que ver con asuntos esenciales para el desarrollo de los valores y necesidades fundamentales de una sociedad. La función del periodismo es poner al descubierto los temas que afectan cotidianamente la vida de los ciudadanos en sus relaciones con el Estado, con el mundo y con los diversos grupos de interés que constituyen la red de relaciones sociales en la cual es posible avanzar hacia formas de organización y convivencia más humanas. Esta es la agenda pública de una sociedad. El periodismo no solamente tiene la función de satisfacer los temas que el Estado o ciertos grupos de interés político o económico logran hacer prevalecer, sino que debe identificar aquellos otros temas de interés público que resultan menos atractivos para quienes tienen mayores cuotas de poder social pero que son de gran importancia para otros grupos sociales menos influyentes.

La educación, sin ninguna duda, constituye un punto fundamental de la agenda pública de cualquier país, ya que de ella depende en alto grado la consolidación de la democracia, la igualdad de oportunidades en el mundo laboral y político, la competitividad en el concierto de las naciones y la oportunidad de afianzar el progreso en los campos de la ciencia y la tecnología. Sin embargo, uno de los aspectos más débiles en la región es el cubrimiento del tema educativo como un asunto de interés público, lo cual contribuye a que las decisiones sobre este sector fundamental para la vida de una sociedad se sigan manejando a sin mayor participación de la ciudadanía.

Paradójicamente, el campo de información sobre el sector educativo es supremamente extenso y va desde los hechos más anecdóticos y cotidianos que ocurren en las aulas escolares, donde se materializan las orientaciones y desviaciones del sistema, hasta la toma de las grandes decisiones sobre políticas públicas en educación. No hay duda alguna sobre la riqueza de material informativo que puede encontrar un periodista especializado en este campo pues por el aparato educativo atraviesa toda la situación de una sociedad. Por eso es tan importante el trabajo periodístico que se encamina a formar la opinión pública a partir de la información generada desde el sector educativo.

Función recreativa y cultural

Una gran parte de material que se difunde a través de los medios de comunicación es de carácter recreativo y es allí donde se concentra la mayor inversión de recursos económicos. Tanto la televisión como la radio dedican mucho tiempo a la difusión de música, dramatizados y películas que constituyen por sí mismos una enorme industria alrededor de la cual se articula el multimillonario aparato publicitario que sostiene económicamente a los medios y hace de ellos una gran herramienta de poder. Es innegable que la función recreativa no es solo y simplemente eso, pues a través de la programación de entretenimiento se divulga información, valores, modelos de vida y un inagotable universo de contenidos humanos que constituyen la forma más eficaz de globalización de determinados tipos de cultura. Los países andinos, así como muchos de los demás países de similar nivel de desarrollo, poseen una capacidad muy limitada de producción de contenidos propios que se difunden a través de sus cadenas de radio y televisión, pero son usuarios de los sistemas privados de televisión que se manejan principalmente desde Estados Unidos, difundiendo enormes cantidades de material que va desde los más sofisticados canales dedicados a la naturaleza, la ciencia, la tecnología y la cultura, hasta los más pobres seriados que divulgan el modelo de vida norteamericano. Es, en cambio, mucho menos abundante la inclusión de los canales latinoamericanos en la programación de estas redes de distribución tanto por la limitada capacidad de producción como por su calidad.

No hay la menor duda, entonces, del poder educativo de los medios de comunicación en tanto que provee cantidades inimaginables de información sobre los temas más variados, así como posturas ante la vida, formas de pensamiento y valores éticos y morales que se destacan con una fuerza ejemplificadora que nunca antes logró la educación formal basada en conceptos abstractos. No es gratuito que destacados autores e intelectuales de todo el mundo, a quienes Humberto Eco llamó apocalípticos, hayan visto en los modernos medios de comunicación una especie monstruosa de exterminador de la cultura.

Sin embargo, más allá de estas posturas, a las cuales no han sido ajenos los educadores que ven en la televisión su mayor enemigo, los medios de comunicación son también la gran oportunidad de acceso a mundos que sólo eran posibles para muy pocos y privilegiados seres humanos hace apenas cincuenta o sesenta años. Gracias a los medios de comunicación niños y jóvenes de todas las condiciones pueden saber de lo que ocurre en el mundo, de la forma como viven otros, de las oportunidades que les ofrece la ciencia... en fin, tienen la posibilidad de beneficiarse de la cultura universal, aunque sea en su versión mediática. Es verdad, también, que esa visión de los medios es parcializada, responde a una selección hecha con intereses muy diferentes a los de la pura academia y generalmente obedecen a unas tremendas e inescrupulosas fuerzas de mercado que tergiversan valores, debilitan la identidad de las naciones y orientan hacia ciertas formas de pensar que convienen a quienes controlan la política y la industria, pero aún así abren enormes horizontes si se aprende a comprender los contenidos que difunden. Por esto, lo verdaderamente importante no es pelear contra los medios de comunicación, en su función cultural y recreativa, sino aprender a leerlos y usarlos como aliados en la construcción de una nueva sociedad donde lo primero que hay que democratizar es la información y el conocimiento.

Función de instrucción

Ya desde los años cuarenta o cincuenta, la radio fue una herramienta fundamental para la educación de millones de personas adultas que no habían tenido acceso a la escuela. Este uso de un medio masivo de comunicación dio origen a grandes programas de educación a distancia que en la región andina tuvieron un enorme éxito a partir de la década de los cincuenta. La imagen del campesino con el radio transistor colgado del cuerno del buey que tiraba el arado representa la enorme revolución que tuvo la radio en los procesos de mejoramiento de la agricultura, las campañas de alfabetización y los programas de salud ambiental.

Un papel similar adquirieron en la década de los cincuenta los cursos por correspondencia que sirvieron para preparar electricistas, dibujantes de caricaturas y electrónica básica. Es muy probable que una revista como *Mecánica Popular* en los Estados Unidos haya tenido más

impacto en la creación de una cultura tecnológica que todas sus universidades juntas, pues creó en la gente común el interés por manipular herramientas y resolver sus propios problemas cotidianos.

A partir de la difusión de la televisión estas posibilidades de uso de los medios para la instrucción se han multiplicado muchísimo, y hoy existen en casi todos los países, incluyendo los del área andina, canales de televisión dedicados exclusivamente a la instrucción pública para reforzar los mecanismos de educación formal existente. También los periódicos y revistas difunden libros, fascículos y materiales diseñados específicamente para ser usados en la escuela o de forma individual como material de autoinstrucción o de consulta. Es frecuente que los grandes diarios de los diferentes países publiquen cursos de inglés, diccionarios enciclopédicos, fascículos sobre valores y otros materiales por el estilo.

Aparte de eso, también hay industrias completas especializadas en la producción de material multimedia destinado a la capacitación técnica, la enseñanza de idiomas y otros propósitos específicos.

No hace falta extenderse mucho para comprender la enorme importancia de los medios de comunicación como medio privilegiado para reforzar los procesos de educación formal, dado que ofrecen enormes ventajas para captar la atención y acercarse a la realidad que siguen estando ausentes de la escuela regular.

Como puede apreciarse, la relación de los medios con el tema de educación resulta ser mucho más compleja de lo que parece a simple vista, pues además de los muchos campos que cubren, ellos operan de acuerdo con unas lógicas propias y con una organización muy particular.

En el caso específico del periodismo, los medios contribuyen a la puesta en escena de los temas de interés social mediante dos líneas que trabajan simultáneamente: por un lado cumpliendo una función social como transmisores de hechos sociales, generando la noticia, destacando unas cosas y ocultando otras, abriendo nuevas miradas o canalizando el sentir de ciertos sectores de la sociedad; por el otro, siguiendo unas líneas específicas que cumplen y afianzan una responsabilidad social en defensa de unos criterios éticos, políticos y económicos específicos. Por lo anterior, el nivel de organización de una sociedad frente a un tema como la educación va a determinar la importancia de éste en la agenda pública e informativa. Si los medios de comunicación no abren su espacio para hacer que diversos actores sociales opinen sobre los diversos temas educativos es muy difícil que la gente retome los problemas para discutirlos en otros espacios o para ventilar posiciones diversas que enriquezcan las perspectivas que conducen a decisiones de política pública.

A grandes rasgos lo que presenta la información de los países de la región andina es un conjunto variado y heterogéneo de medios que trabajan o tienen alguna participación en los asuntos relacionados con las políticas públicas de la educación de cada país. Si bien es cierto que la prensa supera a los demás medios en el cubrimiento del tema, también la televisión y la radio cumplen un papel relevante que difiere de las dinámicas y rutinas de la prensa y que, a su vez, genera otro tipo de cubrimiento de la información, acentuando aún más la diversidad informativa frente a la educación. De otra parte, la agenda informativa de los medios se determina usualmente de acuerdo con los acontecimientos coyunturales, creando una categorización de la realidad muy específica, lo cual se puede apreciar en la heterogeneidad que existe en la región frente al abordaje del tema educativo en los medios de comunicación. Vale la pena anotar que estas son observaciones de carácter muy general, pues no existe un estudio serio que permita establecer comparaciones rigurosas entre países sobre la forma de tratamiento periodístico del tema educativo. Estudios como este serían de gran ayuda para mejorar las dinámicas de cubrimiento del tema en los diversos medios, así como para desarrollar programas académicos encaminados a la formación de periodistas.

Hay ejemplos en la Región de diarios nacionales que cubren el tema en secciones específicas para cada periódico. Hay programas radiales oficiales y privados tanto en el AM, como en FM, con programación educativa. Existen periódicos y revistas de circulación nacional dependientes de las oficinas de prensa de los ministerios de educación dedicados exclusivamente al tema educativo. Hay canales de televisión educativa y franjas destinadas a educación a distancia. A pesar de esta gran diversidad en el uso de los medios como apoyo a la actividad educativa, los principales medios de información periodística no cuentan con secciones dedicada a la educación entendida como cotidianidad social similar en importancia a la vida política, judicial, económica o deportiva, sino que se centran en la publicación de artículos, editoriales y suplementos espontáneos sin ninguna continuidad. Desde luego hay excepciones en cada país, pero como tales sólo confirman la regla: aparecen columnistas que se ocupan del tema y eventualmente se destacan reportajes de gran valor, pero no en la cantidad y constancia que un tema de tanta importancia requeriría para convertirse en prioridad nacional como parte de la agenda pública.

Una vez se haya entendido el complejo papel que los medios de comunicación juegan dentro de una sociedad, se podrá definir hacia dónde se deben apuntar las iniciativas que permitan promover de la mejor manera posible su papel frente a la educación. Uno de los aspectos más importantes es promover su función como medio informativo. El periodismo cumple un papel central en la formación de opinión pública teniendo una especial influencia en el diseño de políticas de educación.

Por todo esto es muy urgente crear mecanismos de formación de periodistas y fuentes informativas en el tema educativo, foros regionales y seminarios sobre modelos de cubrimiento que también permitan a los medios establecer vínculos con otros sectores de la sociedad para estimular su participación activa en la discusión de las políticas públicas de educación. La comprensión del tema educativo, además, no debe restringirse a los periodistas que cubren secciones como infancia o familia, sino que debe permear también a quienes trabajan el tema de política, economía o deportes, pues todos estos son temas que de una u otra forma se relacionan con el progreso de la educación de un pueblo.

EL DESARROLLO DE CAPITAL HUMANO Y CAPITAL SOCIAL

Los conceptos de Capital Humano y Capital Social tienen una relación muy estrecha con el tema de la educación, por cuanto ella constituye el punto de partida para el desarrollo del individuo y de las organizaciones humanas.

En el caso del capital humano la educación formal tiene un papel preponderante, en cuanto es el mecanismo del cual disponen todas las culturas contemporáneas para ofrecer a los individuos las oportunidades de desarrollar sus capacidades intelectuales y prácticas en un contexto cultural altamente globalizado, en el cual la ciencia, la tecnología, el arte y todas las demás manifestaciones de productividad humana deben ser cultivadas desde temprana edad para poder alcanzar los niveles requeridos en los diversos campos, dentro de un margen de tiempo que permita al individuo y a su grupo de referencia beneficiarse con efectividad de los aprendizajes adquiridos. Esto significa que los países tienen que hacer grandes esfuerzos para articular escuela básica, universidad, aprendizaje laboral, investigación científica y tecnológica y consolidación de grupos de referencia nacional e internacional para pasar de ser simples proveedores de materias primas e ingresar al grupo de países productores de conocimiento. Esto implica lograr niveles de desarrollo elevados en el sector universitario y en los diversos campos de la investigación, para lo cual se requieren políticas muy consistentes de largo plazo y claras articulaciones con los niveles básicos de la educación que, en este sentido, debe convertirse en una verdadera red de identificación y desarrollo de talentos.

En el caso del Capital Social la educación formal es muy importante, pero sobre todo en la medida en que ella permita la construcción de vínculos fuertes entre diversos sectores de la sociedad. Para la constitución de capital social parece que las instituciones escolares básicas tienen un papel muy destacado en el desarrollo de habilidades sociales que no necesariamente están relacionadas con la 'calidad académica' tradicional, sino más bien facilitando y estimulando la adquisición de habilidades y valores de cooperación, solidaridad, participación,

liderazgo, etc. En cambio, otras organizaciones sociales como las iglesias, los partidos políticos, las organizaciones solidarias, las empresas y los medios de comunicación son inmensamente importantes en relación con la construcción de modelos y pautas de comportamiento orientadas a crear vínculos fuertes entre personas, entre organizaciones y entre comunidades, generando gradualmente relaciones de confianza y cooperación cuyo beneficio se refleja en el conjunto de transacciones que se realizan entre individuos y grupos humanos. De nuevo es importante mencionar que en la medida en que todas las ‘organizaciones educadoras’ fomenten la segregación y segmentación social —con el conjunto de prejuicios que van atados a los arquetipos e imaginarios sociales que mantienen las distancias—, el capital social de una comunidad se verá deteriorado y los costos de transacción entre individuos y grupos será muy alto, mientras que toda acción conducente a reducir distancias y fragmentaciones contribuirá a un incremento de ese capital social que permite desarrollar cada vez más relaciones de confianza, facilitando muchas de las actividades de intercambio material y cultural entre ciudadanos.

Margarita María Errázuriz, en su trabajo *Solidaridad, Democracia y Cultura para el Desarrollo* dice lo siguiente:

“La relación entre cultura y desarrollo ha sido ampliamente destacada en la última década.

A. Peyrefitte —uno de los autores que ha contribuido a dar un vuelco profundo a las explicaciones del desarrollo, al destacar la importancia de la cultura entre los factores causales del desarrollo— resalta la importancia que tiene para el desarrollo características individuales como la iniciativa personal, la libertad exploratoria e inventiva, la confianza, la responsabilidad, la libertad que conoce sus contrapartidas y sus deberes y límites. Para generar estas características individuales el autor señala que se requiere un tipo de cultura llamada a creer en el hombre, en su espíritu y a otorgarle un rol de actor social central en el desarrollo⁴.

El esfuerzo por identificar a los factores que permitirían potenciar el desarrollo, dentro del pensamiento que atribuye al comportamiento de las personas un peso decisivo en éste, ha dado valiosos frutos entre los que se destaca el concepto de comunidad cívica y sociabilidad espontánea acuñado por R. Putnam⁵. Estos estudios se remiten a ciertos componentes no visibles del funcionamiento de una sociedad y que tienen que ver con la existencia de un tejido social básico. Se sostiene que dicho tejido incide fuertemente en las

4 Peyrefitte (1996).

5 Putnam (1992).

posibilidades de crecimiento y desarrollo de una comunidad. Dicho conjunto de componentes está siendo analizado bajo la denominación de “capital social”. El mismo Putman, aportando precisiones a la definición del término comunidad cívica, señala que el capital social está conformado por el grado de confianza existente entre los actores sociales, las normas de comportamiento cívico por las que éstos se rigen y el nivel de asociatividad que caracteriza a una sociedad.

Para J. Coleman, uno de los primeros autores que desarrolló el concepto de capital social, éste tiene que ver con el grado de integración social, las redes de contactos, la reciprocidad y los comportamientos confiables. Estos comportamientos nacen a partir de valores compartidos⁶.

Otros autores señalan que el capital social se asocia con relaciones de cooperación y ayuda mutua, el desarrollo de lazos de solidaridad, el uso comunitario de los recursos y la participación en organizaciones colectivas⁷.

Las palabras usadas para definir esa cultura que debe favorecer el desarrollo son prácticamente sinónimos de solidaridad como, por ejemplo, cooperación, ayuda mutua, asociatividad, reciprocidad o señalan la necesidad de canales adecuados para su expresión: uso comunitario de los recursos, participación activa en organizaciones colectivas, redes de contacto. De modo que todos estos esfuerzos están en primer lugar destacando el rol de la cultura en el desarrollo y luego, al intentar precisar aquella que favorece el desarrollo, sus propuestas pueden sistematizarse en dos características necesarias: *la confianza en la persona y en su plena expresión humana* (“creer en el hombre y en su espíritu” como dice Peyrefitte) y la existencia de un *tejido social básico vivo y dinámico*. El carácter de este último estaría dado por el ejercicio de la solidaridad y la existencia de canales para su expresión.

De las condiciones que requiere una cultura para el desarrollo se puede concluir que la confianza y la solidaridad social son dos factores centrales. Estos pueden expresarse en forma independiente pero trabajan en conjunto y, por lo mismo, se potencian mutuamente. Además, es importante insistir, aunque sea obvio, que para lograr que estos comportamientos sean parte de una cultura es necesario compartir determinados valores.”

6 Coleman (1988).

7 Entre éstos se destaca Bernardo Kliksberg, véase de este autor *El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo*, documento presentado en el Seminario La Confianza en la Acción, Centro de Extensión de la Universidad Católica, Santiago de Chile, 1999. También, Francis Fukuyama, *Confianza* (Trust) Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad, Editorial Atlántida, Buenos Aires, 1966.

Es evidente que ninguna de las cosas señaladas en la cita anterior son posibles si las naciones no asumen el reto de adecuar sus sistemas educativos para que los valores de cooperación, confianza mutua, respeto y admiración por los otros puedan ser cultivados desde la primera infancia, bajo condiciones de equidad para todos los sectores de la población. Por el contrario, conservar sistemas educativos como los que se han descrito arriba, basados en la segmentación, la exclusión de grandes grupos de población y la inequidad en la calidad de servicios educativos ofrecidos significa perpetuar espirales de explotación, marginalidad y violencia.

La educación, pues, debe constituirse en la primera prioridad de desarrollo integral de los países del área Andina, para lo cual es indispensable fortalecer tanto como sea posible la activa participación de todos los sectores sociales interesados en el desarrollo.

Para conseguir que la educación sea prioritaria en las políticas públicas de la región no serán suficientes los pronunciamientos de los presidentes en las cumbres regionales, ni tampoco el incremento porcentual de recursos destinados a la prestación del servicio educativo básico. A esto es necesario añadirle un gran esfuerzo de reflexión y trabajo político e intelectual que permita ajustar los propósitos y las prioridades, influir sobre la cultura tradicional e introducir cambios profundos en el estilo y los contenidos que se distribuyen a través del aparato educativo formal. Será muy importante convocar a organizaciones internacionales y de cada uno de los países para aunar esfuerzos que ayuden a generar unas nuevas corrientes de pensamiento educativo en la región, pues a pesar de los indudables avances logrados en la última década en materia de acceso, aún hay mucha inequidad y esta se reflejará en el futuro inmediato en sociedades donde la injusticia social, las diferencias en el ingreso y las carencias culturales seguirán calentando el caldo de cultivo para las guerras que nacen de la pobreza.

CONCLUSIONES

Una conclusión general que puede sacarse al examinar la situación educativa de los países del área Andina es que si bien se ha avanzado en algunos indicadores globales de cobertura y permanencia de la población infantil en el sistema educativo, todavía hay temas en los cuales se mantiene un preocupante rezago. Esta misma percepción tiene el grupo de expertos de PREAL que realizaron el estudio titulado *Quedándonos Atrás*, 2001 sobre el progreso educativo en toda América Latina.

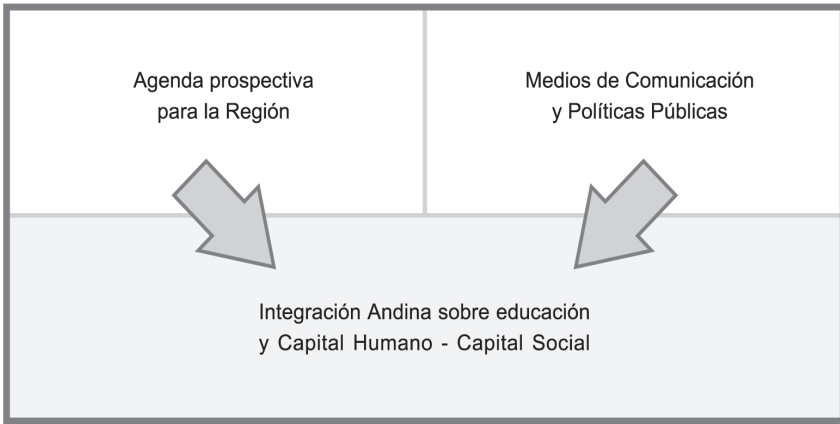
En el estudio se muestra cómo ha evolucionado el promedio de años de escolaridad en Asia que entre 1970 y 1995 pasó de cuatro años a nueve y medio, mientras en América Latina pasó

de tres a cinco y medio, progreso muy inferior, a su vez al promedio mundial que pasó de tres a un poco más de siete.

Subsisten graves problemas de inequidad tanto en el acceso como en la calidad y esto afecta hacia el futuro la competitividad general del área en el contexto productivo mundial, a la vez que hace que la región resulte más vulnerable al desarrollo de conflictos internos en los países tanto por el crecimiento de la pobreza como por la carencia de organizaciones sociales y políticas fuertes con capacidad de proyectarse hacia el desarrollo económico, científico y cultural. No cabe duda de que un sistema educativo precario, inequitativo y excluyente contribuye en el mediano y largo plazo a debilitar los valores democráticos y a hacer muy conflictivos y costosos los procesos cotidianos de intermediación social, y por ende obstaculiza también la creación de capital social.

Por esto parece importante enfatizar en la necesidad de desarrollar líneas coherentes de trabajo regional en el tema educativo, que fortalezcan simultáneamente la integración regional, el capital social, el desarrollo sostenible y la competitividad, con la participación de los gobiernos, las agencias multilaterales de financiación y cooperación técnica internacional, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil. El esfuerzo regional podría concertarse alrededor de dos grandes temas:

- 1 *Desarrollar una agenda educativa para la Región Andina* que permita hacer una reflexión común entre los países sobre la importancia de la educación en la integración regional y para crear una conciencia pública acerca de la prioridad del desarrollo del capital humano y el capital social y sus relaciones con el aparato educativo. En tiempos de globalización, cuando la educación es el instrumento central del intercambio cultural y tecnológico entre los países del área y con el resto del mundo, es importante unirse a todos los esfuerzos conducentes a desarrollar una reflexión sobre los diferentes temas relacionados con la situación educativa de la región y promover soluciones eficaces para los problemas más relevantes y muy particularmente aquellos que atentan contra la equidad social y el derecho fundamental a una educación completa y de buena calidad.
- 2 *Impulsar modelos de participación de la sociedad civil en la discusión de Políticas Públicas de Educación involucrando activamente a los Medios de Comunicación* de los cinco países. Esta segunda línea de acción está encaminada a dar relevancia al tema educativo como problema central del desarrollo, de la misma manera que se da visibilidad a los temas políticos y económicos. Se pretende incorporar a los Medios de comunicación en su responsabilidad social con respecto al desarrollo de capital humano y capital social en la región y a la activa participación de la sociedad civil.



Estas dos grandes estrategias, debidamente articuladas, permiten ir generando gradualmente un pensamiento educativo regional, lo cual es indispensable para alimentar acuerdos entre gobiernos y organismos de financiamiento internacional que usualmente manejan sus propias agendas sin que haya en la región un pensamiento fuerte capaz de contrastar puntos de vista. Cada uno de los cinco países tiene gente muy valiosa y con un importante conocimiento sobre asuntos de macroeconomía educativa, pedagogía y diseño de modelos administrativos, pero no siempre estas personas son quienes intervienen en las decisiones pues se encuentran dispersas y no se ha conseguido generar una forma de crear grupos importantes de pensamiento conjunto.

De otra parte, es de gran importancia crear y fortalecer vínculos entre directores y periodistas de los medios de comunicación de toda la región, desarrollando cuanto sea posible la conciencia sobre la responsabilidad social de los medios en relación con asuntos cruciales del desarrollo como es el caso de la educación y, en general, los temas relacionados con la infancia. Esto implica, además del intercambio de experiencias, un proceso de formación práctica que conduzca a enriquecer la perspectiva con la cual se cubre el tema educativo en los diversos medios, diversificando y valorando fuentes de información, enriqueciendo los vínculos con organizaciones de la sociedad civil y promoviendo actividades conducentes a movilizar la opinión pública en torno al tema, como herramientas fundamentales a la hora de fortalecer el capital humano y el capital social.

REFERENCIAS

Documentos de trabajo elaborados para la CAF (2001) por:

VILLARREAL, Rodrigo. Bolivia DURÁN, Janet. Ecuador

HARMAN, Henry. Perú

BRUNICELLI, Josefina. Venezuela

ARENAS, Wendy y CAJIAO, Francisco. Colombia

CAJIAO, Francisco. (2000). "Políticas Públicas en la Educación". Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá.

COLEMAN, James S. (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital". *Journal of Sociology*, 94, Supplement.

DELORS, Jaques. (1996). "Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre educación para el siglo XXI". Ed. Santillana – UNESCO, Madrid,

EL TIEMPO, Educación compromiso de todos. Documento de trabajo sobre medios de comunicación y políticas públicas en educación. 2001

ERRÁZURIZ, Margarita María. (2001). "Solidaridad, Democracia y Cultura para el Desarrollo". Documentos de trabajo, BID. Disponible en www.bid.org.

GÓMEZ BUENDÍA, Hernando y otros. (1998). "Educación la agenda del siglo XXI". PNUD.

PEYREFITTE, Alain. (1996). "La sociedad de la confianza". Andrés Bello, Santiago de Chile.

PREAL. (2001). "Quedándonos atrás, informe del progreso educativo en América Latina".

PUTAMN, Robert. (1992). "Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy". Princeton University Press, New Jersey.

SZAUER, María Teresa y CASTILLO, María Silvia. (2003). "El Capital Social como Articulador del Desarrollo Sostenible".

UNESCO – OREALC. "Proyecto regional de indicadores educativos".

CAPITAL SOCIAL Y CULTURA. CLAVES OLVIDADAS DEL DESARROLLO

Bernardo Kliksberg

EL NUEVO DEBATE SOBRE EL DESARROLLO

A fines del siglo XX la humanidad cuenta con inmensas fuerzas productivas. Las revoluciones tecnológicas en curso han alterado sustancialmente sus capacidades potenciales de generar bienes y servicios. Los avances simultáneos en campos como la informática, la biotecnología, la robótica, la microelectrónica, las telecomunicaciones, la ciencia de los materiales y otras áreas, han determinado rupturas cualitativas en las posibilidades usuales de producción, ampliándolas extensamente, y con un horizonte de continuo crecimiento hacia adelante. Sin embargo, 1.300 millones de personas carecen de lo más mínimo y viven en pobreza extrema con menos de un dólar de ingresos al día, 3.000 millones se hallan en pobreza, teniendo que subsistir con menos de dos dólares diarios, 1.300 millones de personas carecen de agua potable, 3.000 millones no tienen instalaciones sanitarias básicas, y 2.000 millones no reciben electricidad.

Alcanzar la deseada meta del desarrollo económico y social es más viable que nunca en términos de tecnologías y potencial productivo pero, al mismo tiempo, el objetivo se halla muy distante de amplias poblaciones en diversos continentes, entre ellos, en América Latina.

La “aldea global” en que se ha convertido el planeta, en donde las interrelaciones entre los países y los mercados se multiplican continuamente, parece caracterizarse por una explosión de complejidad, direcciones contradictorias de evolución, y altas dosis de incertidumbre. Exploradores de las fronteras de las nuevas realidades, como Ylia Prygogine (1988), Premio Nobel de Química, ha señalado que la mayor parte de las estructuras de la realidad actual, son “estructuras disipativas de final abierto”, es difícil predecir en qué sentido evolucionarán, y las lógicas tradicionales son impotentes para explicar su curso. Edgar Morín (1991) resalta que en lugar del “fin de la historia”, vaticinado por algunos que alegaron que al desaparecer el mundo bipolar, la historia sería previsible y hasta “aburrida”, lo que tenemos ante nuestros ojos es que “de aquí en adelante el futuro se llama incertidumbre”. La historia en curso está marcada por severas contradicciones. Así, al mismo tiempo, por ejemplo, que el conocimiento tecnológico disponible ha multiplicado las capacidades de dominar la naturaleza, el ser

humano está creando desequilibrios ecológicos de gran magnitud, poniendo en peligro aspectos básicos del ecosistema, y su propia supervivencia. Mientras que las capacidades productivas han llevado la producción mundial a más de 25 trillones de dólares, las polarizaciones sociales se han incrementado fuertemente y, según los informes de las Naciones Unidas (1998), 358 personas son poseedoras de una riqueza acumulada superior a la del 45% de la población mundial. Las disparidades alcanzan los aspectos más elementales de la vida cotidiana. Los acelerados progresos en medicina, han permitido una extensión considerable en la esperanza de vida pero, mientras en las 26 naciones más ricas la misma alcanzaba en 1997, a 78 años de edad, en los 46 países más pobres era, en dicho año, de 53 años.

La idea del progreso indefinido está siendo suplantada por visiones que asignan un rol mayor a las complejidades, las contradicciones, y las incertidumbres y buscan soluciones a partir de integrar las mismas a las perspectivas de análisis de la realidad.¹

En este marco general, hay un nuevo debate en activa ebullición en el campo del desarrollo. Buscando caminos más efectivos, en un mundo donde la vida cotidiana de amplios sectores está agobiada por carencias agudas, y donde se estima que una tercera parte de la población activa mundial se halla afectada por serios problemas de desocupación y subocupación, el debate está revisando supuestos no convalidados por los hechos, y abriéndose hacia variables a las que se asignaba escaso peso en las últimas décadas.

Hay una revalorización en el nuevo debate de aspectos no incluidos en el pensamiento económico convencional. Se ha instalado una potente área de análisis en vertiginoso crecimiento que gira en derredor de la idea de “capital social”. Uno de los focos de ese área, a su vez con su propia especificidad, es el reexamen de las relaciones entre cultura y desarrollo. Como señala Lourdes Arizpe (1998), “la cultura ha pasado a ser el último aspecto inexplorado, de los esfuerzos que se despliegan a nivel internacional, para fomentar el desarrollo económico”. Enrique V. Iglesias (1997), subraya que se abre en este reexamen de las relaciones entre cultura y desarrollo, un vasto campo de gran potencial. Resalta “hay múltiples aspectos en la cultura de cada pueblo que pueden favorecer a su desarrollo económico y social, es preciso descubrirlos, potenciarlos, y apoyarse en ellos, y hacer esto con seriedad significa replantear la agenda del desarrollo de una manera que a la postre resultará más eficaz, porque tomará en cuenta potencialidades de la realidad que son de su esencia y, que hasta ahora, han sido generalmente ignoradas”.

1 Morin resalta las dificultades para tener una visión clara de hacia adónde avanza la historia: “Estamos en lo desconocido, más aún, en lo innominado. Nuestro conocimiento de tiempos actuales se manifiesta solamente en el prefijo sin forma “pos” (posindustrial, posmoderno, posestructuralista), o en el prefijo negativo “ante” (antitotalitario). No podemos dar un rostro a nuestro futuro, ni siquiera nuestro presente”.

Ubicado en este contexto bullente en reclamos por rediscutir la visión convencional del desarrollo, e integrar nuevas dimensiones, este trabajo procura poner a foco un tema relevante del nuevo debate, las posibilidades del capital social y de la cultura, de aportar al desarrollo económico y social. Particularmente, el trabajo se centra en sus posibles contribuciones a América Latina, una región con graves problemas en los campos de la pobreza (afecta a vastos sectores de la población) y de la inequidad (es considerado el Continente más desigual del Planeta). Seguramente la integración de estos planos complejizará aún mucho más la búsqueda de estrategias y diseños adecuados. Pero esa es la idea. Las políticas basadas en diseños que marginan aspectos como los mencionados, han demostrado muy profundas limitaciones.

El trabajo se propone cumplir su propósito a través de varios momentos sucesivos de análisis. En primer lugar se presentan aspectos de la crisis del pensamiento económico convencional. La nueva atención prestada a capital social y cultura, se inscribe en esa crisis. En segundo término se explora la idea de capital social. El énfasis se pone, en este caso, no en la discusión teórica, sino en la presencia concreta del mismo en realidades actuales. En tercer término, con apoyo en los desarrollos anteriores, se ingresa a observar “el capital social en acción” en realidades latinoamericanas. Se indaga a través de experiencias concretas de la región, cómo el capital social y la cultura constituyen potentes instrumentos de construcción histórica. Por último, se formulan algunas reflexiones sobre posibles aportes de la cultura al desarrollo latinoamericano.

LA CRISIS SOBRE EL PENSAMIENTO ECONÓMICO CONVENCIONAL

Se hallan en plena actividad, actualmente, diversas líneas de discusión sobre los supuestos económicos que han orientado el desarrollo en las últimas décadas. El debate en curso no aparece como un debate hacia el interior de la academia, en donde diversas escuelas de pensamiento o personalidades defienden determinados enfoques surgidos de su propia especulación. Está fuertemente influido por las dificultades del pensamiento convencional en la realidad. Lo han dinamizado y urgido procesos como los severos problemas experimentados por las economías del Sudeste asiático, las graves crisis observables en economías en transición, como la rusa, las inestabilidades pronunciadas en los mercados financieros internacionales, los desajustes y las polarizaciones sociales en regiones como América Latina, y otros. Aparece gracias a los importantes avances en la medición de los fenómenos económicos y sociales, como un debate en donde la especulación infinita a partir de las propias premisas, característica de décadas anteriores, es reemplazado por análisis que arrancan de la vasta evidencia empírica que está generando el instrumental cuantitativo y estadístico.

Una primera característica de la crisis en curso es el llamado, cada vez más amplio, a respetar la complejidad de la realidad. Se previene contra la “soberbia epistemológica” con que el pensamiento económico convencional trabajó múltiples problemas, pretendiendo capturarlos y resolverlos a partir de marcos de referencia basados en grupos de variables limitadas, de índole casi exclusivamente económico, que no dejaban espacio a variables de otras procedencias. Joseph Stiglitz (abril del 1998) reclama que “un principio del consenso emergente es que un mayor grado de humildad es necesario”. Aboga por un nuevo consenso, post Washington, ante las dificultades surgidas en la realidad. Señala a América Latina como uno de los casos que evidencia las dificultades. Afirma: “yo argumentaría que la experiencia latinoamericana sugiere que deberíamos reexaminar, rehacer y ampliar, los conocimientos acerca de la economía de desarrollo que se toman como verdad, mientras planificamos la próxima serie de reformas”.

Otro aspecto sobresaliente de la nueva discusión sobre el desarrollo, es la apelación cada vez más generalizada a superar los enfoques reduccionistas y buscar, para captar la complejidad, perspectivas integradoras de variables múltiples. Enrique Iglesias (1997) advierte: “El desarrollo sólo puede encararse en forma integral; los enfoques monistas sencillamente no funcionan”. Joseph Stiglitz (octubre de 1998) destaca que se ha visto al desarrollo como un “problema técnico que requiere soluciones técnicas”, y esa visión ha chocado con la realidad que va mucho más allá de ella. Señala que “un evento definidor ha sido que muchos países han seguido los dictados de liberalización, estabilización y privatización, las premisas centrales del llamado Consenso de Washington y, sin embargo, no han crecido. Las soluciones técnicas no son evidentemente suficientes”.

Un tema resaltante de la discusión abierta es el énfasis en no confundir los medios con los fines, desvío en el que se sugiere, se ha caído con frecuencia. Los objetivos finales del desarrollo tienen que ver con la ampliación de las oportunidades reales de los seres humanos, de desenvolver sus potencialidades. Una sociedad progresa efectivamente cuando los indicadores claves, como años que la gente vive, calidad de su vida, y desarrollo de su potencial avanzan. Las metas técnicas son absolutamente respetables y relevantes, pero son medios al servicio de esos objetivos finalistas. Si se produce un proceso de sustitución silenciosa de los fines reales por los medios, se puede perder de vista el horizonte hacia el cual se debería avanzar, y equivocar los métodos para medir avance. La elevación del Producto Bruto per capita, por ejemplo, aparece en la nueva perspectiva como un objetivo importante y deseable, pero sin dejar de tener nunca en cuenta que es un medio al servicio de fines mayores, como los índices de nutrición, salud, educación, libertad, y otros. Sus mediciones no reflejan por tanto, necesariamente, lo que está sucediendo en relación a dichas metas. Amartya Sen (1998) analiza detalladamente esta visión general en el caso de los recursos humanos. Señala que constituye

un progreso considerable el nuevo énfasis puesto en los mismos, pero que debe entenderse que el ser humano no es sólo un medio del desarrollo, sino, su fin último. Esa visión no debe perderse de vista. Subraya “Si en última instancia considerásemos al desarrollo como la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas libremente y valoradas, sería del todo inapropiado ensalzar a los seres humanos como “instrumentos del desarrollo económico. Hay una gran diferencia entre los medios y los fines”.

Stiglitz (Octubre, 1998) enfatiza que la confusión medios-fines ha sido frecuente en la aplicación del Consenso de Washington: “se ha tomado la privatización y la liberalización comercial como fines en sí mismos más que como medios para alcanzar un crecimiento sostenible, equitativo y democrático. Se ha focalizado demasiado en la estabilidad de los precios, más que en el crecimiento y la estabilidad de la producción. Se ha fallado en reconocer que el fortalecimiento de las instituciones financieras es tan importante para la estabilidad económica, como controlar el déficit presupuestario y aumentar la oferta de dinero. Se ha centrado en la privatización, pero se ha puesto demasiada poca atención a la infraestructura institucional, que es necesaria para hacer que los mercados funcionen y, especialmente, a la importancia de la competición”.

A partir de estas percepciones sobre la estrechez del enfoque meramente técnico y la necesidad de delimitar fines y medios, se plantean visiones ampliatorias de los objetivos que debería perseguir el desarrollo. Junto al crecimiento económico, surge la necesidad de lograr desarrollo social, mejorar la equidad, fortalecer la democracia, y preservar los equilibrios medioambientales. El Consenso de los Presidentes de América en Santiago (1998), reflejó este orden de preocupaciones incluyendo, en su plan de acción, puntos que exceden a los abordajes convencionales como, entre otros: el énfasis en la promoción de la educación, la preservación y profundización de la democracia, la justicia y los derechos humanos, la lucha contra la pobreza y la discriminación, el fortalecimiento de los mercados financieros y la cooperación regional en asuntos ambientales.

Se resalta en las críticas al pensamiento económico convencional como las limitaciones de su marco de análisis, han creado serias insuficiencias de operación. Variables excluidas o marginadas como, entre otras, las políticas, y las institucionales, tienen alto peso en la realidad y van a incidir fuertemente creando escenarios no previstos. Quejarse de ellas como “intrusos indeseables” no conduce a ningún camino útil. Pareciera que lo que corresponde no es reclamarle a la realidad, sino revisar el esquema conceptual con el que se está analizando, para darles su debido lugar.

Alessina y Peroti (1994), entre otros, plantean la necesidad de ingresar en un examen en profundidad de las intersecciones entre política y economía. Destacan: "... la economía sola no puede explicar integralmente la enorme variabilidad entre los países en el crecimiento y más generalmente los resultados económicos y las alternativas de política. Las elecciones de políticas económicas no son hechas por planificadores sociales que viven sólo entre documentos académicos. Más bien, la política económica es el resultado de luchas políticas dentro de estructuras institucionales".

Se analiza, al respecto, cómo las realidades políticas son determinantes en las hambrunas masivas que han afligido a amplios grupos humanos en el presente siglo. Según sus investigaciones (1981), las hambrunas no tienen que ver necesariamente con escaseces de recursos alimenticios. Se vinculan más con factores como las disparidades de precios relativos, los bajos salarios, y las maniobras especulativas. El cuadro de condiciones políticas pesa fuertemente al respecto. Examinando las correlaciones entre hambrunas masivas y tipo de régimen político, determina (1998) que "ningún país dotado de un sistema de elecciones multipartidistas, con partidos de oposición capaces de expresarse como tales, de una prensa capacitada para informar y poner en tela de juicio la política gubernamental sin temor a ser censurada, ha sido escenario de hambrunas realmente importantes". En esos países funcionan poderosos "incentivos políticos" para que se tomen decisiones que eviten la hambruna. En cambio, observa que las hambrunas de mayores proporciones han tenido lugar en: "territorios colonizados y gobernados por autoridades imperialistas extranjeras, dictaduras militares de corte moderno, bajo el control de potentados autoritarios, o regímenes de partido único donde no se tolera la disidencia política".

"Las instituciones cuentan", es el título de un reciente trabajo del Banco Mundial sobre la materia (1998). En el mismo, desarrolla en detalle la visión de que todo el tema de las instituciones debe ser incorporado al análisis de las realidades económicas y el diseño de políticas. Entiende, como tales, al 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. Entre las formales se hallan las constituciones, leyes, regulaciones, contratos, etc. Entre las informales están la ética, la confianza, los preceptos religiosos y otros códigos implícitos. Una de las debilidades del Consenso de Washington habría sido, según el Banco Mundial, la no inclusión de las mismas entre las políticas que recomienda. Señala al respecto: "Con una sola excepción (la protección de los derechos de propiedad), las prescripciones de política del Consenso de Washington ignoran el rol potencial que los cambios en las instituciones pueden jugar en acelerar el desarrollo económico y social". Un amplio número de investigaciones recientes da cuenta de correlaciones estadísticas significativas entre buen funcionamiento de instituciones básicas, como los mecanismos anticorrupción, la calidad de las instituciones públicas, la credibilidad, y otras, y los avances en crecimiento, desarrollo social y equidad.

En las reformulaciones en curso del pensamiento económico convencional ha ingresado, como un tema central, el del capital humano. Mejorar el perfil de la población de un país es un fin en sí mismo, como resaltaba Sen. Al mismo tiempo, constituye una vía fundamental para alcanzar productividad, progreso tecnológico y competitividad en los escenarios económicos de fin de siglo. En ellos el papel del capital humano en la producción es decisivo. En estructuras productivas, cada vez más basadas en conocimiento, como las presentes y prospectivas, los niveles de calificación promedio de una sociedad van a ser determinantes en sus posibilidades de generar, absorber y difundir tecnologías avanzadas. La educación hace una diferencia crucial según las mediciones disponibles, tanto para la vida de las personas, el desenvolvimiento de las familias, la productividad de las empresas, y los resultados económicos macro de un país. Es, como se la ha denominado, una estrategia “ganadora” con beneficios para todos. La nutrición y la salud son a su vez, desde ya, condiciones de base para el desenvolvimiento del capital humano.

En este cuadro de conjunto, donde las dificultades de la realidad han impulsado una crisis y un proceso de reenfoque profundo del pensamiento económico, se inscribe la integración activa a los análisis del capital social y de la cultura. Una ola de investigaciones de los últimos años indica, con datos de campo a su favor, cómo diversos componentes no visibles del funcionamiento cotidiano de una sociedad, que tienen que ver con la situación de su tejido social básico, inciden silenciosamente en las posibilidades de crecimiento y desarrollo. Denominados capital social, los exploraremos en la sección siguiente. Empiezan a influir en el diseño de políticas en algunos países avanzados, han comenzado a formar parte de la elaboración de los proyectos de desarrollo, e instituciones de cooperación internacional, están incluyendo los progresos en capital social, en los criterios de medición del grado de éxito de los proyectos.

Al centro del capital social se hallan múltiples elementos del campo de la cultura. Como lo destaca Arizpe (1997), tienen todo orden de implicancias prácticas y han sido marginados por el pensamiento convencional. Destaca: “La teoría y la política del desarrollo deben incorporar los conceptos de cooperación, confianza, etnicidad, identidad, comunidad y amistad, ya que estos elementos constituyen el tejido social en que se basan la política y la economía. En muchos lugares, el enfoque limitado del mercado basado en la competencia y la utilidad está alterando el delicado equilibrio de estos factores y, por lo tanto, agravando las tensiones culturales y el sentimiento de incertidumbre”.

El capital social y la cultura han comenzado a instalarse en el centro del debate sobre el desarrollo, no como adiciones complementarias a un modelo de alto vigor que se perfecciona un poco más con ellos. Todo el modelo está sufriendo severas dificultades por sus distancias

con los hechos, y las críticas procedentes de diversos orígenes se encaminan de un modo u otro a “recuperar la realidad” con miras a producir, en definitiva, políticas con mejores chances respecto a las metas finales. En ese encuadre, el ingreso al debate de los mismos forma parte del esfuerzo por darle realidad a toda la reflexión sobre el desarrollo.

El replanteo del modelo no se está haciendo solamente a través de la inclusión de diversas variables ausentes. Está en discusión un aspecto subyacente más profundo, la lógica de las interrelaciones. Una parte significativa del nuevo debate está concentrado en el análisis de cómo se han subestimado los encadenamientos recíprocos entre las diversas dimensiones, y cómo ello ha generado errores de consideración en la preparación de políticas. Alessina y Peroti (1994), por ejemplo, subrayan sobre una interrelación clave: “... la desigualdad en los ingresos es un determinante importante de la inestabilidad política. Los países con un ingreso más desigualmente distribuido son políticamente más inestables. A su vez la inestabilidad política tiene efectos adversos sobre el crecimiento”.

Las áreas económica, política y social están inextricablemente ligadas. Lo que suceda en cada una de ellas va a condicionar severamente las otras. La visión puramente economicista del desarrollo puede tropezar, en cualquier momento, con bloqueos muy serios que surgen de las otras áreas, y así se ha dado en la realidad.

Hay en curso, en ese marco, una reevaluación integral de las relaciones entre crecimiento económico y desarrollo social. En la visión convencional se suponía que, alcanzando tasas significativas de crecimiento económico, el mismo se “derramaría” hacia los sectores más desfavorecidos y los sacaría de la pobreza. El crecimiento sería, al mismo tiempo, desarrollo social. Las experiencias concretas han indicado que las relaciones entre desarrollo económico y desarrollo social son de carácter mucho más complejo. El seguimiento de la experiencia de numerosos países, efectuado por las Naciones Unidas a través de sus informes de Desarrollo Humano, no encuentra corroboración para los supuestos del llamado modelo de derrame. No basta el crecimiento para solucionar la pobreza. Siendo absolutamente imprescindible, el mismo puede quedar estacionado en ciertos sectores de la sociedad, y no llegar a los estratos sumergidos. Pueden incluso darse tasas significativas de crecimiento y, al mismo tiempo, continuar en vigencia agudas carencias para amplios sectores de la población. James Migdley (1995) señala que esa forma de crecimiento ha caracterizado a muchas naciones desarrolladas y en desarrollo en los últimos años, y la denomina “desarrollo distorsionado”. El crecimiento, constata, no ha sido acompañado en ellas por un mejor acceso a protección de salud, educación, servicios públicos y otros factores que contribuyen al bienestar social. Se plantea entonces que, junto a los esfuerzos que es desde ya necesario realizar por el crecimiento, deben practicarse activas políticas de desarrollo social, y debe mejorarse la equidad. Formarán parte de dichas

políticas inversiones, mantenidas en el tiempo y considerables, en educación y salud, extensión de los servicios de agua potable, instalaciones sanitarias y energía eléctrica, protección a la familia, y otras. Para que el crecimiento signifique bienestar colectivo, debe haber simultáneamente desarrollo social.

El análisis de las interrelaciones entre ambos está yendo, incluso, más lejos. Se resalta que son interdependientes. James Wolfensohn (1996), Presidente del Banco Mundial, ha planteado al respecto: “Sin desarrollo social paralelo no habrá desarrollo económico satisfactorio”.

Efectivamente, el desarrollo social fortalece el capital humano, potencia el capital social, y genera estabilidad política, bases esenciales para un crecimiento sano y sostenido. Alain Touraine (1997) sugiere que es necesario pasar a una nueva manera de razonar el tema: “Queda así planteado el principio central de una nueva política social: en vez de compensar los efectos de la lógica económica, esta debe concebirse como condición indispensable del desarrollo económico”.

La visión que aparece es la de que no es viable el desarrollo social sin crecimiento económico pero el mismo, a su vez, no tendrá carácter sustentable sino está apoyado en un intenso crecimiento social.

Otro eje analizado son las relaciones entre grado de democracia y desarrollo social. Wickrane y Mulford (1996), entre otros, han examinado las correlaciones estadísticas respectivas. Sus datos indican que cuando aumenta la participación democrática, y se dispersa el poder político entre el conjunto de la población, mejoran los indicadores de desarrollo social. Los gobiernos tienden a responder más cercanamente a las necesidades de la mayoría de la población.

Sumando factores, Wolfensohn (1998) sugiere la imprescindibilidad de ir más allá de los enfoques unilaterales:

- “Debemos ir más allá de la estabilización financiera. Debemos abordar los problemas del crecimiento con equidad a largo plazo, base de la prosperidad y el progreso humano. Debemos prestar especial atención a los cambios institucionales y estructurales necesarios para la recuperación económica y el desarrollo sostenible. Debemos ocuparnos de los problemas sociales.
- Debemos hacer todo eso. Porque si no tenemos la capacidad de hacer frente a las emergencias sociales, si no contamos con planes a más largo plazo para establecer instituciones sólidas, si no logramos una mayor equidad y justicia social, no habrá estabilidad política. Y sin estabilidad política, por muchos recursos que consigamos acumular para programas económicos, no habrá estabilidad financiera”.

Como se observa, en la imagen transmitida, la estabilidad financiera no es posible sin estabilidad política. Ella a su vez está muy ligada a los grados de equidad y justicia social. El frente a abordar es muy amplio. Es necesario atacar, al mismo tiempo que los problemas económicos y financieros, los sociales, y avanzar en las transformaciones institucionales.

El capital social y la cultura son componentes claves de estas interacciones. Las personas, las familias, los grupos, son capital social y cultura por esencia. Son portadores de actitudes de cooperación, valores, tradiciones, visiones de la realidad, que son su identidad misma. Si ello es ignorado, saltado, deteriorado, se inutilizarán importantes capacidades aplicables al desarrollo, y se desatarán poderosas resistencias. Si, por el contrario, se reconoce, explora, valora, y potencia su aporte, puede ser muy relevante y propiciar círculos virtuosos con las otras dimensiones del desarrollo.

La crisis de la reflexión convencional sobre el desarrollo en marcha está abriendo, entre otras, la oportunidad de cruzar activamente capital social, cultura, y desarrollo. Hasta hace poco la corriente principal de trabajo sobre desarrollo prestaba limitada atención a lo que sucedía en dichos campos. A su vez, en ellos, muchas indagaciones se realizaban al margen de posibles conexiones con el proceso de desarrollo. La crisis, que busca ampliar el marco de comprensión para poder superar la estrechez evidenciada por el marco usual, crea un vasto espacio para superar los aislamientos. En la sección siguiente se intenta avanzar en esa dirección, explorando algunos de las múltiples interrelaciones posibles.

CAPITAL SOCIAL, CULTURA Y DESARROLLO

Según análisis del Banco Mundial hay cuatro formas básicas de capital; el natural, constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país; el construido, generado por el ser humano que incluye diversas formas de capital: infraestructura, bienes de capital, financiero, comercial, etc.; el capital humano, determinado por los grados de nutrición, salud, y educación de su población, y el capital social, descubrimiento reciente de las ciencias del desarrollo. Algunos estudios adjudican a las dos últimas formas de capital, un porcentaje mayoritario del desarrollo económico de las naciones a fines del siglo XX. Indican que allí hay claves decisivas del progreso tecnológico, la competitividad, el crecimiento sostenido, el buen gobierno, y la estabilidad democrática.

¿Qué es en definitiva el capital social? El campo no tiene una definición consensualmente aceptada. De reciente exploración se halla, en realidad, en plena delimitación de su identidad, de aquello que es, y de aquello que no es. Sin embargo, a pesar de las considerables

imprecisiones, hay la impresión cada vez más generalizada que, al percibirlo e investigarlo, las disciplinas del desarrollo están incorporando al conocimiento y la acción, un amplísimo número de variables que juegan roles importantes en el mismo, y que estaban fuera del encuadre convencional.

Robert Putnam (1994), precursor de los análisis del capital social, considera en su difundido estudio sobre las disimilitudes entre Italia del Norte e Italia del Sur que, fundamentalmente, lo conforman: el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas, y nivel de asociatividad que la caracteriza. Estos elementos son evidenciadores de la riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad. La confianza, por ejemplo, actúa como un “ahorrador de conflictos potenciales” limitando el “pleitismo”. Las actitudes positivas en materia de comportamiento cívico, que van desde cuidar los espacios públicos al pago de los impuestos, contribuyen al bienestar general. La existencia de altos niveles de asociacionismo indica que es una sociedad con capacidades para actuar cooperativamente, armar redes, concertaciones, sinergias de todo orden a su interior. Este conjunto de factores tendría, según las observaciones de Putnam, mayor presencia y profundidad en Italia del Norte en relación a la Italia del Sur, y habrían jugado un papel definitorio en la superioridad que la primera había evidenciado en materia de desempeño económico, calidad de gobierno, estabilidad política y otras áreas.

Para otro de los precursores, James Coleman (1990), el capital social se presenta tanto en el plano individual como en el colectivo. En el primero tiene que ver con el grado de integración social de un individuo, su red de contactos sociales, implica relaciones, expectativas de reciprocidad, comportamientos confiables. Mejora la efectividad privada. Pero también es un bien colectivo. Por ejemplo, si todos en un vecindario siguen normas tácitas de cuidar por el otro y de no-agresión, los niños podrán caminar a la escuela con seguridad, y el capital social estará produciendo orden público.

Diferentes analistas actuales de esta vieja-nueva forma de capital ponen el énfasis en diversos aspectos. Entre otros, para Kenneth Newton (1997), el capital social puede ser visto como un fenómeno subjetivo, compuesto de valores y actitudes que influyen cómo las personas se relacionan entre sí. Incluye confianza, normas de reciprocidad, actitudes y valores que ayudan a las personas a trascender relaciones conflictivas y competitivas para conformar relaciones de cooperación y ayuda mutua. Stpehan Baas (1997) dice que el capital social tiene que ver con cohesión social, con identificación con las formas de gobierno, con expresiones culturales y comportamientos sociales que hacen a la sociedad más cohesiva, y más que una suma de individuos. Considera que los arreglos institucionales horizontales tienen un impacto positivo en la generación de redes de confianza, buen gobierno y equidad social.

El capital social juega un rol importante en estimular la solidaridad y en superar las fallas del mercado a través de acciones colectivas y el uso comunitario de recursos. James Joseph (1998) lo percibe como un vasto conjunto de ideas, ideales, instituciones y arreglos sociales, a través de los cuales las personas encuentran su voz y movilizan sus energías particulares para causas públicas. Bullen y Onyx (1998) lo ven como redes sociales basadas en principios de confianza, reciprocidad y normas de acción.

En visión crítica, Levi (1996) destaca la importancia de los hallazgos de Putnam, pero acentúa que es necesario dar más énfasis a las vías por las que el estado puede favorecer la creación de capital social. Considera que el foco de Putnam en asociaciones civiles, lejos del Estado, deriva de su perspectiva romántica de la comunidad y del capital social. Ese romanticismo restringiría la identificación de mecanismos alternativos para la creación y uso del capital social, y limitaría las conceptualizaciones teóricas. Wall, Ferrazi, y Schryer (1998) entienden que la teoría del capital social necesita de mayores refinamientos antes de que pueda ser considerada una generalización medible. Serageldin (1998) resalta que, mientras hay consenso en que el capital social es relevante para el desarrollo, no hay acuerdo entre los investigadores y prácticos acerca de los modos particulares en que aporta al desarrollo, en cómo puede ser generado y utilizado, y cómo puede ser operacionalizado y estudiado empíricamente.

Mientras prosigue la discusión epistemológica y metodológica totalmente legítima, dado que los estudios sistemáticos sobre el tema recién se iniciaron hace menos de una década, y el mismo es de una enorme complejidad, el capital social sigue dando muestras de su presencia y acción efectiva. En ello queremos concentrarnos.

Una amplia línea de investigaciones enfocadas a “registrarlo en acción” está arrojando continuamente nuevas evidencias sobre su peso en el desarrollo.

Entre ellas, Knack y Keefer (1996) midieron econométricamente las correlaciones entre confianza y normas de cooperación cívica y crecimiento económico, en un amplio grupo de países y encontraron que los primeros presentan un fuerte impacto sobre el segundo. Asimismo, su estudio indica que el capital social integrado por esos dos componentes, es mayor en sociedades menos polarizadas en cuanto a desigualdad, y diferencias étnicas.

Narayan y Pritchett (1997) realizaron un estudio muy sugerente sobre grado de asociatividad y rendimiento económico en hogares rurales de Tanzania. Detectaron que aún en esos contextos de alta pobreza, las familias con mayores niveles de ingresos (medidos por los gastos), eran las que tenían un más alto grado de participación en organizaciones colectivas. El capital social que acumulaban a través de esa participación los beneficiaba individualmente y creaba beneficios colectivos por diversas vías. Entre ellas:

- sus prácticas agrícolas eran mejores que las de los hogares que no tenían participación; derivaban de su participación información que llevaba a que utilizaran más agroquímicos, fertilizantes, y semillas mejoradas;
- tenían mejor información sobre el mercado;
- estaban dispuestos a tomar más riesgos porque se sentían más protegidos por formar parte de una red social;
- influían en el mejoramiento de los servicios públicos; así participaban más en la escuela;
- cooperaban más a nivel del municipio.

Señalan los investigadores en sus conclusiones que: “los canales identificados por los que el capital social incrementaba los ingresos, y la solidez econométrica de la magnitud de los efectos del capital social sugieren que el capital social es capital y no meramente un bien de consumo”.

La Porta, López de Silanes, Shleifer, y Vishny (1997), trataron de convalidar las tesis de Putnam en una muestra amplia de países. Sus análisis estadísticos arrojan significativas correlaciones entre el grado de confianza existente en una sociedad y factores como la eficiencia judicial, la ausencia de corrupción, la calidad de la burocracia, y el cumplimiento con los impuestos. Consideran que “los resultados de Putnam para Italia aparecen confirmados a nivel internacional”.

Teachman, Paasch y Carver (1997) trataron de medir cómo el capital social influye en el rendimiento educativo de los niños. Utilizaron tres indicadores: la dinámica de la familia, los lazos con la comunidad, y el número de veces que un niño ha cambiado de colegio. Encontraron fuerte correlación con un indicador clave de rendimiento, la probabilidad de deserción. Su hipótesis es que el capital social hace más productivas otras formas de capital, como el capital humano y el capital financiero.

La influencia positiva de un componente central del capital social, la familia, en numerosos aspectos ha sido verificada por diversas investigaciones recientes. Cuanto mayor es la solidez de ese capital social básico, mejores los resultados y al revés. Una amplia investigación sobre 60,000 niños en EE.UU. (Wilson, 1994), indica que los niños que vivían con un solo progenitor, eran dos veces más propensos a ser expulsados o suspendido en la escuela, a sufrir problemas emocionales o de conducta, y a tener dificultades con los compañeros. También eran mucho más proclives a tener una conducta antisocial. Katzman (1997) señala que estudios en el Uruguay muestran que los niños concebidos fuera del matrimonio muestran una tasa de mortalidad infantil mucho mayor que el resto, y los que no conviven con ambos

padres biológicos exhiben mayores daños en distintas dimensiones del desarrollo psicomotriz. En una investigación en un medio totalmente diferente, en Suecia, en mucho mejores condiciones económicas, sin embargo, se mantiene el peso diferencial de las familias estables en el rendimiento del niño. Jonsson y Gahler (1997) demuestran que los niños que vienen de familias divorciadas muestran menor rendimiento educativo. Hay una pérdida de recursos en relación a aquellos con los que cuenta el niño en las familias estables.

Sanders y Nee (1996) analizan la familia como capital social en el caso de los inmigrantes en EE.UU. Sus estudios indican que el espacio familiar crea condiciones que hacen factible una estrategia clave de supervivencia, entre los inmigrantes, el autoempleo. La familia minimiza los costos de producción, transacción e información asociados con el mismo. Facilita la aparición de empresas operadas familiarmente. Hagan, MacMillan, y Wheaton (1996) señalan que en las migraciones, incluso hacia el interior de un país, hay pérdidas de capital social, y que ellas son menores en familias con padres involucrados con los niños, y madres protectoras, y mayores, si se trata de padres y madres que no se dedican intensamente a los niños.

Kawachi, Kennedy y Lochner (1997) dan cuenta de datos muy sugerentes sobre la relación entre capital social, equidad, y salud pública. El conocido estudio de Alameda County (EE.UU.), confirmado después en estudios epidemiológicos en diferentes comunidades, detectó que las personas con menos contactos sociales tienen peores probabilidades en términos de esperanza de vida, que aquellos con contactos más extensivos. La cohesión social de una sociedad, que facilita los contactos interpersonales es, afirman los autores, un factor fundamental de salud pública. Miden estadísticamente las correlaciones entre capital social representado por confianza y mortalidad en 39 estados de EEUU. Cuanto menor es el grado de confianza entre los ciudadanos, mayor es la tasa de mortalidad promedio. La misma correlación se obtiene al relacionar la tasa de participación en asociaciones voluntarias, con mortalidad. Cuanto más baja es la primera, crece la mortalidad. Los investigadores introducen en el análisis el grado de desigualdad económica. Cuanto más alto, demuestran, menor es la confianza que unos ciudadanos tienen en otros. El modelo estadístico que utilizan les permite afirmar que, por cada punto de aumento en la desigualdad en la distribución de los ingresos, la tasa de mortalidad sube dos o tres puntos con respecto a lo que debiera ser. Ilustran su análisis con diversas cifras comparadas. EEUU, a pesar de tener un ingreso per capita de los más altos del mundo (\$24.680 en 1993), tiene una esperanza de vida (76,1 en 1993) menor a la de países con menor ingreso como Holanda (\$17.340, esperanza de vida 77,5), Israel (\$ 15.130, esperanza de vida 76,6), y España (\$13.660, esperanza de vida 77,7) Una distribución más igualitaria de los ingresos crea mayor armonía y cohesión social, y mejora la salud pública. Las sociedades con mayor esperanza de vida mundial, como Suecia (78,3) y Japón (79,6) se caracterizan por muy altos niveles de equidad.

La desigualdad, concluyen los investigadores, hace disminuir el capital social, y ello afecta fuertemente la salud de la población.

El capital social, al margen de las especulaciones y las búsquedas de precisión metodológicas, desde ya válidas y necesarias, está operando en la realidad a diario y tiene gran peso en el proceso de desarrollo. Puede aparecer a través de las expresiones más variadas. Por ejemplo, como destaca Stiglitz (Octubre, 1998), son estratégicas para el desarrollo económico las capacidades existentes en una sociedad para resolver disputas, impulsar consensos, concertar al Estado y el sector privado. Hirschman (1986), pioneramente, ha planteado al respecto un punto que merece toda la atención. Indica que se trata de la única forma de capital que no disminuye o se agota con su uso, sino que por el contrario, el mismo la hace crecer. Señala: “El amor o el civismo no son recursos limitados o fijos, como pueden ser otros factores de producción, son recursos cuya disponibilidad, lejos de disminuir, aumenta con su empleo”.

El capital social puede, asimismo, ser reducido o destruido. Moser (1998) advierte sobre la vulnerabilidad de la población pobre, en ese aspecto, frente a las crisis económicas. En ellas resalta: “mientras que los hogares con suficientes recursos mantienen relaciones recíprocas, aquellos que enfrentan la crisis, se retiran de tales relaciones ante su imposibilidad de cumplir sus obligaciones”. Fuentes (1998) analiza cómo en Chiapas, México, las poblaciones campesinas desplazadas, al verse obligadas a migrar, se descapitalizaron severamente en términos de capital social, dado que se destruyeron sus vínculos e inserciones básicas. Puede, asimismo, como lo señalan varios estudios, haber formas de capital social negativo como las organizaciones criminales, pero ellas no invalidan las inmensas potencialidades del capital social positivo.

La cultura cruza todas las dimensiones del capital social de una sociedad. La cultura subyace tras los componentes básicos considerados capital social, como la confianza, el comportamiento cívico, el grado de asociacionismo. Como lo caracteriza el informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de la UNESCO (1996), “la cultura es maneras de vivir juntos ... moldea nuestro pensamiento, nuestra imagen, y nuestro comportamiento”. La cultura engloba valores, percepciones, imágenes, formas de expresión y de comunicación, y muchísimos otros aspectos que definen la identidad de las personas, y de las naciones

Las interrelaciones entre cultura y desarrollo son de todo orden, y asombra la escasa atención que se les ha prestado. Aparecen potenciadas al revalorizarse todos estos elementos silenciosos e invisibles, pero claramente operantes, que involucra la idea de capital social.

Entre otros aspectos, los valores de que es portadora una sociedad van a incidir fuertemente sobre los esfuerzos de desarrollo. Como lo ha señalado Amartya Sen (1997), “los códigos

éticos de los empresarios y profesionales son parte de los recursos productivos de la sociedad”. Si estos códigos subrayan valores afines al proyecto reclamado por amplios sectores de la población, de desarrollo con equidad, lo favorecerán o, de lo contrario, lo obstaculizarán.

Los valores predominantes en un sistema educativo en los medios de difusión masiva, y otros ámbitos influyentes de formación de valores, pueden estimular u obstruir la conformación de capital social que, a su vez, como se ha visto, tiene efectos de primer orden sobre el desarrollo. Como lo subraya Chang (1997): “Los valores ponen las bases de la preocupación del uno por el otro más allá del solo bienestar personal. Juegan un rol crítico en determinar si avanzarán las redes, las normas y la confianza”. Valores que tiene sus raíces en la cultura, y son fortalecidos o dificultados por esta como el grado de solidaridad, altruismo, respeto, tolerancia, son esenciales para un desarrollo sostenido.

La cultura incide marcadamente sobre el estilo de vida de los diversos grupos sociales. Un significativo estudio realizado en Holanda (Rupp, 1997) trató de determinar diferencias en estilo de vida entre hogares obreros de un mismo nivel socioeconómico, que se diferenciaban netamente en un aspecto. Algunos de ellos enviaban sus niños a escuelas con un fuerte énfasis en lo cultural, y otros a escuelas inclinadas hacia lo económico. Los comportamientos que surgieron eran muy distintos. Los padres culturalmente orientados utilizaban más tiempo y energía en formas de arte sencillas como cantar, ejecutar instrumentos musicales, y leer un libro cada mes. Su estilo de vida incluía el gusto por formas simples del arte y la búsqueda de una vida saludable, natural, y no complicada. Los padres con orientación hacia lo económico se centraban en logros económicos, bienes materiales, y en aspectos como la apariencia externa. Teniendo similares trabajos y niveles de ingresos, la actitud cultural era la variable básica que estaba impulsando comportamientos muy diversos.

En la lucha contra la pobreza la cultura aparece como un elemento clave. Como agudamente lo destaca la UNESCO, en el informe mencionado (1997): “Para los pobres los valores propios son frecuentemente lo único que pueden afirmar”. Los grupos desfavorecidos tienen valores que les dan identidad. Su irrespeto, o marginación, pueden ser totalmente lesivos a su identidad y bloquear las mejores propuestas productivas. Por el contrario, su potenciación y afirmación pueden desencadenar enormes potenciales de energía creativa.

La cultura es, asimismo, un factor decisivo de cohesión social. En ella, las personas pueden reconocerse mutuamente, cultivarse, crecer en conjunto, y desarrollar la autoestima colectiva. Como señala al respecto Stiglitz (Octubre, 1998), preservar los valores culturales tiene gran importancia para el desarrollo, por cuanto sirven como una fuerza cohesiva en una época en que muchas otras se están debilitando.

Capital social y cultura pueden ser palancas formidables de desarrollo si se crean las condiciones adecuadas. Su desconocimiento o destrucción, por el contrario, pueden crear obstáculos enormes en el camino hacia el desarrollo. Sin embargo, podría preguntarse: ¿lograr esa potenciación no pertenecerá al reino de las grandes utopías, de un porvenir todavía ajeno a las posibilidades actuales de las sociedades? En la sección siguiente del trabajo se intenta demostrar que ello no es así, que hay experiencias concretas que han logrado movilizarlos en escala considerable al servicio del desarrollo, y que debe prestárseles la máxima atención para extraer enseñanzas al respecto.

EL CAPITAL SOCIAL EN ACCIÓN. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

¿Qué sucede cuando se realiza un trabajo sostenido de largo plazo de movilización de aspectos claves del capital social de una comunidad? ¿Cuáles son las respuestas observables? ¿Qué oportunidades nuevas y qué dificultades aparecen? Es posible obtener indicios significativos, al respecto, revisando experiencias actualmente en curso. Existe una amplísima gama de ellas a nivel internacional. Algunas han obtenido celebridad mundial, como la del Grameen Bank de Bangla Desh, dedicado a apoyar financieramente a campesinos pobres, que ha logrado sorprendentes resultados apoyándose en elementos que tienen que ver con grado de asociatividad, confianza mutua, y otras dimensiones del capital social. Nos concentraremos en nuestro trabajo en experiencias de América Latina, que son indicativas del potencial latente en la región en esta materia, y pueden arrojar enseñanzas útiles para formular políticas de desarrollo social en ellas. Hemos escogido tres casos que han obtenido resultados de alta relevancia, que son reconocidos en sus países, y a nivel internacional, como “prácticas sociales de gran éxito” y que son continuamente analizados y visitados para buscar posibilidades de replicarlos, total, o parcialmente.

Villa El Salvador, Perú: De los arenales a una experiencia social de avanzada

En 1971 varios centenares de personas pobres realizaron una invasión de tierras públicas en las afueras de Lima. Se les sumaron miles de habitantes de tugurios de Lima. El Gobierno intervino para expulsarlos, y finalmente accedió a que se radicaran en un vasto arenal ubicado a 19 Km. de Lima. Esos 50.000 pobres, que carecían de recursos de toda índole, fundan allí Villa El Salvador (VES). Se les van agregando muchas más personas y su población actual se estima en cercana a 300.000 habitantes. La experiencia que desarrollan es considerada muy particular en múltiples aspectos. El plano urbanístico trazado diferencia VES netamente de otras barriadas de pobres. El diseño es el de 1300 manzanas, que configuran 110 grupos residenciales. En lugar de haber un solo centro, en donde funcionen los edificios públicos

básicos, el esquema es totalmente descentralizado. Cada grupo residencial tiene su propio centro, en donde se instalaron locales comunales, y espacios para el deporte, actividades culturales, y el encuentro social. Ello favorece la interacción y maximiza las posibilidades de cooperación. Se da un modelo organizativo basado en la participación activa. Partiendo de delegados por manzana, y por grupos residenciales, crean una organización, CUAVES, que representa a toda la comunidad y que va a tener un peso decisivo en su desarrollo. Establecen casi 4000 unidades organizativas para buscar soluciones y gestionar los asuntos comunitarios. En ellas participa la gran mayoría de la población, llegándose a que cerca del 50% de los mayores de 18 años ocupan algún cargo dirigencial en términos organizacionales.

Desarrollan en estos arenales, carentes de todo orden de recursos, y casi incomunicados (debían recorrer 3 Km. para encontrar una vía de acceso a Lima), un gigantesco esfuerzo de construcción basado, centralmente, en el trabajo voluntario de la misma comunidad. Un inventario de situación de fines de 1989 dice que, en menos de dos décadas, tenían 50.000 viviendas, 38.000 de ellas construidas por los pobladores, un 68% con materiales nobles (ladrillo, cemento, techos de concreto, etc.), habían levantado con su esfuerzo 2.800.000 metros cuadrados de calles de tierra afirmada y construido, en su mayor parte, con los recursos y el trabajo de la comunidad, 60 locales comunales, 64 centros educativos, y 32 bibliotecas populares. A ello se sumaban 41 núcleos de servicios integrados de salud, educación y recuperación nutricional, centros de salud comunitarios, una red de farmacias, y una razonable estructura vial interna con 4 rutas principales y 7 avenidas perpendiculares, que permitían la comunicación interna. Plantaron medio millón de árboles.

Permaneciendo pobres y con serios problemas ocupacionales, como toda Lima, los logros sociales obtenidos por VES eran muy significativos. La tasa de analfabetismo había descendido de 5,8% a 3,5%. La tasa de matrícula en primaria había alcanzado el 98% y, en secundaria, era superior al 90%, todas cifras superiores a las medias nacionales, y mucho mejores que las de las poblaciones pobres similares. En salud, las campañas de vacunación realizadas con apoyo en la comunidad, que habían cubierto a toda la población, la organización de la comunidad para la salud preventiva, y el control de embarazos, habían incidido en un fuerte descenso de la mortalidad infantil, a 67 por mil, cifra muy inferior a la media nacional que estaba en 88 a 95 por mil. La tasa de mortalidad general era también inferior a los promedios nacionales. Se registraban, asimismo, avances en materia de obtención de servicios de agua, desagüe y electricidad, en un plazo que se estimó menor, en 8 años, al que tardaban otros barrios pobres para lograrlos, y se había desarrollado una considerable infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios superior a la de otras barriadas.

El enorme esfuerzo colectivo realizado ha sido descrito por el varias veces Alcalde de VES, Michel Azcueta (1991), del siguiente modo: “El pueblo de Villa El Salvador, con su esfuerzo

y su lucha, ha ido construyendo una ciudad de la nada, con cientos de kilómetros de redes de agua y de luz, pistas, colegios, mercados, zona agropecuaria, y hasta un parque industrial, conseguido también con lucha por los pequeños industriales de la zona”.

Se plantea una pregunta de fondo: ¿cómo fue posible lograr estos resultados partiendo de la miseria, en un marco natural tan difícil, en medio de la aguda crisis económica que vivió el Perú, como toda la región, en los ochenta, y de todo orden de dificultades? Las claves para entender los logros, que no erradicaron la pobreza, pero mejoraron aspectos fundamentales de la vida de las gentes de VES, y la convirtieron en una barriada pobre diferente, parecen hallarse en elementos incluidos en la idea del capital social.

La población originaria de VES estaba conformada, en su mayor parte, por familias llegadas de la sierra peruana. Los campesinos de los Andes carecían de toda riqueza material, pero tenían un rico capital social. Llevaban consigo la cultura y la tradición indígena, y una milenaria experiencia histórica de cooperación, trabajo comunal y solidaridad. Aspectos centrales de esa cultura, como la práctica de una intensa vida comunitaria, donde convive la propiedad comunal de servicios útiles para todos, al mismo tiempo que la propiedad familiar e individual, fueron aplicados en VES. Esa cultura facilitó el montaje de esa extendida organización participativa, donde todos los pobladores fueron convocados a ser actores de las soluciones de los problemas colectivos. Funcionó con fluidez, a partir de las bases históricas favorables, que había en la cultura campesina peruana. Hasta recetas técnicas, como las lagunas de oxidación utilizadas por los Incas, fueron empleadas intensamente en VES. Ellas permiten un procesamiento de los desechos generados, por vía de un sistema de lagunas que lleva a la producción de abonos, que después se usaron en generar zonas verdes y producción agrícola.

La visión anclada en la cultura de los pobladores de VES, de la trascendencia del trabajo colectivo como medio para buscar soluciones, impregnó desde el inicio la historia de la Villa. Aparece reflejada vívidamente en cómo se enfrentó el problema de construir escuelas. Michel Azcueta (Zapata, 1996) narra: “... desde la instalación misma, la población se organizó para que se construyeran escuelas y los niños no perdieran el año escolar. Se formaron doce comités proescuela en los primeros tres meses y se inició la construcción de muchas aulas en un esfuerzo que, mirado a la distancia, parece enorme y que no se entiende sin acudir a una explicación sobre sus motivaciones subjetivas. Se empezó a dictar clases en aulas que usaban esteras como paredes, las que se impermeabilizaban con plásticos para mínimamente combatir el frío invernal, mientras que el suelo era de tierra apenas afirmada, y los escasos ladrillos fueron reservados para ser usados como precarios bancos por los niños. Estas aulas fueron construidas en jornadas colectivas dominicales, con un entusiasmo y febrilidad que han dejado un recuerdo imborrable entre sus protagonistas”.

A favor de estas condiciones se creó en VES un amplio y sólido tejido asociativo. Se constituyeron organizaciones de jóvenes, de mujeres, de madres, cooperativas de mercados, asociaciones de pequeños industriales y comerciantes, rondas urbanas, coordinadoras y brigadas juveniles, ligas deportivas, grupos culturales de todo orden, etc. La asociatividad cubrió en VES los más variados aspectos. Entre ellos: productores uniéndose para comprar insumos en conjunto, buscar mancomunadamente maquinarias, mejorar la calidad; más de un centenar de clubes de madres, que crearon y gestionaron ejemplarmente 264 comedores populares y 150 programas de vaso de leche; jóvenes que dirigen y llevan adelante centenares de grupos culturales, artísticos, bibliotecas populares, clubes deportivos, asociaciones estudiantiles, talleres de comunicación, etc.

El trabajo de la propia comunidad, organizada en marcos cabalmente participativos, estuvo en la base de los avances que fue logrando en corto tiempo. El proceso “disparó” el capital social latente, que se fue multiplicando. La creación, a partir de la nada, de un municipio entero por su población, generó una identidad sólida e impulsó la autoestima personal y colectiva. Como señala Carlos Franco (1992), la ciudad que se creó era la expresión de sus habitantes. No eran simplemente sus pobladores, sino sus constructores. Al crear VES, y desarrollarla, se crearon a sí mismos. Por eso como marca, cuando se pregunta a los habitantes de VES de dónde son, no contestan como otros, llegados del interior, haciendo referencia a su lugar de nacimiento, sino que dicen “soy de Villa”, el lugar que les dio una identidad que valoran altamente. El proceso de enfrentar desafíos muy difíciles y avanzar, fue asimismo fortaleciendo su autoestima, estímulo fundamental para la acción productiva. Describe Franco: “... cuando se asiste con alguna frecuencia a reuniones de pobladores y se conversa con los ‘fundadores’ de la comunidad, o sus dirigentes, no resulta difícil advertir expresiones recurrentes de autoconfianza colectiva, certidumbres sobre su disposición de un poder organizado, una cierta creencia en las capacidades de la comunidad para proponerse objetivos y unirse para su logro”.

La autoestima fue especialmente cultivada también en las escuelas de VES. Los maestros trataron de liberar a los niños de todo sentimiento de inferioridad derivado de sus condiciones de hijos de familias pobres. Procuraron darle seguridad a los niños, que no se sintieran en minusvalía.

La cultura cumplió un papel significativo en la experiencia desde sus inicios. En 1974 Azcueta creó, y llevó adelante, el Centro de Comunicación Popular, espacio destinado a actividades culturales extracurriculares de toda índole. Allí surgieron primero Talleres de Teatro y Música, y luego de otras áreas, y se desplegó una intensísima labor. Desde esos espacios culturales se procuraba estimular la participación de la población en las asambleas de toma

de decisiones y las actividades comunales. El teatro de VES produjo, a lo largo de los años, piezas que lo llevaron a los escenarios metropolitanos y nacionales. La actividad cultural formó parte de la vida cotidiana de la población. Describe Franco: "... el intermitente funcionamiento de 39 altoparlantes, las competencias deportivas internas, los programas radiales de la comunidad, los talleres de comunicación, los numerosos grupos artísticos y culturales, la nueva y moderna radio del Centro de Comunicación Popular, y el creciente número de peñas y grupos musicales, contribuyen al desarrollo de una intensa y bullente vida comunal".

El esfuerzo de construcción comunitaria de VES, realizado en las más difíciles condiciones, fue presidido y orientado por ciertos valores. La población definió su proyecto como la conformación de una comunidad autogestionaria participativa. Una visión colectiva centrada en la promoción de valores comunitaristas, de la participación activa y de la autogestión, enmarcó todo el esfuerzo. En 1986 VES se convirtió en un Municipio. Al estructurarlo se mantuvieron todos los principios anteriores. Así se estableció que las decisiones comunales serían la base de las decisiones municipales. Recientemente VES estableció, con asistencia de varias ONG, el Diario El Comercio, y otras entidades, un sistema destinado a facilitar la participación de la población empleando la informática. Entre sus elementos: el Consejo Municipal transmite sus sesiones en circuito cerrado a la Villa; en la misma hay terminales de computadora, y los habitantes pueden recibir, a través de ellos, información sobre qué se va a tratar en dichas sesiones, y elementos de juicio al respecto, y hacen llegar al Consejo sus puntos de vista; el Consejo realiza, a través del sistema de computación, referéndums continuos sobre las opiniones de los habitantes.

La experiencia de VES ha sido reconocida mundialmente siendo objeto de continuas distinciones. En 1973 la UNESCO la premió como una de las más desafiantes experiencias en educación popular, en 1986 el Diario La República (de Lima) la declaró "personaje del año del país", en 1987 las Naciones Unidas designó a VES Ciudad Mensajera de la Paz, distinguiéndola como promotora ejemplar de formas de vida comunitaria. También en 1987 se le otorgó el Premio Príncipe de Asturias, del Rey de España, por el impresionante desarrollo alcanzado por la comunidad en el área social y cultural. Asimismo, entre otras, recibió el Premio Nacional de Arquitectura y Desarrollo Urbano del Perú, y un premio por ser la comunidad con un mayor grado de forestación y arborización. En 1985 el Papa Juan Pablo II visitó Villa El Salvador destacando sus logros y señalando: "Con gran alegría me he enterado de la generosidad con que muchos de los habitantes de este 'pueblo joven' ayudan a los hermanos más pobres de la comunidad, en los comedores populares y familiares, en los grupos para atender a los enfermos, en las campañas de solidaridad para socorrer a los hermanos golpeados por las catástrofes naturales".

En VES no se lograron solucionar los problemas de fondo causantes de la pobreza, que tienen que ver con factores que exceden totalmente a la experiencia y forman parte de problemas generales del país. Sin embargo, se obtuvieron avances considerables respecto a otras poblaciones pobres, y se creó un perfil de sociedad muy particular, que mereció la larga lista de premios obtenida. La potenciación del capital social jugó un papel decisivo en los logros de VES. Factores no visibles, silenciosos, que actúan en las entrañas del tejido social, desempeñaron aquí un rol positivo constante. Entre ellos: el fomento permanente de formas de cooperación, la confianza mutua entre los actores organizacionales, la existencia de un comportamiento cívico comunal, constructivo y creador, la presencia de valores comunes orientadores, la movilización de la cultura propia, la afirmación de la identidad personal, familiar y colectiva, el crecimiento de la autoestima en la misma experiencia. Todos estos elementos fueron dinamizados por el modelo genuinamente participativo adoptado por la comunidad. Con desde ya avances, y retrocesos, pasando por momentos muy duros como los que se dieron durante el auge de la violencia en el país, VES se halla en 1999, como se mencionó, buscando formas todavía más activas de participación de la comunidad, y como lo indican periódicos del Perú se ha convertido, probablemente, en el primer Municipio de América Latina que ha sumado, a las metodologías de participación democrática usuales, la democracia virtual.

Las ferias de consumo familiar de Venezuela: los dividendos del capital social

La pregunta de cómo abaratar el costo de los productos alimenticios, para los sectores humildes de la población, ha tenido una respuesta significativa en la ciudad de Barquisimeto, Venezuela. Iniciadas en 1983, las ferias de consumo familiar han logrado reducir en un 40% los precios de venta al público de productos verdes como frutas y hortalizas, y en un 15 al 20% los precios de víveres. Ello beneficia semanalmente a 40.000 familias de esa ciudad de un millón de habitantes. Esas familias, integrantes principalmente de estratos bajos y medios bajos, obtienen comprando en las Ferias un ahorro anual que se estima en 10,5 millones de dólares.

Las ferias están integradas por un amplio número de organizaciones de la sociedad civil. Formalmente constituyen parte de CECOSOLA, la Central Cooperativa del Estado Lara, pero en su operación intervienen grupos de productores, asociaciones de consumidores y pequeñas empresas autogestionarias. Así, en ellas participan 18 asociaciones de productores agrícolas, que agrupan a cerca de 600 productores, y 12 unidades de producción comunitaria. Esos pequeños y medianos agricultores y los productores de víveres colocan su producción a través de las Ferias. Las Ferias comprenden 50 puntos de ventas, que operan los tres últimos días de la semana, y venden directamente a la población 300 toneladas semanales de productos hortofrutícolas y víveres comunes para el consumo hogareño.

Las ferias venden, como producto básico, un kilo de productos hortofrutícolas por un precio único. Ello simplifica al máximo su operación. Entre los productos se hallan: papa, tomate, zanahoria, cebolla, pimentón, lechuga, ñame, ocumo, apio, auyama, yuca, repollo y plátano. Los hacen llegar a través de sus transportes y locales directamente del pequeño productor al consumidor. Todos salen ganando. El pequeño productor, antes dependiente de “roscas” de la comercialización y de vaivenes continuos, tiene a través de ellas asegurada la venta de su producción a precios razonables, y es uno de los cogestores de toda la iniciativa. Los consumidores reciben productos frescos a precios mucho más reducidos que los del mercado.

Las ferias han crecido rápidamente durante estos 15 años, y se han convertido en el principal proveedor de alimentos y productos básicos de la ciudad de Barquisimeto.

Su expansión puede observarse en el siguiente cuadro, incluido en el sistemático estudio de las mismas, preparado por Luis Gómez Calcano (1998):

Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo			
Año	1984	1990	1997
Unidades de venta	1	87*	105**
Venta semanal de productos hortofrutícolas (en toneladas)	3	168	300
Número de familias atendidas	300	20.000	40.000
Número de trabajadores	15	400	700
Número de productores agrícolas	15	100	500
Número de organizaciones de productores	1	n/d	18
Número de unidades de producción comunitaria	1	9	12

* Incluye todo el Estado Lara; aproximadamente la mitad en Barquisimeto
 ** Incluye 50 ferias y 55 centros de abastecimiento solidario

Fuentes:

CECOSESOLA. Ferias de Consumo Familiar. Estado Lara. Barquisimeto, 1990.
 CECOSOLA. Presentación del programa de Ferias de Consumo Familiar en reunión del Grupo Santa Lucía. Puerto La Cruz, Venezuela. Octubre de 1997.

Como se observa, partiendo de una sola feria, y casi sin capital inicial, las Ferias han crecido aceleradamente en todos los indicadores incluidos en el cuadro. Entre 1990 y 1997 aumentó en un 78% el número de toneladas semanales de productos verdes vendidos, y se duplicó la cantidad de familias atendidas.

¿Cuáles han sido las bases de estos éxitos económicos y de eficiencia de un conjunto de organizaciones de base de la sociedad civil, sin capital, que se lanzaron a un mercado como el de comercialización de productos agroalimentarios de alta competitividad y escasos márgenes de beneficio?

En la base del éxito parecen hallarse elementos claves del capital social. Los actores de la experiencia señalan, como base de sus logros (Ferias de Consumo Familiar, 1996):

“Tratando de buscar las claves para comprender los logros que hemos obtenido, podemos mencionar:

- Una historia de formación de un capital social y humano
- Potenciar el capital social por encima del financiero
- Unas formas novedosas de gestión participativa”

Los varios centenares de trabajadores que llevan adelante las ferias y las asociaciones vinculadas a ellas, han establecido un sistema organizacional basado en la cooperación, la participación, la horizontalidad, y fuertemente orientado por valores.

Las Ferias tienen tras suyo una concepción de vida que privilegia, según indican sus actores, la solidaridad, la responsabilidad personal y de grupo, la transparencia en las relaciones, la creación de confianza, la iniciativa personal, el amor al trabajo.

Esta tabla de valores no permanece confinada a alguna declaración escrita, como sucede con frecuencia, sino que se trata de cultivar sistemáticamente en la organización. Un observador externo (Bruni Celli, 1996) describe así la dinámica cotidiana de las ferias: “Los valores cooperativistas de crecimiento personal, apoyo mutuo, solidaridad, frugalidad, y austeridad; de enseñar a otros, de no ser egoísta y dar lo mejor de sí para la comunidad, son temas de reflexión continua en las ocho o más horas de reuniones a las que asisten todos los trabajadores de CECOSESELA a la semana. El alto número de horas dedicadas a reuniones podrían verse como una pérdida en productividad, pero son el principal medio a través del cual se logra la dedicación, el entusiasmo y el compromiso de los trabajadores de la organización”.

Enmarcado en esos valores, el diseño organizacional adoptado parece haber jugado un rol decisivo en los resultados obtenidos. Está centrado en principios como la participación

activa de todos los integrantes de la organización, en la comunicación fluida, el análisis y el aprendizaje conjunto, y la rotación continua de tareas. Uno de sus rasgos es que todos los centenares de trabajadores de la organización ganan igual remuneración, que es un 57% superior al salario mínimo nacional. Además, la organización ha creado un fondo de financiamiento que presta a tasas bajas, y un fondo integrado de salud. Siendo una remuneración modesta, los miembros de la organización han indicado que tienen otros incentivos, como participar de un proyecto con estos valores, formar parte de un ambiente de trabajo democrático y no autoritario, tener posibilidades de formación y desarrollo.

Los mecanismos concretos de operación de la organización incluyen: reuniones semanales de cada grupo para evaluar y planificar; toma de decisiones por consenso; información compartida; disciplina y vigilancia colectiva; trabajo descentralizado de cada grupo, y la mencionada rotación de responsabilidades.

A ello se suman los espacios de encuentro denominados “convivencias”. Están dedicados al encuentro personal y social.

Estos rasgos organizacionales coinciden con muchas de las recomendaciones de la gerencia de avanzada. Son propicios para crear lo que se llama hoy “una organización que aprende”, y “una organización inteligente”. El modelo organizacional de las Ferias tiene gran flexibilidad, les permite absorber por todos sus “poros” información sobre lo que sucede en la realidad y, al compartirla internamente, aumenta la capacidad de reacción ante los cambios en la misma. Asimismo, permite monitorear sobre la marcha los procesos, detectando rápidamente los errores y corrigiéndolos. El clima de confianza creado entre sus integrantes evita los cuantiosos costos de la desconfianza y el enfrentamiento permanente, muy característicos de otras organizaciones. Por otra parte, los elementos del modelo favorecen un sentimiento profundo de pertenencia que es un estímulo fundamental para la productividad y la búsqueda continua de cómo mejorar la tarea.

Las Ferias han resistido todos los pronósticos sobre que difícilmente podrían enfrentar los rigores del mercado. Por el contrario, se han posicionado en una situación de liderazgo en el mercado respectivo, obligando a otros competidores empresariales a tratar de ajustar sus precios para poder tener un espacio. Se han convertido en el principal comercializador de alimentos básicos de la cuarta ciudad en población, de Venezuela y, a pesar de su dimensión local por las cifras que manejan, son una de las principales empresas de mercadeo de alimentos del país entero. Se han demostrado como una empresa con plena sustentabilidad que, en 15 años, ha ido ampliando continuamente su operación. Actualmente su modelo está inspirando réplicas en diversas ciudades de Venezuela. Las claves de la excelencia alcanzada no

están, en este caso, en grandes inversiones de capital manejadas con criterios empresariales clásicos de maximización de la rentabilidad, y con una gerencia vertical “dura”. El capital que han movilizado es, esencialmente, “capital social”. Han promovido ciertos valores latentes en la sociedad civil, han mostrado la posibilidad de un proyecto colectivo, al mismo tiempo eficiente productivamente, útil socialmente, y atractivo como marco de vida, y han potenciado, a través de su particular estilo gerencial, que ellas han denominado “gestión solidaria”, elementos básicos de la concepción aceptada de capital social, como la asociatividad, la confianza mutua, y normas de comportamiento positivas hacia lo comunitario.

Su objetivo, en realidad, no se reduce a lo económico. Lo declara así uno de los líderes de la experiencia, Gustavo Salas (1991): “... el objetivo fundamental del programa, y su mayor aporte a la organización popular, está dado por el proceso formativo que se intenta propiciar desde todas sus actividades concretas”.

Cuando son observadas desde el exterior, pareciera que se está frente a un mecanismo audaz e innovativo de mercadeo. Pero como señala un agudo observador, Luis Delgado (1998): “... en realidad, son una escuela de vida. Una escuela que potencia el desarrollo humano en colectivo, e impulsa la felicidad en las relaciones en el trabajo, en la vida familiar y personal”.

Analistas locales como Machado y Freytes (1994) señalan que, a su vez, se han apoyado en el vasto capital social existente en el Estado Lara. Existe en el mismo una vieja tradición cooperativa, es el estado de Venezuela con mayor presencia de organizaciones cooperativas. Tenía en 1994, 85 cooperativas, de ellas, 36 de servicios múltiples. Asimismo, presenta una densa red de organizaciones no gubernamentales (más de 3500), numerosas asociaciones de vecinos y otras formas de organización social. Hay en el Estado Lara todo un hábitat “cultural” que favorece el desarrollo del capital social y que dio pie a una experiencia de estas características.

El presupuesto municipal participativo de Porto Alegre: ampliando el capital social existente

La experiencia de Presupuesto Municipal Participativo iniciada en la ciudad de Porto Alegre, del Brasil, en 1989, se ha transformado en una experiencia “estrella” a nivel internacional, concitando amplísima atención. Entre otras expresiones de ese reconocimiento en 1996, las Naciones Unidas la escogió como uno de los 40 cambios urbanos elegidos, en todo el mundo, para ser analizados en la Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II, de Estambul) y, en 1997, el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, realizó una Conferencia Internacional en Porto Alegre, con la presencia de representantes de 9 países

de la región para examinar la experiencia. Asimismo, el BID la seleccionó como una de las experiencias incluidas en su Libro Maestro sobre Participación.

A nivel nacional, cerca de 70 Municipios del Brasil están iniciando experiencias similares inspiradas en Porto Alegre.

Este impacto se debe a resultados muy concretos. La ciudad de Porto Alegre, de 1.300.000 habitantes, tenía en 1989 importantes problemas sociales, y amplios sectores de su población tenían limitado acceso a servicios básicos. El cuadro era, asimismo, de penuria aguda de recursos fiscales. El nuevo Alcalde electo (elegido en 1999 Gobernador del Estado al que pertenece la ciudad Río Grande do Sul), resolvió invitar a la población a cogestionar el proceso presupuestario de modo de administrar, de acuerdo a sus reales prioridades, los recursos limitados, y aumentar su eficiencia. La cogestión ofrecida se realizaría sobre el rubro de inversiones de dicho presupuesto. En este caso la invitación no fue mero “discurso”, sino que se estableció un complejo y elaborado sistema que posibilitaba la participación masiva. La ciudad fue dividida en 16 regiones, en cada una de las cuales se analizan las cifras de ejecución presupuestaria, las estimaciones futuras, y se identifican, a nivel barrial, prioridades que luego se van concertando y compatibilizando a nivel regional y global. Junto a las regiones, existe otro mecanismo de análisis y decisión que funciona por grandes temas de preocupación urbana: desarrollo urbano, transporte, atención de la salud, tiempo libre, educación y cultura. Rodadas, reuniones intermedias, plenarios, y otras formas de reunión se van sucediendo durante todo el año, con participación de públicos amplios, en algunos casos, delegados elegidos por los mismos, en otros, y la colaboración de los funcionarios del municipio. El presupuesto que se va conformando de abajo hacia arriba, es finalmente sancionado formalmente por el Consejo Municipal.

La población reaccionó con una “fiebre participativa”, como la llama Navarro (1998), a la convocatoria del Alcalde. En 1995 se estimaba que 100.000 personas participaban en el proceso.

Los resultados han sido sorprendentes y han echado por tierra los vaticinios pesimistas augurados por algunos sectores, que veían como una heterodoxia inadmisibile la entrega de una cuestión tan técnica y delicada como el presupuesto, a un proceso de participación popular. Por un lado la población determinó sus reales necesidades. Ello generó una precisa identificación de prioridades, reorientando recursos hacia los problemas más sentidos. Por otra parte, todo el trayecto del presupuesto, otrora impenetrable y cerrado, se abrió totalmente para la ciudadanía. Al compartirse con ella, toda la información se convirtió en transparente. Ello generó condiciones propicias a la erradicación de toda forma de corrupción. La población, masivamente, hizo el control social de la ejecución y confección de la partida de inversiones,

que significó el 15% del presupuesto total y sumó, en el período 1989/95, 700 millones de dólares. Asimismo, al existir reglas de juego claras sobre cómo sería el proceso de toma de decisiones, se recortaron al máximo los espacios para prácticas clientelares arbitrarias.

La correspondencia del presupuesto, con las necesidades prioritarias y la mejora de su administración, llevaron a resultados muy significativos. Entre ellos, de 1990 a 1996, el abastecimiento de agua potable subió de 400.000 hogares atendidos, a 484.000, cubriéndose el 98% de la población. En materia del alcantarillado, mientras que en 1989 sólo el 48% de los hogares estaban conectados a la red de cloacas, en 1997 era el 80,4%, cuando el promedio del Brasil es el 49%. El programa de legitimación de la propiedad de la tierra a sectores pobres, y asentamientos humanos, benefició entre 1990 y 1996, a 167.408 personas, el 13% de toda la población. La pavimentación de calles alcanzó a 30 Km. por año, en las áreas pobres de la ciudad. La matrícula en escuela primaria y secundaria subió en un 159% entre 1989 y 1997, y el Municipio creó un programa de alfabetización de adultos que tenía, en 1997, 5.277 participantes.

La identificación de prioridades ajustadas a las reales, y todo el sistema, habían producido una vasta reasignación de recursos que, sumada a la participación colectiva en el monitoreo de los procesos de ejecución, posibilitaron resultados de esta magnitud.

La población se transformó en un gran actor del presupuesto municipal. Como describe el Libro Maestro sobre Participación del BID (1997):

“Los ciudadanos de Porto Alegre han tenido oportunidad de pasar por un proceso plenamente participativo a través de haber:

- expresado su comprensión de los problemas cruciales que enfrenta la ciudad;
- establecido prioridades de los problemas que merecen más inmediata atención;
- seleccionado las prioridades y generado soluciones prácticas;
- tenido oportunidad de comparar con las soluciones creadas en otras regiones de la ciudad y en otros grupos de temas;
- decidido, con el apoyo de técnicos de la oficina del Alcalde, en invertir en los programas menos costosos y más factibles de atender;
- tomado la decisión definitiva sobre la aprobación, o no, del plan de inversiones; y
- revisado los éxitos y fracasos del programa de inversiones para mejorar sus criterios para el año siguiente”.

La amplia base social de apoyo a cambios presupuestarios profundos, se expresó también en una fuerte presión hacia hacer más progresivo y eficiente el sistema fiscal del Municipio, y se realizaron importantes reformas en el mismo que permitieron ampliar la recaudación y mejorar la equidad fiscal.

En su conjunto, cambió sensiblemente la fisonomía política tradicional del Municipio, semejante a la de muchos otros de la región. Entre otras expresiones de este cambio, se hallaron: una nueva redistribución de funciones entre Municipio y sociedad civil, activación enérgica de la misma, instalación de formas de democracia directa junto a la representativa, reducción muy fuerte del margen para la corrupción, al hacerse tan transparente y vigilado el proceso de manejo de las finanzas públicas, condiciones desfavorables para las prácticas clientelares, descentralización de las decisiones.

El proceso se basó en el capital social existente en esa sociedad. Había en ella una tradición relevante de asociaciones de la comunidad. Se movilizaron activamente, en el mismo, y tienen un papel fundamental en los diversos niveles de deliberación creados. Como señala Navarro, el proceso tuvo un eje decisivo en la voluntad política del Alcalde de superar los esquemas de concentración del poder, usuales, y convocar a la población y a dichas asociaciones a, en definitiva, “compartir el poder”. Ese llamado y la instalación de mecanismos genuinos de participación actuaron como ampliadores del capital social. Se disparó la capacidad de cooperación, se creó un clima de confianza entre los actores, se generaron estímulos significativos para un comportamiento cívico constructivo. La cultura asociativa preexistente fue un cimiento esencial para que la población participara, y a su vez, fue fortalecida enormemente por el proceso. El proceso demostró las potencialidades que aparecen cuando se superan las falsas oposiciones entre Estado y sociedad civil, y se produce una alianza entre ambos.

En Porto Alegre, el capital social se comportó de acuerdo a las previsiones de Hirschman, antes señaladas. Al invertirse mediante el presupuesto participativo, en mecanismos que implican su uso intensivo, creció. Lo señala con precisión el libro del BID antes mencionado (1997), destacando que el proceso participativo: “... ha tenido un enorme impacto en la habilidad de los ciudadanos para responder a los retos organizadamente, como comunidad, y en la capacidad de trabajar en forma conjunta para mejorar la calidad de la administración pública y, en consecuencia, la calidad de la vida”.

Algunas enseñanzas

Las tres experiencias reseñadas, sumariamente, han obtenido importantes impactos, demostrado fuerte sustentabilidad, y alcanzado múltiples reconocimientos. ¿Cuáles han sido las

claves de su éxito? Las experiencias se han desarrollado en medios muy diferentes, y han atacado aspectos muy diversos, sin embargo, es posible encontrar como respuesta a esta pregunta, algunos elementos comunes a todas ellas, que han influido significativamente en los resultados.

En primer lugar, en los tres casos, las estrategias utilizadas se han basado en la movilización de formas de capital no tradicional. Se ha apelado a elementos intangibles, no captados por los abordajes productivos usuales. Se ha promovido la puesta en acción de fuerzas latentes en los grupos sociales, que pueden incidir considerablemente en su capacidad de generar soluciones, y de crear. En todas las experiencias se hizo entrar en juego la capacidad de buscar respuestas y ejecutarlas cooperativamente, se creó un clima de confianza entre los actores, se partió de sus culturas, se las respetó cabalmente, y se estimuló su desarrollo, y se fomentó un estilo de conducta cívica solidario y atento al bienestar general. El estímulo a estos factores, y otros semejantes, creó energías comunitarias y organizacionales que pudieron llevar adelante amplios procesos de construcción, partiendo de la miseria en Villa El Salvador, de recursos ínfimos en las Ferias de Barquisimeto, y de recursos limitados y déficit en Porto Alegre.

Un segundo rasgo común es la adopción de un diseño organizacional, totalmente no tradicional, que se demostró en la práctica como conformador de un hábitat adecuado para la movilización de capital social y cultura, y para la obtención de eficiencia. En los tres casos la base de ese diseño fue la participación organizada de la comunidad. Hemos analizado en detalle las posibilidades organizacionales de la participación, en un trabajo reciente (Kliksberg, 1998). Allí se señala, en base al análisis de experiencias comparadas internacionales, y de amplia evidencia empírica, que la participación tiene ventajas competitivas relevantes respecto a los diseños jerárquicos usuales, y se identifican los mecanismos a través de los cuales se generan dichas ventajas. Por otra parte, la participación forma hoy parte central de los modelos de gerencia de las organizaciones más avanzadas existentes.

Un tercer elemento distintivo de las tres experiencias es, que tras la movilización del capital social y la cultura, y los diseños de gestión, abiertos y democráticos, hubo una concepción en términos de valores. Ello es decisivo. Sin esa concepción no hubieran podido resolverse las múltiples dificultades que derivaron del camino innovativo, y no tradicional, seguido. Esos valores sirvieron de orientación continua, al mismo tiempo motivaron poderosamente el comportamiento, y transmitieron la visión de las metas finales hacia las que se dirigían los esfuerzos, visión que actuó de inspiradora permanente.

En la región se están desarrollando otras experiencias, que se caracterizan con las marcadas especificidades de cada caso por seguir, total o parcialmente, rasgos como los delineados,

y agregarles otros. Sus resultados son muy relevantes. Entre muchas otras, mencionables, se hallan: el programa EDUCO, en El Salvador, basado en la autoorganización de familias campesinas pobres para la gestión de escuelas rurales, los programas de Vaso de Leche en Perú, el rol de comunidades indígenas organizadas, en Bolivia y Ecuador, la participación de los padres en el manejo de las escuelas en Minas Geraes, y los diversos programas identificados, y sistemáticamente documentados y evaluados, en el marco del encuentro “Programas sociales, pobreza y participación ciudadana”, realizado por el BID (1998).

Se podrá argüir, como se ha hecho, que experiencias de este orden tienen un alcance limitado. Sin embargo, la realidad muestra que, si bien encuentran dificultades considerables, y no son extensibles con facilidad, hacen aportes formidables: mejoran directamente la calidad de vida de amplios sectores desfavorecidos, son un laboratorio de formas sociales avanzadas, e implican un llamado motivante a avanzar en esa dirección

En definitiva, es posible extraer de todos estos programas la respuesta a la pregunta que se planteaba al final de la sección anterior de este trabajo. Movilizar el capital social y la cultura, como agentes activos del desarrollo económico y social, no constituye una propuesta deseable, pero añadible a otras utopías, es viable, da resultados efectivos. Hay referencias significativas en las que apoyarse. Llevar a cabo esa movilización en escala considerable, gran desafío hacia el futuro, requerirá de políticas orgánicas, y de amplias concertaciones entre estado y sociedad civil. En la última sección de este trabajo se reflexiona sobre algunas posibles líneas de acción en el campo de potenciar la cultura para el desarrollo.

HORA DE MOVILIZAR EL POTENCIAL DE LA CULTURA

La actividad cultural ha sido vista con frecuencia, desde la economía, como un campo secundario ajeno a la vía central por la que debe tratarse de hacer avanzar el crecimiento económico. Ha sido con frecuencia tratada de hecho como un área que insume recursos, que no genera retornos sobre la inversión, funcionales económicamente, que es de difícil medición, y cuya gerencia es de dudosa calidad. A su vez también ha existido, desde el terreno de la cultura, una cierta tendencia al autoencierro, sin buscar activamente conexiones con los programas económicos y sociales. Todo ello ha creado una brecha considerable entre cultura y desarrollo. Ese estado de situación significa pérdidas considerables para la sociedad. Obstaculiza seriamente el avance de la cultura, que pasa a ser tratada como un campo secundario, y de “puro gasto” y, al mismo tiempo, tiene un gran “costo de oportunidad”, no emplea sus posibles aportes a los procesos de desarrollo.

Deben emprenderse esfuerzos sistemáticos para superar la brecha causante de estas pérdidas. Como se ha visto en las secciones anteriores, la cultura constituye parte relevante del capital social, es portadora de múltiples posibilidades de contribución a las acciones del desarrollo, y ello no es teorización, como lo han indicado las experiencias reseñadas, y otras muchas en curso. La crisis del pensamiento económico convencional abre una “oportunidad” para que, en la búsqueda de un pensamiento más comprensivo e integral del desarrollo, se incorporen en plena legitimidad las dimensiones culturales del mismo.

Antes de explorar algunas de las intersecciones posibles, una advertencia de fondo. La cultura puede ser un instrumento formidable de progreso económico y social. Sin embargo, allí no se agota su identidad. No es un mero instrumento. El desarrollo cultural es un fin en sí mismo de las sociedades. Avanzar en este campo significa enriquecer espiritual e históricamente a una sociedad, y a sus individuos. Como lo subraya el Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de la UNESCO (1996): “es un fin deseable en sí mismo porque da sentido a nuestra existencia”. Esa perspectiva no debe perderse. Una reconocida economista, Françoise Benhamou (1996), hace al respecto prevenciones a ser atendidas. Señala: “En realidad, sólo en áreas de un economicismo a ultranza, se puede pretender justificar el gasto cultural en función de los recursos tangibles que este puede generar como contrapartida. Las ganancias que la vida cultural le puede aportar a la colectividad, no siempre cubren los gastos ocasionados. Evidentemente, el interés de estos gastos debe ser evaluado en función de otros criterios, que van más allá de la dimensión económica”.

Benhamou reclama criterios diferentes para medir el “rendimiento” de algo que es, en definitiva, uno de los fines últimos de la sociedad. Advierte sobre la aplicación mecánica de criterios usualmente empleados en el campo económico, y las consecuencias “fáciles” y erradas que pueden extraerse de ellos. Destaca: “Sería lamentable que en momentos en que las ciencias de la economía reconocen el valor de la dimensión cualitativa del objeto que están evaluando, los economistas se empeñen en tomar en cuenta solamente las repercusiones comerciales de la inversión cultural. ¿Hay que quejarse del costo de la vida cultural que, en definitiva, es realmente modesto? ¿No habrá que ver en él, el símbolo de una nación adulta y próspera?”

Junto a ser un fin en sí misma la cultura tiene amplísimos potenciales a movilizar para el desarrollo. Entre ellos se hallan los que se presentan, sumariamente, a continuación.

Cultura y políticas sociales

La movilización cultural puede ser de gran relevancia para la lucha contra la pobreza que hoy aflige, a través de diversas expresiones, a cerca de la mitad de la población de la región. Los elementos “intangibles” subyacentes en la cultura pueden cooperar de múltiples modos.

Los grupos pobres no tienen riquezas materiales pero tienen un bagaje cultural, en oportunidades, como sucede con las poblaciones indígenas, de siglos o milenios. El respeto profundo por su cultura creará condiciones favorables para la utilización, en el marco de los programas sociales, de saberes acumulados, tradiciones, modos de vincularse con la naturaleza, capacidades culturales naturales para la autoorganización, que pueden ser de alta utilidad.

Por otra parte, la consideración y valoración de la cultura de los sectores desfavorecidos, es un punto clave para el crucial tema de la identidad colectiva y la autoestima. Con frecuencia la marginalidad y la pobreza económicas son acompañadas por desvalorizaciones culturales. La cultura de los pobres es estigmatizada por sectores de la sociedad como inferior, precaria, atrasada. Se adjudican incluso, “alegremente”, a pautas de esa cultura las razones mismas de la pobreza. Los pobres sienten que, además de sus dificultades materiales, hay un proceso silencioso de “desprecio cultural” hacia sus valores, tradiciones, saberes, formas de relación. Al desvalorizar la cultura, se está en definitiva debilitando la identidad. Una identidad golpeada genera sentimientos colectivos e individuales de baja autoestima.

Las políticas sociales deberían tener como un objetivo relevante la reversión de este proceso y la elevación de la autoestima grupal y personal de las poblaciones desfavorecidas. Una autoestima fortalecida puede ser un potente motor de construcción y creatividad. La mediación imprescindible es la cultura. La promoción de la cultura popular, la apertura de canales para su expresión, su cultivo en las generaciones jóvenes, la creación de un clima de aprecio genuino por sus contenidos, hará crecer la cultura y, con ello, devolverá identidad a los grupos empobrecidos.

En América Latina hay interesantes experiencias de este orden. Entre ellas, la pujante acción de formación de coros populares y conjuntos musicales, realizada en Venezuela en las últimas décadas. Por vía de un trabajo sostenido se conformaron en distintas comunidades, muchas de ellas pobres, conjuntos que aglutinaron a miles de niños y jóvenes en derredor, principalmente, de temas de la cultura popular. Estos espacios culturales, al mismo tiempo que permitían expresarse y crecer artísticamente a sus miembros, les transmitían amor y valoración por su cultura, y fortalecían su identidad. Asimismo, tenían efectos no previstos. La práctica sistemática de estas actividades fomentaba, de hecho, hábitos de disciplina, culto por el trabajo y cooperación. Similares experiencias se realizaron en gran escala en períodos recientes en Colombia, y en otros países.

Cultura e integración social

Uno de los problemas básicos de las sociedades latinoamericanas es la exclusión social. Ella implica dificultades severas para acceder a los mercados de trabajo y de consumo, pero

junto a ellas, imposibilidad de integración a marcos de la sociedad. Unos factores se refuerzan a otros, configurando círculos perversos regresivos.

La democratización de la cultura puede romper estos círculos en un aspecto relevante. La creación de espacios culturales asequibles a los sectores desfavorecidos, y estimulados especialmente, puede crear canales de integración inéditos.

La cultura puede, asimismo, reforzar significativamente el capital educativo de las poblaciones pobres. La región se caracteriza por altas tasas de deserción y repetición de dichas poblaciones en escuela primaria. Cerca de la mitad de los niños abandona la escuela antes de completar seis grados. Deben realizarse todos los esfuerzos para mejorar esta situación. Pero, al mismo tiempo, las actividades culturales pueden funcionar como un parasistema educativo, que ofrezca posibilidades de formación informal, que complementen y refuercen la escuela. Un campo donde ello puede ser especialmente relevante, es en la amplia población de adultos que desertaron de la escuela en su juventud.

La cultura puede ser un marco de integración atractivo y concreto para los vastos contingentes de jóvenes latinoamericanos que se hallan actualmente fuera del mercado de trabajo y que, asimismo, no están en el sistema educativo. Constituyen, de hecho, una población muy expuesta al riesgo de la delincuencia. Los análisis sobre los fuertes avances de la criminalidad en la región, en las últimas décadas, indican que un porcentaje creciente de los delincuentes es joven y responde al perfil de desocupación y limitada educación. En los espacios culturales puede darse, a esta población, alternativas de pertenencia social y crecimiento personal.

La cultura puede realizar un aporte efectivo a la institución más básica de integración social, la familia. Investigaciones de los últimos años dan cuenta de que, junto a su decisivo rol afectivo y espiritual, la familia tiene impactos muy relevantes en muchas otras áreas. Influye fuertemente en el rendimiento educativo de los niños, en la formación de la creatividad y la criticidad, en el desarrollo de la inteligencia emocional, en la adquisición de una cultura de salud preventiva. Es, al mismo tiempo, una de las principales redes de protección social, y el marco primario fundamental de integración social.

En América Latina, ante el impacto de la pobreza, numerosas familias de las áreas humildes de la sociedad se han tensado al máximo, y han ingresado en procesos de crisis. Se estima que cerca del 30% de las familias de la región, son unidades con sólo la madre al frente. En la gran mayoría de los casos se trata de familias de escasos recursos. Asimismo, han aumentado los hijos extramatrimoniales, indicador de la renuencia de las parejas jóvenes a conformar familias estables, en muchos casos influida por las dificultades económicas para sostenerlas.

Los espacios culturales pueden ayudar a fortalecer esta institución, eje de la sociedad, y de incalculables aportes a ella. La actividad conjunta de los miembros de la familia, en dichos espacios, puede solidificar lazos. En ellos, las familias pueden encontrar estímulos, respuestas, enriquecer sus realidades, compartir experiencias con otras unidades familiares con similar problemática.

Cultura y valores

Se asigna a los valores de una cultura peso decisivo en el desarrollo. Se ha elaborado largamente al respecto, en años recientes, sobre el tipo de valores que han ayudado a países que han obtenido crecimiento sostenido y logros sociales significativos.

Si los valores dominantes se concentran en el individualismo, la indiferencia frente al destino del otro, la falta de responsabilidad colectiva, el desinterés por el bienestar general, la búsqueda como valor central del enriquecimiento personal, el consumismo, y otros semejantes, puede esperarse que estas conductas debilitaran seriamente el tejido social y pueden conducir a todo orden de impactos regresivos. Ellos pueden ir desde fuerte inequidades económicas que, según indican múltiples investigaciones, generan poderosas trabas a un desarrollo económico sostenido hasta, como ya se mencionó, descensos en la cohesión social que puede, incluso, influir negativamente sobre la esperanza de vida promedio.² Uno de los efectos visibles de la vigencia de valores antisolidarios, es la extensión de la corrupción en diversas sociedades. Como lo resalta Lourdes Arizpe (1996): “La insistencia monotemática de que enriquecerse, es lo único que vale la pena en la vida, ha contribuido en gran medida a esa tendencia”.

Valores positivos conducen en direcciones diferentes. Así, por ejemplo, sociedades que han estimulado y cultivado valores favorables a la equidad, y los han reflejado en múltiples expresiones, desde sus sistemas fiscales hasta la universalización de servicios de salud, y educación de buena calidad, tienen actualmente buenos niveles en ese campo que, a su vez, facilitan su progreso económico y tecnológico, y su competitividad. Se mencionan con frecuencia, al respecto, casos como los de los países nórdicos, Canadá, Japón, Israel, entre otros.

² Una pionera investigación sobre la incidencia de los valores en la vida cotidiana y el tejido social se halla en el sugerente trabajo del PNUD “Desarrollo Humano en Chile, 1998. Las paradojas de modernización”, PNUD, 1998. El trabajo explora el mundo interno de las personas y la calidad de sus relaciones con los otros, y realiza hallazgos de gran relevancia en términos de capital social, de cultura y de problemas de desarrollo. Identifica un extenso malestar social en la sociedad ligado, entre otros aspectos, al debilitamiento de las interrelaciones, la desconfianza y temor al “otro”. Muy probablemente se encontraría una agenda de problemas del mismo orden si la investigación se realizara en muchas otras sociedades actuales de la región, y de fuera de ella.

La cultura es el ámbito básico donde una sociedad genera valores y los transmite generacionalmente. El trabajo en cultura en América Latina, para promover y difundir sistemáticamente valores como, la solidaridad de profundas raíces en las culturas indígenas autóctonas, la cooperación, la responsabilidad de unos por los otros, el cuidado conjunto del bienestar colectivo, la superación de las discriminaciones, la erradicación de la corrupción, actitudes pro mejoramiento de la equidad en una región tan marcadamente desigual, actitudes democráticas,³ puede claramente ayudar al desarrollo además de contribuir al perfil final de la sociedad.

Son notables, al respecto, los resultados alcanzados por sociedades que han cultivado consistentemente el voluntarismo en las nuevas generaciones. La acción voluntaria recoge muchos de los valores antes mencionados. Tiene un gran valor educativo, produce resultados económicos significativos al añadir horas de trabajo sin salario a programas relevantes para la sociedad, y es un estímulo que promueve sentimientos de solidaridad y cooperación. En diversos países los voluntarios constituyen un porcentaje significativo de la fuerza de trabajo total del sector social, su actividad es valorizada por toda la sociedad, y se constituye en una posibilidad que puede atraer numerosos jóvenes. Hay amplios contingentes de voluntarios en países, como entre otros, los nórdicos, Canadá, varios países de Europa Occidental, en EE.UU. e Israel. En este último caso, Faigon (1994) indica que un 25% de la población realiza tareas voluntarias de modo regular, particularmente en el campo social, y genera bienes y servicios equivalentes al 8% del Producto Bruto Nacional. Las bases de estos resultados se hallan, según subraya, en la cultura judía que jerarquiza el servicio voluntario a la comunidad como un deber, y en la educación sistemática de valores solidarios en los marcos de la escuela israelí.

El cultivo de los valores a través de la cultura y la participación, desde los primeros años, en actividades voluntarias y en tareas comunitarias, tiene un peso considerable en la adquisición de compromisos cívicos en las edades adultas, según indican Youniss, McLellan y Yates (1997), en base a investigaciones recientes. Se observa una correlación estadística entre haber actuado en organizaciones en los años jóvenes, y el involucramiento en la sociedad en épocas posteriores. Así, un estudio en EE.UU. evidenció, que quienes fueron miembros de clubes 4H tenían, 25 años después, el doble de probabilidad de estar integrando asociaciones cívicas, que quienes no pasaron por ellos, y una probabilidad cuatro veces mayor, de estar

3 Puede encontrarse una exploración detallada de la trascendencia de los valores culturales para el fortalecimiento de una sociedad democrática, y la necesidad de enfrentar y superar en la región actitudes culturales autoritarias, en los trabajos del Proyecto Regional Cultura y Democracia, impulsado por el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Maryland que dirige Saúl Sosnowski.

participando en política. Otro estudio sobre graduados de escuelas secundarias mostró que, quince años después, los que habían participado en actividades extracurriculares en la escuela, tenían mayor probabilidad de estar participando de asociaciones voluntarias. Los valores, y la participación, van moldeando lo que los autores llaman una “identidad cívica” orientada hacia el asumir compromisos con la comunidad, y aportar continuamente a ella.

Una interesante experiencia orientada a promover valores culturales valiosos para la sociedad, se ha iniciado hace poco en Noruega. El 30 de enero de 1998 dicho país estableció la Comisión Gubernamental de Valores Humanos. Tiene por finalidades centrales: a) crear en la sociedad una conciencia creciente acerca de los valores y los problemas éticos; b) contribuir a un mayor conocimiento acerca del desarrollo de valores humanos en nuestra cultura contemporánea; c) identificar desafíos actuales en materia ética de la sociedad, y discutir posibles respuestas, y d) promover que los diferentes sectores de la sociedad se integren a este debate.

La Comisión está constituida por integrantes que proceden de diversos sectores sociales, y de diferentes generaciones. Sus actividades se están orientando a que el tema de los valores esté en el centro de la agenda pública, sea discutido por las instituciones tanto públicas como privadas, se identifiquen y expliciten los dilemas éticos, y se busquen respuestas para ellos. Entre las primeras iniciativas que puso en marcha, se halla la de que todas las escuelas del país discutan acerca de cómo los derechos proclamados en la Declaración de Derechos Humanos de la ONU, se están aplicando en el ámbito local. También está impulsando estudios al nivel municipal, en el que descentralizará muchas de sus acciones, sobre las tensiones que niños y jóvenes sufren entre los valores con frecuencia contradictorios que reciben en el hogar, la escuela y la iglesia, en relación a los que les llegan por los medios masivos. Otro proyecto está destinado a aumentar el grado de conciencia en relación a la responsabilidad, la solidaridad, y la participación. Uno de los proyectos invitó a los Alcaldes de los Municipios del país a iniciar un proceso deliberativo en el ámbito local, para contestar la cuestión: cuáles son los rasgos básicos de una buena comunidad local.

En la movilización de las potencialidades culturales de América Latina, una región con inmensas posibilidades en este campo, como lo evidencia su fecundidad en tantos campos artísticos, se hallan importantes posibilidades de aporte a campos tan fundamentales como los presentados: lucha contra la pobreza, desarrollo de la integración social, fortalecimiento de valores comunitarios, solidarios y participativos. Dicha movilización requiere de una acción concertada entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Ambos deben coordinar estrechamente esfuerzos, aportar lo mejor que cada uno pueda contribuir para, en conjunto, liberar las ingentes fuerzas populares de creatividad cultural latentes en la región, y reforzar su legado de valores positivos.

Hay serias falencias en América Latina en esta materia. Junto a grandes esfuerzos de algunos sectores por avanzar la cultura e importantes concreciones, se observan reservas y marginaciones por parte de otros en incorporar la cultura a la agenda central del desarrollo. Se le restan recursos, se la hace objeto preferencial de recortes presupuestarios, se la somete a continuos cambios sin permitir la estabilidad necesaria para asentar actividades e instituciones. Se argumenta, asimismo, con frecuencia, que se trataría de una especie de necesidad secundaria que tendría su lugar cuando otras previas se hubieran satisfecho. Se llega, en algunos casos, a la situación tan bien descrita por Pierre Bourdieu (1986): "... la ausencia de cultura se acompaña, generalmente, de la ausencia del sentimiento de esta ausencia".

Estos razonamientos y prácticas están dejando de utilizar una de las grandes fuerzas que pueden hacer cambios profundos en las realidades de un Continente, con tan difíciles desafíos abiertos en campos decisivos en la vida cotidiana de las personas, como la pobreza y la inequidad⁴. Ha llegado la hora de superarlas y explorar activamente los múltiples aportes que la cultura puede hacer al desarrollo.

REFERENCIAS

Alessina A. y Roberto Perotti (1994). The political economy of growth: a critical survey of the recent literature. *The World Bank Economic Review*, vol.8, No.3, pp. 351-371.

Arizpe, Lourdes (1998). La cultura como contexto del desarrollo. En Emmerij L. y Del Nuñez del Arco J (comp.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, pp. 191-197. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Azcueta, Michel. Entrevista. Mencionado por Zapata Antonio V. Sociedad y poder local. *La Comunidad de Villa El Salvador, 1971-1996*, pp. 119. DESCO, 1996.

Baas, Stephan (1997). Participatory institutional development. Conference on Sustainable Agriculture and Sand Control in Gansu Desert Area.

Benhamou, Françoise (1997). *Economía de la cultura*. Ediciones Trilce, Uruguay.

Banco Interamericano de Desarrollo. (1997) "Libro de Consulta sobre Participación".

(1998) "Programas sociales, pobreza y participación ciudadana". Seminario previo a la Asamblea del BID de Cartagena, 1998.

4 Pueden hallarse varios trabajos recientes sobre las nuevas formas de la pobreza en América Latina en B. Kliksberg (1997) (conf.) "Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial", Fondo de Cultura Económica. Entre ellos: B. Kliksberg "¿Cómo enfrentar los déficits sociales de América Latina?"; Alberto Minujín, "Estrujados. La clase media en América Latina"; José Weinstein "Desintegración y violencia urbana". El autor explora detalladamente el tema de la inequidad en B. Kliksberg (1999) "Desigualdad y desarrollo en América Latina. El debate postergado". Reforma y Democracia. Revista del CLAD.

Bordieau, Pierre (1986). Mencionado por Benhamou, Francaise. *La economía de la cultura*, (1996), Editorial Trilce.

Bruni Celli, Josefina (1996). Las ferias de consumo familiar de Barquisimeto, Caracas. Mimeo.

Bullen, Paul and Jenny Onyx (1998). Measuring social capital in five communities in NSW, Center for Australian Community Organizations and Management (CACOM) *Working Paper Series* (No 41), University of Technology, Sydney.

Chang, Hedy Nai-Lin (1997). Democracy, diversity and social capital. *National Civic Review*, Summer, 1997. Vol. 86, No.2, pp. 141-147.

Coleman, James (1990). *Foundations of social theory*. Harvard University Press.

Delgado Bello, Luis (1998). 20 puntos de felicidad. *El Universal*, Caracas, 10 de diciembre.

Faigon, Yeoschua (1994). El voluntarismo en la sociedad israelí. Documentos del Encuentro BID - Congreso Judío Latinoamericano. «La lucha contra la pobreza a fines del siglo XX», Washington DC, 1998.

Ferias de Consumo Familiar de Barquisimeto (1996) Venezuela, mimeo.

Franco, Carlos (1992) Imágenes de Villa El Salvador. En Bernardo Kliksberg (comp.) *¿Cómo enfrentar la pobreza? Aportes para la acción*, pp. 199-224. Grupo Editor Latinoamericano.

Fuentes, Mario Luis (1998). Chiapas: el capital social perdido, México. Mimeo.

Gómez Cálcano, Luis (1996). Las ferias de consumos familiar del Estado Lara, Venezuela. Una experiencia de organización participativa. Seminario «Programas sociales, pobreza y participación ciudadana», BID, Cartagena, 1998.

Hagan, J., R. MacMillan and B. Wheaton (1996). New kid in town: social capital and the life course effects of family migration on children. *American Sociological Review*, (June), pp. 368-385.

Hirschman, Alberto O. (1984). "Against parsimony: three easy ways of complicating some categories of economic discourse". *American Economic Review*, V. 74, N. 2, May 1984, pp. 89-96.

Iglesias, Enrique V. (1997). Cultura, educación y desarrollo. Exposición en ocasión de la Asamblea General de la Unesco, París.

Iglesias, Enrique V. (1998). Prefacio a Emmerij L. y Nuñez del Arco, J. (comp.). El desarrollo económico y social en los umbrales del Siglo XXI, pp. VII-XI. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Jonsson Jan O. and Michael Gahler (1997). Family dissolution, family reconstitution, and children's educational careers: recent evidence of Sweden. *Demography*, (May), Vol. 34, No.2, pp. 277-393.

Joseph, James (1998). Democracy's social capital: civil society in a new era. Address, January 15.

Kawachi, I., B. Kennedy and K. Lochner (1997). Long Live Community. Social Capital as Public Health. *The American Prospect*. (November-December), pp. 56-59.

Katzman, Ruben (1997). Marginalidad e integración social en el Uruguay. *Revista de la Cepal*, No.62, Agosto 1997 (LC/G.1969-P), pp. 93-119.

Kliksberg, Bernardo (1998). Seis tesis no convencionales sobre participación. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Red de Gobernabilidad y Desarrollo Institucional. PNUD.

Knack, Stephan and Philip Keefer (1997). Does social capital have an economic payoff?. A cross country investigation. *Quarterly Journal of Economics*, November. Vol. 112 No.4, pp. 1251-1288.

La Porta, R., F. Lopez de Silanes, A. Shleifer, and R. Vishny. (1997). Trust in large organizations. American Economic Association papers and proceedings, May, 1997, pp. 333-338.

Levi, Margaret (1996). Social and unsocial capital: a review essay of Robert Putnam's "Making democracy work". *Politics & Society*, (March), pp. 45-55.

Machado, Gustavo y Nelson Freitez (1994). Experiencias exitosas de gestión social en Lara. En B. Kliksberg (comp.) "*El Desarrollo Humano en Venezuela*" PNUV, Editorial Monte Avila, pp. 321-326.

Migdley, James (1995). *The development perspective in social welfare*. Sage Publications.

Morin, Edgard (1991). *Un nouveau commencement*. Editions du Seuil.

Moser, Caroline O.N.(1998). The Asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies . *World Development*, Vol.26, No.1, pp. 1-19.

Navarro, Zander (1998). La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-1998). Seminario "Programas sociales, pobreza y participación ciudadana", BID, Cartagena, 1998.

Narayan, Deepa and Lant Pritchett.(1997). Cents and Sociability. *Household income and social capital in rural Tanzania*. The World Bank.

Newton, Kenneth (1997). Social capital and democracy. *American Behavioral Scientist*. (March-April), pp. 575-586.

Putnam, Robert (1994) . *Para hacer que la democracia funcione*. Editorial Galac, Venezuela.

Papa Juan Pablo II. Palabras en su visita a Villa El Salvador, 5 de febrero de 1985. Incluido en Zapata, Antonio V. Sociedad y Poder Local. La Comunidad de Villa El Salvador, 1971-1996. DESCO. 1996, pp. 333-340.

Prigogine, Ilya (1998). *Tan sólo una ilusión. Una exploración del caos al orden*. Tusquets Editores, Barcelona.

Reunión de las Américas (1998). Declaración de Santiago. Santiago de Chile.

Rupp, Jan C. (1997). Rethinking cultural and economic capital. *Reworking class*, pp. 221-241. Edited by John Hall, New York, Cornell University Press.

Salas, Gustavo (1991). El programa de ferias de consumo familiar: una alternativa de gestión de la economía popular en gran escala desde la organización comunitaria. Ponencia en las Jornadas Hispano-Venezolanas de Economía Popular. Barquisimeto, 12 al 14 de noviembre de 1991.

Sanders Jimy M, and Victor Nee (1996). Immigrant self-employment: the family as social capital and the value of human capital. *American Sociological Review*, (April), pp. 231-249.

Sen, Amartya (1997). Economics, Business principles and moral sentiments. *The Journal of the Society for Business Ethics*. July 1997, Vol. 7, No.3, pp. 5-16.

Sen, Amartya (1981). *Poverty and Famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford, Clarendon Press.

Sen, Amartya (1998). Teoría del desarrollo a principios del Siglo XXI. En Emmerij L., y Núñez del Arco J. (comp.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, pp. 589-610. BID.

Serageldin, Ismail (1998). The initiative on defining, monitoring and measuring social capital: overview, and program description. Social capital initiative working paper No.1, World Bank.

Stiglitz, Joseph. (1998). Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes. Prebisch Lecture, UNCTAD.

Stiglitz, Joseph.(abril,1998). *Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago*. Banco Mundial.

Teachman, Jay D., Kathleen Paasch, and Karen Carver. Social capital and the generation of human capital. *Social Forces*, June 1997. Vol.75, No.4, pp. 1-17.

Touraine, Alan (1997). Por una nueva política social. *El País*, 4 de agosto de 1997.

Unesco (1996). Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo.

Wall, E., G. Ferrazzi, and F. Schryer (1998). Getting the goods on social capital. *Rural Sociology*, Vol.63, No.2, pp. 300-322.

Wickrama K.A.S. and Charles L.Mulford (1996). Political democracy, economic development, disarticulation, and social well-being in developing countries. *The Sociological Quarterly*, pp. 375-390.

Wilson, J (1994): Los valores familiares y el papel de la mujer, *Facetas*, No1, Washington, DC

Wolfensohn, James D.(1996). El gasto social es clave. *Clarín*, Buenos, 26 de febrero de 1996.

World Bank (1998). Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter.

Youniss, James, Jeffrey A. McLellan and Miranda Yates (1997). What we know about engendering civic identity. *American Behavioral Scientist*. March/April, pp. 620-631.

Zapata, Antonio V. (1996). Sociedad y poder local. *La Comunidad de Villa El Salvador 1971-1996*. DESCO, Perú.

CAPITAL SOCIAL Y COMPETITIVIDAD

Celia Cornejo

En el mundo globalizado de hoy la competitividad de las industrias depende cada vez más de la manera cómo los agentes económicos se organizan en redes empresariales. Estas redes incorporan empresas de diferente tamaño, que cooperan y compiten entre sí, reemplazando a las grandes empresas de la época del fordismo integradas verticalmente. La manera cómo se organizan estas redes y la competitividad alcanzada por ellas depende en gran medida de la confianza existente, por un lado, entre las empresas y, por otro, al interior de las empresas entre el empresario y sus trabajadores. A mayor confianza, menores son los costos de transacción y mayores son los niveles de productividad y competitividad alcanzados.

La importancia de la confianza en el desarrollo económico y de su fuente de origen, que es el capital social, forma parte de un debate que explica en gran parte el renacimiento que han tenido las pequeñas empresas en especial aquéllas que conforman clusters o conglomerados empresariales. La proximidad en que se desenvuelven estas empresas y la cultura común que distingue a sus miembros les permite alcanzar eficiencia colectiva mediante el logro de economías de escala y la ejecución de acciones conjuntas.

El presente documento trata de explorar la relación existente entre el capital social y la competitividad. En la segunda sección se explica cómo los términos de confianza, acciones colectivas y capital social fueron introduciéndose en el análisis económico. La tercera sección trata sobre la importancia que desempeña el capital social en la generación de competitividad, especialmente en el caso de los clusters donde participan pequeñas empresas. En la cuarta sección se aborda el tema de la dotación de capital social que posee cada comunidad, de cómo la reserva de capital social inicial puede disminuir o aumentar a lo largo del tiempo y de la manera cómo el Estado y la sociedad pueden contribuir para incrementar los niveles de capital social existentes. En la quinta sección se presenta evidencia empírica de los clusters de “Villa El Salvador” y de “Gamarra” ubicados en Lima, Perú. Finalmente se presentan algunas conclusiones.

LOS CONCEPTOS DE CONFIANZA, LAS ACCIONES COLECTIVAS Y CAPITAL SOCIAL EN EL ANÁLISIS ECONÓMICO

Los tres conceptos mencionados, confianza, acciones colectivas y capital social, poseen múltiples interpretaciones y aplicaciones, que varían en función de la disciplina en la cual se les considere. Debido a su naturaleza sociocultural, durante mucho tiempo se les dio más importancia en el ámbito social y político que en el económico. Sin embargo, investigaciones recientes han demostrado que constituyen elementos importantes en el desempeño económico y en el desarrollo de las sociedades.

La confianza

Si bien la importancia de la confianza en la vida económica fue reconocida desde hace mucho tiempo por –John Stuart Mill¹. Luego el tema permaneció poco tratado hasta años recientes, especialmente en lo que se refiere al campo del desarrollo económico. Fue recién en 1975 que Kenneth Arrow puso de nuevo el tema en el debate, señalando que toda transacción comercial desarrollada durante un periodo de tiempo contiene un elemento de confianza. Posteriormente, el tema comenzó a cobrar importancia en diferentes áreas de las ciencias sociales: en economía (Williamson 1993), en sociología económica (Granovetter 1992), en ciencias políticas (Putnam 1993) y en desarrollo social (Peyrefitte 1995 y Fukuyama 1996).

Definición de confianza. En el presente trabajo utilizaremos la definición proporcionada por Gambetta (1988): “La confianza es un nivel particular de *probabilidad subjetiva* que un agente tiene frente a otro(s) en una situación particular, *antes* que éste o éstos entren en acción y en un contexto en el cual esto afecta *su propio comportamiento*”. En otras palabras, confiar significa pensar que cuando ofrecemos a otra persona una oportunidad, ella no actuará de manera que nos ocasione un daño. Confiamos en las personas de las cuales esperamos un buen comportamiento y desconfiamos de las que esperamos un mal comportamiento.

Origen de la confianza. Peyrefitte (1995) y Fukuyama (1996) coinciden en señalar que la confianza tiene su origen en el *aspecto cultural*, es decir en el conjunto de reglas y la moral de las comunidades preexistentes. Estudios realizados en el campo de la economía, como el de Humphrey y Schmitz (1996), sostienen que la confianza se origina cuando se presentan situaciones de *riesgo* en las transacciones económicas. Estos autores retoman la

1 En su libro *Principios de Economía Política* publicado en 1848, Stuard Mill señala entre los elemento que explican la diferencia de productividad entre los diferentes países y regiones del mundo a los recursos naturales, la educación, la habilidad de la población y el *know-how*, y la confianza, indicando que esta última ayuda a reducir los costos de abogados, juicios y en general de “todo el aparato penitenciario”.

teoría de los costos de transacción desarrollada por Williamson, reiterando que en el mundo real la información es incompleta y que los agentes pueden actuar con *oportunismo*. El oportunismo es definido como la búsqueda de intereses propios valiéndose del engaño. Los agentes en las transacciones económicas no pueden asumir que sus socios actuarán siempre con honestidad o con candidez.

Beneficios de la confianza. Para protegerse de posibles engaños y pérdidas, los agentes económicos requieren obtener una serie de información, establecer reglas para el intercambio y definir los procedimientos a utilizar en caso de controversias. Estos factores incrementan el costo de las transacciones. Una forma de disminuir los costos de transacción es aumentando la confianza entre los agentes. Este es un tema al que se le presta cada vez mayor importancia pues en las condiciones actuales del mercado, las redes empresariales han demostrado ser la forma de organización que contribuye más a la competitividad de las empresas. Sin embargo esta ventaja que proporcionan las redes deja de existir si los costos que genera la transacción son más elevados que los que se dan cuando se prescinde de ellas (Jarillo:1993).

El elemento que permite a la confianza reducir los costos de transacción es la *cooperación*. La confianza es la base de la cooperación. A mayor confianza entre los agentes, existe más disponibilidad de parte de ellos de cooperar y de participar en *acciones colectivas*². Estas acciones, llevadas a cabo en la búsqueda de un beneficio común para las partes involucradas, permiten economizar tiempo y dinero.

Tipos de confianza. Existen diversas clasificaciones de la confianza. Así por ejemplo Sako (1992), la clasifica según el área donde se desarrolla en: a) *confianza contractual*, basada en las reglas usuales de intercambio, b) *confianza en la capacidad del agente*, podemos confiar en una persona para determinado intercambio y no para otro del que creemos que no está en capacidad de responder adecuadamente, y c) *confianza en el futuro*, definida como la mutua expectativa existente entre los agentes. Sucker (1986), clasifica la confianza en función del elemento que sirve de base para su existencia, es decir: a) *la experiencia*, b) *las características de las personas* y c) *las instituciones*. Humphrey y Schmitz (1996), por su parte, la clasifican según el alcance que pueda tener en: a) selectiva y b) generalizada.

Desarrollando en detalle los elementos de esta última clasificación tenemos: a) *La confianza selectiva*, es aquella que se tiene frente a casos concretos. Se confía en determinadas personas o instituciones pero no de manera incondicional, sino dependiendo del asunto de que se trate. La confianza selectiva normalmente está vinculada a relaciones de parentesco y amistad.

2 En este trabajo utilizamos indistintamente los términos: acciones colectivas, acciones conjuntas o cooperación.

Humphrey y Schmitz consideran este tipo de confianza como un *tipo inferior de confianza*, que surge cuando la moral de la sociedad y las instituciones no proveen una base segura para el intercambio. Fukuyama, añade que este tipo de confianza se desarrolla fácilmente en sociedades donde las *instituciones intermediarias* entre la familias y el Estado son débiles, como sucede en algunos países del Asia o de América Latina (1996: 97). *b) La confianza generalizada*, en cambio, forma parte del sistema de intercambio de una sociedad. Se confía en las personas y en las instituciones de acuerdo al patrón de comportamiento predominante en la sociedad. Siguiendo el texto de Humphrey y Schmitz (1996), Platteau sostiene que para que exista *confianza generalizada* en una sociedad, debe existir también una *moral generalizada*, a lo que Moore añade el rol de las instituciones. La tradición familiar y la estabilidad de los gobiernos influyen también en el tipo de confianza existente en una sociedad. Al respecto Fukuyama (1996) señala que en sociedades donde existen unas cuantas familias muy poderosas y donde se han tenido gobiernos represivos e inestables, tiende a existir poca confianza fuera del ámbito familiar, como sucede por ejemplo en el sur de Italia y en la ex Unión Soviética, ambos lugares caracterizados por registrar un alto nivel de criminalidad organizada.

La confianza como proceso calculable. Con el fin de medir la confianza, Coleman (1990) diseñó un modelo matemático basado en un cálculo probabilístico (Anexo A). Los resultados no fueron muy confiables, debido a que el hombre es un ser social y a que el *contexto* en el que se desenvuelven las transacciones contiene elementos que predisponen al agente a confiar o a no confiar y que difícilmente pueden ser captados por un modelo, como es el caso de la cultura, la política, las leyes, la profesionalización y las redes.

La Teoría de los Juegos por su parte, ha tenido mayor acogida para analizar el comportamiento de los agentes en situaciones de riesgo donde deben tomar decisiones. Esta teoría ha demostrado que aún disponiendo de información completa, si no existe confianza no se llega a una solución óptima. Al igual que el cálculo probabilístico de la confianza, los mencionados juegos presentan una limitación y es que, como todos los juegos, se basa en determinadas reglas, y éstas no consideran algunos aspectos del contexto en el que se realizan las transacciones, como son las relaciones sociales, los factores culturales y el medio institucional existente. Los principales juegos desarrollados para analizar el comportamiento de los agentes son *el juego de la verdad y de la mentira* y *el dilema del prisionero* (Anexo A).

Las acciones conjuntas

El término de acciones conjuntas o colectivas es utilizado normalmente para definir “toda acción concertada por uno o varios grupos, llevada a cabo con el fin de alcanzar objetivos comunes” (Fillieule y Péchu, 1993: 9). El análisis de las acciones conjuntas o colectivas está

muy ligado a los campos de la sociología y de la psicología. Por ello, los estudios referidos al tema generalmente lo enfocan desde el punto de vista de estas disciplinas.

Así las primeras teorías elaboradas al respecto explican el fenómeno en base a las *teorías del contagio* y de la *reacción circular*. La primera de ellas es explicada por la imitación mutua de acciones entre los individuos y la segunda por las respuestas de los individuos ante estímulos determinados: la respuesta de un individuo a los estímulos provenientes de otro individuo tiene como resultado una reproducción de dichos estímulos dirigidos hacia la primera persona, reforzando de esta manera su motivación inicial. Entre los principales exponentes de estas teorías se encuentran Taine, Blumer y Park. Posteriormente, trabajos realizados en Estados Unidos por Parson, Gurr, Turner, Killian y Smelser sobre el comportamiento colectivo, introducen en el análisis cierta *racionalidad de los actores*. El comportamiento colectivo no se explica por una simple interacción como en los casos de las teorías del contagio y de la reacción circular, sino que se trata de un *fenómeno sistémico* donde la comunicación es el elemento que permite a ciertos individuos “empujar” a los otros a efectuar una acción en conjunto (ibid.).

Es solamente con Olson que el tema empieza a ser tratado en el campo de la economía. Olson analiza la lógica de las acciones colectivas utilizando elementos de economía y establece la denominada “*paradoja de la acción colectiva*”, conocida también como la *paradoja de Olson*. Esta paradoja muestra que “un grupo imaginario de personas, teniendo todas un interés común, conscientes de ese interés y pudiendo cada una contribuir a la realización de ese interés, *puede* en condiciones generales no hacer nada para promoverlo”³.

Esta paradoja se explica por el hecho de que los bienes colectivos benefician a todos por igual, incluso a aquellos que no participan en su obtención, y porque el beneficio que un participante tenga del bien no implica pérdidas para los otros participantes. Para muchos resulta más fácil no participar y beneficiarse del resultado, aunque sea sólo parcialmente. Si la mayor parte de los miembros del grupo razona de esta manera, el grupo tendrá problemas en alcanzar sus objetivos. En muchos casos para fomentar la participación de los miembros se requiere acciones complementarias que proporcionen un beneficio particular. Por otro lado, los grupos tienen mayor posibilidad de lograr sus objetivos comunes, si su tamaño es pequeño o si alguno de sus miembros colabora de manera especial en razón de su propio interés.

La combinación de intereses comunes e individuales, señala Olson, se asemeja a la situación del mercado de competencia perfecta, en la cual todas las empresas tienen interés en que los precios de sus productos sean más elevados en el mercado, pero sus intereses se convierten

3 Olson (1966).

en antagónicos cuando de acuerdo a la ley de la oferta y la demanda, se trata de reducir los niveles de producción para conseguir la elevación de dichos precios.

EL CAPITAL SOCIAL

El *capital social* constituye un concepto de reciente elaboración. Los primeros estudios sobre el mismo comenzaron a realizarse en la década de los noventas, destacando los trabajos de Coleman (1990) y de Putnam (1993). El significado del capital social es muy humano, se refiere a las *relaciones entre las personas*, a las conexiones sociales y a los aspectos comunes que surgen de la interrelación entre las personas. Su origen se encuentra en las raíces culturales de cada comunidad: en las tradiciones cívicas, en las normas de reciprocidad y en las densas redes de compromiso social.

Definición del capital social

Si bien el término de capital social ha despertado gran interés entre los investigadores, su significado no es muy claro. Ni Putnam ni Coleman ofrecen definiciones precisas, sólo aproximaciones. Así, mientras para Putnam, el capital social está formado por los *rasgos de la organización social*, tales como la confianza, las normas y las redes, que incrementan la eficiencia de la sociedad facilitando la coordinación de las acciones; para Coleman representa los *aspectos de la organización informal* que tienen un carácter social intrínseco y que son usados por los actores con propósitos productivos, a través de las acciones colectivas que tienen consecuencias comunes. Nótese que la definición de Coleman es más amplia que la de Putnam ya que no sólo considera relaciones horizontales entre los agentes, sino también aquéllas de tipo vertical.

Otras definiciones útiles del capital social son las presentadas por Portilla, North y Olson. Portilla (1997:27), basándose en Putnam y Coleman, define el capital social como “*las normas y redes de la organización social que permiten la creación y reproducción de relaciones de cooperación, reciprocidad y solidaridad entre grupos sociales y que tienen consecuencias concretas en la obtención y mejora de las condiciones de vida de esos grupos*”. Por su parte North (1990) y Olson (1982) conciben más ampliamente el concepto de capital social, incluyendo el entorno social y político que permite el desarrollo de las normas y configuración de la estructura social. Es decir no sólo consideran las relaciones informales, locales y jerárquicas que considera Coleman, sino también las relaciones formales que tienen lugar al interior de las instituciones.

De una manera más amplia, el Banco Mundial define al capital social como “aquellas características del gobierno como de la sociedad civil que facilitan la acción colectiva para el beneficio mutuo de un grupo, en donde un *grupo* puede referirse a un núcleo tan pequeño como la familia o tan grande como un país” (citado por Colombia Compite: 2001).

De las definiciones precedentes, se puede deducir que el capital social comprende un amplio rango de procesos y modos de cooperación y coordinación entre grupos. El capital social *no es homogéneo* ni en *calidad* ni en *distribución*. Su *calidad* depende de las estructuras sociales existentes en cada comunidad, pudiendo variar con el tiempo, ser creado o destruido, incrementado o disminuido y acumulado o gastado.

Composición del capital social

Teniendo en cuenta la complejidad del término de capital social, Bazán y Schmitz (1997: 8) consideran útil desagregar la noción en función de la investigación que se pretenda efectuar. Para el caso del análisis de las relaciones de cooperación interempresariales, que es el que nos interesa en el presente trabajo, ellos proponen el siguiente esquema:

Capital social y competitividad		
Criterio	Descripción	
Origen	Creado por las relaciones sociales existentes	Creado para propósitos específicos
Alcance	Selectivo	Generalizado
Extensión	Cooperación bilateral	Cooperación multilateral
Institucionalización	Informal	Formal
Balance	Simétrico	Asimétrico
Fortalecimiento	Sanciones externas	Sanciones internas
Lazos	Tradicionales	Modernos

Fuente: Bazán y Schmitz (1997).

La primera categoría, referida al *origen* del capital social, nos indica si éste ha sido creado por relaciones sociales en las cuáles los agentes están históricamente comprendidos, como son los lazos familiares o los étnicos. O si el capital social ha sido construido con propósitos específicos, lo que requiere un esfuerzo de inversión y organización por parte de algunos de los actores económicos. La segunda categoría nos indica el *alcance* del capital social, es decir

si existe en toda la sociedad o sólo en un determinado grupo. La tercera categoría nos señala la *extensión* del mismo, distinguiendo entre cooperación bilateral a nivel de dos miembros de la comunidad y cooperación multilateral a nivel de varios o todos los miembros de la comunidad.

La cuarta categoría, referida a la *institucionalidad* del capital social, puede tomar dos formas: la informal, caracterizada por las relaciones diarias, frecuentemente asociadas a la cooperación bilateral; y la formal, caracterizada por formas más institucionalizadas de relaciones tanto en asociaciones sociales como en asociaciones empresariales. La quinta categoría trata sobre el *balance* entre el poder y el status de las relaciones entre los agentes, el cual puede ser simétrico o asimétrico. Al respecto, Putman sostiene que las relaciones verticales entre patrón y cliente o las relaciones de *clientelismo* son ineficientes en la generación de capital social. Por el contrario, las relaciones horizontales caracterizadas por relaciones más simétricas entre agentes que tienen el mismo poder y status son más significativas en términos de generación de capital social.

En cuanto a la distinción entre las maneras cómo se *fortalece* el capital social, se presentan dos posibilidades. La primera de ellas se da cuando el capital social se fortalece a través de sanciones internas, como el sentimiento de culpabilidad o el sentido moral. La otra posibilidad se presenta cuando el capital social se fortalece a través de sanciones externas, como por ejemplo la amenaza de marginalización de una comunidad por su comportamiento poco colaborador.

Finalmente es posible hacer la distinción entre *lazos sociales* tradicionales y modernos. El capital social puede surgir como resultado de relaciones familiares o étnicas o como resultado de relaciones que se establecen en la actividad profesional o en las asociaciones políticas. Al respecto, Portilla (1997: 27), señala que “el capital social tiene un valor transitorio que se cristaliza en su capacidad de convertirse en instituciones, y si está transformación no ocurre es porque existen estructuras o prácticas institucionales que interfieren en el proceso”.

Las categorías mencionadas por Bazán y Schmitz no son excluyentes y pueden presentarse simultáneamente en una sociedad, así como también pueden existir combinaciones de ellas, ampliando aún más la gama de posibilidades existente.

IMPORTANCIA DEL CAPITAL SOCIAL EN LA GENERACIÓN DE COMPETITIVIDAD

El capital social, al igual que el capital físico y humano, facilita la actividad productiva y contribuye al desarrollo de las sociedades. Cada uno de ellos aporta elementos importantes aunque sean tangibles en menor o mayor grado: el *capital físico* es más tangible y se crea transformando las materias; el *capital humano* es más intangible y se crea transformando las

personas, proporcionándoles entrenamiento y capacitación y haciéndolas capaces de actuar en nuevas áreas; el *capital social* es aún más intangible, se crea cuando las *relaciones entre las personas* cambian de manera que facilitan la acción. El capital social es inherente a la estructura de relaciones entre dos o más actores, no se aloja ni en los mismos actores ni en los instrumentos físicos de producción (Coleman: 1988).

La contribución del capital social en la actividad productiva se explica por su estrecha relación con la confianza. Por ejemplo, un grupo en el que los miembros confían unos en otros alcanzará mejores resultados que otro en el cual impere la desconfianza. En este sentido, Fukuyama (1996: 33) menciona que “el *capital social* es el *crisol de la confianza*, y si bien su origen se encuentra en las raíces culturales de cada sociedad, constituye un elemento importante en la salud económica.”

.Knack (citado por Colombia Compite: 2001) sostiene que el capital social puede influir en la actividad productiva a través de dos grandes canales: microeconómicos o macropolíticos:

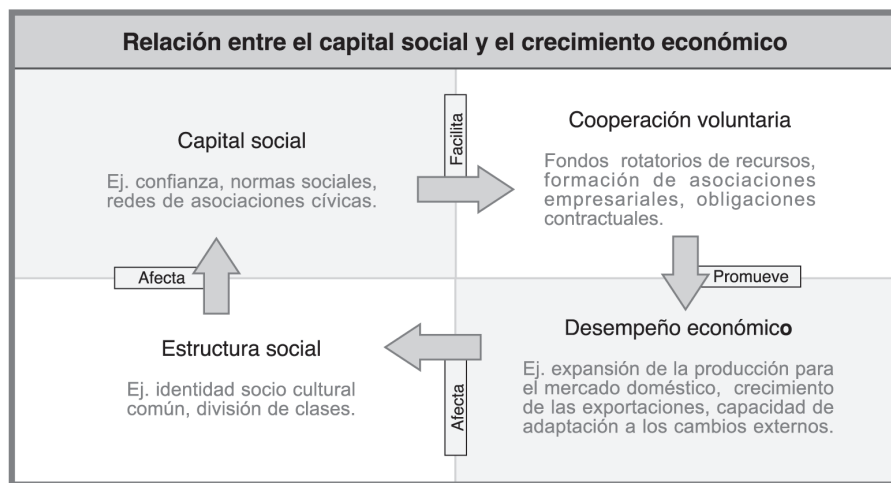
Al nivel micro, los lazos personales y la confianza interpersonal pueden reducir los costos de transacción, haciendo posible formas de organización económica que de otra manera serían obstruidas por una gran cantidad de normas, contratos y burocracia. Los canales microeconómicos son diversos, entre ellos se encuentran: *a) las normas contractuales*, que protegen a los individuos de comportamientos oportunistas; *b) la seguridad*, a mayores niveles de confianza en la sociedad, los individuos destinan menos recursos para defenderse de infracciones delictivas a sus derechos de propiedad; *c) la innovación*, un entorno de alta confianza permite a los empresarios gastar menos tiempo en protegerse de acciones desleales y les permite dedicarse más a la innovación en nuevos productos o procesos; *d) el financiamiento*, depende en gran medida de los niveles de confianza existentes, especialmente en los mercados de créditos informales que dependen de altos niveles de confianza interpersonal; y *e) el capital humano*, las sociedades con altos niveles de confianza cuentan con mayores probabilidades de obtener altos retornos a la acumulación de capital humano, ya que la confianza facilita la realización de contratos *incrementando el retorno de la educación especializada*.

A nivel macro, la cohesión social y el compromiso cívico pueden fortalecer la gobernabilidad democrática, mejorar la eficiencia y honestidad de la administración pública y elevar la calidad de las políticas económicas. Los canales macropolíticos son: *a) el gobierno*, los funcionarios de las sociedades con altos niveles de confianza son también más dignos de confianza, lo que impulsa una mayor inversión y el desarrollo de la actividad económica en general en una perspectiva de largo plazo, favoreciendo la inversión en tecnologías de producción; *b) la política*, la confianza y las normas cívicas pueden mejorar los resultados económicos indirectamente

a través de los canales políticos, el desempeño del gobierno y la calidad de las políticas económicas. Además, las normas cívicas contribuyen a que los votantes sobrepongan el problema de acción colectiva en el monitoreo de los funcionarios públicos, fortaleciendo la participación democrática de la ciudadanía.

Otro argumento a favor de la influencia del capital social en el desempeño económico y la generación de competitividad está relacionado con la sinergia que permite crear entre el Estado y las organizaciones civiles, ya que las normas sociales, las redes y otros componentes del capital social son los elementos que facilitan la coordinación de las acciones conjuntas (Putnam: 1993). En la medida que esta relación entre el Estado y las organizaciones civiles conduce a un mayor desarrollo económico, es igualmente pertinente considerar la existencia de una sinergia entre el capital social y el desarrollo. Dicho de otra manera, el capital social promueve el desarrollo económico porque actúa como un recurso facilitando la cooperación entre empresarios y entre éstos y los trabajadores.

La relación existente entre el capital social y el crecimiento económico es presentada por Bazán y Schmitz (1997) como una interrelación entre la confianza, las normas sociales y las redes de las asociaciones cívicas, que facilitan las acciones conjuntas, las que a su vez promueven el desempeño económico, afectando finalmente a la estructura social:



Fuente : Bazán y Schmitz (1997)

Cabe señalar que el gráfico mencionado ha sido diseñado para un análisis longitudinal y no pretende mostrar que las relaciones mencionadas se realicen de manera simultánea ni inmediata.

LA RESERVA DE CAPITAL SOCIAL

La *acumulación* del capital social permite introducir el término de *reserva* de capital social existente en determinada sociedad. Para ilustrar la importancia que representa para una sociedad la reserva de capital social, Fukuyama (1996: 49) señala que, gracias a la reserva de capital social acumulado, la sociedad norteamericana tiene una vida asociativa rica y dinámica con una gran red de organizaciones de voluntarios, a pesar de la desconfianza y el individualismo que tiende a atomizar a sus miembros.

Al igual que los Estados Unidos, Japón posee una alta reserva de capital social que se manifiesta en sus instituciones fuertes y en el alto grado de confianza existente en la sociedad. Sin embargo, señala Fukuyama, la sociedad pierde en algunos otros aspectos. Por ejemplo, en el Japón los jóvenes más inteligentes aspiran a ser burócratas y no empresarios, pues la competencia por los puestos de trabajo es mayor en los organismos del Estado.

Participación del Estado en la variación del capital social

La participación del Estado es importante en la creación o disminución del capital social de una comunidad. El Estado puede crear capital social estableciendo leyes que hagan más transparente el funcionamiento del mercado, como por ejemplo poniendo reglas claras para los trabajos de subcontratación industrial o la constitución de consorcios empresariales. Igualmente puede fomentar la creación de sistemas de arbitraje sencillos y rápidos que permitan resolver los problemas en casos de discrepancia entre las partes involucradas.

El Estado también puede crear capital social a través de las instituciones, captando la confianza del público y promoviendo una mayor cooperación. Entre las instituciones que sirven a este propósito se encuentran los centros tecnológicos y las instituciones para estandarizar y asegurar la calidad de los productos y servicios ofrecidos por las empresas. El control de calidad de los productos, las certificaciones como la ISO 9000 y las auditorías a las empresas permiten generar confianza entre los agentes y aumentar los niveles de capital social de una comunidad.

Asimismo, el Estado puede contribuir al incremento del capital social ayudando a fortalecer los clusters y las redes empresariales con participación de pequeñas, medianas y grandes empresas: planteando programas específicos de desarrollo, eligiendo cuidadosamente al grupo beneficiario y evitando tratar a todas las pequeñas empresas por igual –ya que existe gran heterogeneidad al interior de esta categoría–, fortaleciendo asociaciones de empresarios, promoviendo la formación de consorcios empresariales, organizando el funcionamiento de la

subcontratación industrial y fomentando el trabajo de agentes productivos privados para que presten servicios técnicos y actúen de intermediarios entre las empresas en los casos que sea necesario. Existe evidencia tanto en países desarrollados, como Italia y Japón, como en países en desarrollo, como la India y Brasil, de que los clusters y las redes empresariales han contribuido a incrementar el capital social existente, generando confianza y constituyéndose en fuente para el desarrollo de ventajas competitivas.

Por otro lado, el Estado puede disminuir el capital social existente a nivel familiar, a través de políticas que afectan de alguna manera las estructuras sociales, como es el caso de los programas de apoyo para madres solteras, las pensiones de desempleo y otras similares que permiten a las personas una mayor independencia con respecto a sus familias.

Participación del sector privado en la variación del capital social

El sector privado por su parte puede contribuir a la creación de capital social propiciando la creación de asociaciones y multiplicando los servicios de agentes intermediarios que buscan mejorar las relaciones entre las empresas. Este tema es particularmente importante en los referido a las relaciones de subcontratación entre empresas de diferente tamaño. Algunos de los elementos que se deben considerar en este trabajo de mediación son los contratos a largo plazo y su exclusividad, ya que ayudan a la generación de confianza entre los agentes económicos involucrados.

También es importante el esfuerzo que realicen las empresas en el control de calidad de sus productos y en la transparencia de sus estados financieros. Un agente desconocido tenderá a confiar más en una empresa si ésta aplica sistemas de certificación de calidad y si mantienen en orden su sistema contable. En el mismo sentido, las empresas informales y aquellas que manejan una doble contabilidad no tendrán mucha opción de generar confianza en sus socios.

EVIDENCIA EMPÍRICA: EL CASO DE VILLA EL SALVADOR Y GAMARRA EN EL PERÚ

Villa El Salvador (VES) y Gamarra se sitúan entre los clusters de mayor éxito en el Perú. Ambas experiencias permiten ilustrar cómo el capital social ha participado en su desarrollo. Las diferencias básicas de estas dos experiencias son que el cluster de VES surgió como resultado de un esfuerzo planificado en el que el alcalde del distrito y la población trabajaron de manera organizada creando un parque industrial, mientras que el caso de Gamarra fue una experiencia espontánea en la que muchas circunstancias del azar coincidieron para impulsar su desarrollo y en la que la municipalidad del distrito no jugó un papel decisivo. Otra

diferencia importante es que en VES se concentraron varias líneas de producción, mientras que Gamarra se especializa en la producción y comercialización ~~dedicado~~ exclusivamente de prendas de vestir.

Villa El Salvador⁴

Villa El Salvador surge en 1971 cuando un grupo de personas conformado por aproximadamente 50.000 personas realizaron una invasión de tierras públicas en un vasto arenal ubicado a 19 Km. de la ciudad de Lima. Al inicio el gobierno trató de expulsarlos pero finalmente accedió a que ocuparan ese terreno. Hoy VES tiene una población aproximada de 300.000 habitantes y cuenta con una organización urbanística muy desarrollada. Su modelo organizativo se basa en la participación activa. Cada grupo residencial posee su propio centro con instalaciones comunales y espacios para el deporte, la actividad cultural y el encuentro social. Ello favorece y maximiza las posibilidades de cooperación.

Un inventario realizado en 1989 dice que VES en menos de dos décadas tenía 50.000 viviendas, 38.000 de ellas construidas por los mismos pobladores; éstos habían levantado con su esfuerzo 2.800.000 metros cuadrados de calles de tierra afirmada; y construido, en su mayor parte con recursos de la comunidad, 60 locales comunales, 64 centros educativos y 32 bibliotecas populares. A ello se suman 41 núcleos de servicios integrados de salud, educación y recuperación nutricional, centros de salud comunitarios, una red de farmacias, y una razonable estructura vial interna con 4 rutas principales y 7 avenidas perpendiculares, que permitían la comunicación interna. Además, sus pobladores plantaron medio millón de árboles y construyeron un parque industrial.

La asociación lograda por los habitantes de VES cubrió los más variados aspectos. Se crearon más de un centenar de clubes de madres que crearon y gestionaron 264 comedores populares y 150 programas de vaso de leche. Los jóvenes dirigen y llevan adelante centenares de grupos artísticos, bibliotecas populares, clubes deportivos, asociaciones estudiantiles, talleres de comunicación, etc. En el plano de la producción, el Parque Industrial de Villa El Salvador (PIVES) alberga alrededor de 1.000 empresas, la mayor parte de ellas dedicadas a la actividad productiva. Los productos fabricados en el PIVES son diversos, incluyendo muebles de madera, confecciones, calzado, productos de metalmecánica y artesanías. Sus productos se orientan básicamente al mercado local, aunque existen iniciativas para exportar muebles de madera y confecciones. Sin embargo los productores aún enfrentan una serie de

4 Experiencia tomada del documento de Bernardo Kliksberg, "El Rol del Capital Social y de la Cultura en el proceso de Desarrollo", en *Capital Social y Cultura, Claves del Desarrollo*, BID, Fondo de Cultura Económica, 2000.

inconvenientes relacionados con la calidad de sus productos, el financiamiento y el conocimiento del mercado internacional. Las empresas del PIVES conforman un cluster incipiente y realizan muchas actividades conjuntas como la compra de insumos, la búsqueda mancomunada de maquinarias y diversos esfuerzos para mejorar la calidad de sus productos. Algunas de estas acciones han sido inducidas por el gobierno y la cooperación internacional, como es el caso del horno financiado por la cooperación española y el ex MITINCI, hoy Ministerio de la Producción.⁵

Los logros alcanzados por los habitantes de VES en un contexto de crisis económica, se explican en gran parte por el capital social de la comunidad⁶. Su población originaria está conformada mayormente por familias llegadas de la sierra peruana. Los campesinos de los Andes carecen de toda riqueza material, pero tienen un rico capital social. Llevan consigo la cultura y la tradición indígena, y una milenaria experiencia histórica de cooperación, trabajo comunal y solidaridad.

La propia comunidad, organizada en trabajos colectivos, incrementó el capital social latente, que se fue multiplicando. La creación de un municipio entero por su población generó una identidad sólida e impulsó la autoestima personal y colectiva. La experiencia de VES ha sido reconocida mundialmente, siendo objeto de continuas distinciones otorgadas por la UNESCO, el diario La República (Lima) y las Naciones Unidas. Obtuvo el Premio Príncipe de Asturias, el Premio Nacional de Arquitectura y Desarrollo Urbano del Perú y una distinción por ser la comunidad con un mayor grado de forestación y arborización. Asimismo, en 1985 el Papa Juan Pablo II visitó VES destacando sus logros.

La potenciación del capital social jugó un papel decisivo en los logros de VES. Factores no visibles, silenciosos, que actúan en las entrañas del tejido social, desempeñaron aquí un rol positivo constante, entre ellos: el fomento permanente de formas de cooperación; la confianza mutua entre los actores organizacionales; la existencia de un comportamiento cívico comunal, constructivo y creador; la presencia de valores comunes; la movilización de la cultura propia; la afirmación de la identidad personal, familiar y colectiva; y el crecimiento de la autoestima en la misma experiencia. Todos estos elementos fueron dinamizados por el modelo genuinamente participativo adoptado por la comunidad.

5 Datos del PIVES proporcionados por el Ing. Carlos Pimentel.

6 También es importante señalar la participación y el liderazgo de Michel Ascueta, quien por mucho tiempo fue alcalde de VES.

Gamarra⁷

Se conoce por el término “Gamarra” a toda la zona circundante al Jr. Gamarra en el distrito de La Victoria en la ciudad de Lima, donde se concentran muchas empresas dedicadas a la confección de prendas de vestir. Este conglomerado de empresas es el más grande del país; está conformado por unas 12.000 firmas, de las cuales aproximadamente una tercera parte se dedica a la producción y el resto a la comercialización de maquinarias, insumos y productos terminados. Gamarra abastece a alrededor del 57% del mercado nacional de confecciones y desde 1995 viene registrando algunas exportaciones esporádicas, principalmente al mercado de los Estados Unidos y a países vecinos. Si bien muchas de las empresas de Gamarra se dedican a la fabricación de prendas de vestir, la actividad comercial juega un papel muy importante en la zona, lo que la diferencia de otras agrupaciones de pequeñas empresas existentes en el país, como es el caso por ejemplo de los parques industriales.

La actividad de la confección industrial de prendas de vestir en el Perú se desarrolló recién por los años 50. Antes de esa época, el mercado nacional se abastecía de las importaciones y de la producción artesanal. Las tiendas de insumos para la confección se ubicaban en el centro de Lima. Por aquella época, el distrito de La Victoria, donde se ubica Gamarra, se perfilaba ya como un importante centro comercial e industrial del país. En 1895 La Victoria fue sede de Escuela de Artes y Oficios para la formación de mano de obra industrial. Desde 1898 La Victoria ya contaba con importantes fábricas textiles como Santa Catalina, San Jacinto y Textiles la Victoria, lideradas por empresarios italianos, pioneros en el rubro. La mayor inversión que recibió La Victoria en esa época fue en *capital humano*. La experiencia que los industriales de entonces transmitieron a los trabajadores se plasmó algunas décadas después cuando los matriceros, torneros y tejedores de esas fábricas formaron sus propias industrias (Ponce, 1994).

La creación del Mercado Mayorista de La Parada en 1945, consolidó la actividad comercial e industrial existente en el distrito. La Victoria se convirtió en uno de los principales centros de abastecimiento de alimentos de la capital, así como en el principal punto de llegada de la población migrante proveniente del interior del país. Las actividades comerciales se multiplicaron rápidamente, buscando atender mejor las necesidades de vivienda, de vestido y de servicios que demandaba su creciente población. Hacia el año 1950 los pocos establecimientos de ventas de telas que existían en La Victoria se ubicaban en los alrededores del Jirón Gamarra y pertenecían a familias árabes. Luego fueron surgiendo algunos talleres de confección de ropa, los cuales se multiplicaron en las décadas siguientes.

7 Experiencia desarrollada en base al trabajo de Celia Cornejo (1999).

Etapas en el desarrollo de Gamarra: importancia del capital social

El estudio de la formación y evolución de Gamarra ha permitido distinguir cuatro etapas en el desarrollo de su capital social: a) la etapa preindustrial, b) la etapa de formación, c) la etapa de crecimiento y apogeo, y d) la etapa actual de liberalización del comercio.

- a) *Etapas preindustrial.* En la primera etapa se considera a las comunidades de origen de la mayor parte de los empresarios de Gamarra. Se trata de comunidades dedicadas a la agricultura durante algunos meses del año y a otras actividades, como la artesanía, el comercio y la cría de animales, el resto del año. Los trabajos comunitarios son la regla; todos colaboran para ejecutar obras comunales, tales como caminos, pozos de agua, graneros y otros. Los campesinos tienen gran sentido del trabajo, de la responsabilidad y del ahorro. Están además familiarizados con los trabajos manuales de diferente índole y con la organización y administración de los recursos escasos. Estas comunidades poseen, pues, un alto nivel de capital social.
- b) *Etapas de formación.* La segunda etapa corresponde a la formación de Gamarra durante las décadas de los sesenta y setenta. Se observa durante este período una concentración de población migrante de la sierra en los alrededores del mercado Mayorista de la Parada, cerca del Jirón Gamarra. Esta población migrante trae consigo sus tradiciones culturales y sus hábitos de trabajo, contribuyendo a enriquecer el capital social de la zona.
- c) *Etapas de crecimiento y apogeo.* En la tercera etapa de crecimiento ocurrida en la década de los ochenta, las empresas de Gamarra se ven favorecidas por la crisis económica que vive el país. El cierre de algunas fabricas textiles y de confecciones permite a las empresas de Gamarra contar con personal experimentado y con algunas máquinas otorgadas como pago a los trabajadores despedidos. Por otro lado, la disminución del poder de compra de la población la lleva a orientarse hacia ese sector de producción nacional que le abastece de ropa moderna y barata. De igual manera la población que continúa migrando hacia Lima así como la que queda en sus lugares de origen empiezan a consumir los productos de Gamarra.

En esta etapa las empresas en Gamarra se multiplicaron con facilidad, las ventas aumentaban de manera sostenida, la demanda crecía, los empresarios andaban muy ocupados organizando sus negocios e invirtiendo su dinero en locales comerciales y en maquinarias para protegerse de la hiperinflación que afectaba la economía del país. La práctica de acciones de cooperación no prosperó más allá de la construcción de galerías comerciales o de ayuda entre familiares que se prestaban dinero y maquinarias. La bonanza del

momento no permitió el desarrollo del capital social en Gamarra. Esto contrasta con lo ocurrido en otros sectores de la población peruana que justamente en esos años de crisis se organizaron en actividades colectivas para hacer frente a las crisis, como es el caso de los comedores populares, las campañas del “vaso de leche” o de las rondas campesinas.

d) *Etapa actual de liberalización del comercio.* La cuarta etapa, correspondiente a la situación actual de liberalización del mercado, encontró desprevenidos a los empresarios de Gamarra. Durante los primeros años de la década de los noventa continuaron manejando sus empresas como en el pasado. Pese a que la liberalización del comercio se inició en 1990, recién en 1995 algunos de ellos se percataron que la situación estaba cambiando y comenzaron a organizarse en asociaciones empresariales. Este mismo año las instituciones del medio iniciaron programas de capacitación técnica dirigidos a estas empresas. Al mismo tiempo surgieron algunas propuestas para conformar consorcios de exportación y realizar exportaciones a los Estados Unidos.

A pesar de haber realizado algunos esfuerzos por organizarse y exportar, éstos no fueron suficientes; las ventas de las empresas de Gamarra continuaron disminuyendo. Se requiere incrementar los esfuerzos ya que el proceso de globalización avanza de manera inexorable. La participación de comerciantes coreanos en el propio Gamarra es una prueba palpable de que la globalización existe y que las empresas que no logren reestructurarse en un período corto terminarán por desaparecer del mercado. Ante esta situación, los empresarios de Gamarra han dejado de colaborar solamente con sus familiares y paisanos, orientándose también hacia las instituciones como medio de conseguir la capacitación y los contactos que requieren para poder acceder a otros segmentos del mercado.

Se puede, pues, concluir que la liberalización del mercado ha tenido efectos positivos en el desarrollo de la cooperación y del capital social en Gamarra. Resta por saber si los esfuerzos que vienen realizando las empresas de Gamarra y las instituciones del medio serán suficientes para devolver a Gamarra el dinamismo mostrado en los años ochenta.

Acciones conjuntas

En Gamarra existe una predisposición de la gente para la realización de acciones conjuntas en niveles de grupos familiares o de paisanos. *La red de contactos personales* de los empresarios de Gamarra se extiende hasta sus comunidades de origen, con las cuales mantienen una estrecha vinculación, lo que les facilita la ejecución de actividades conjuntas así como la venta de sus productos en provincias. Las acciones conjuntas más importantes de Gamarra constituyen las construcciones de galerías comerciales, destacando el caso de las galerías San

Miguel y Los Amigos, construidas a fines de los ochenta por un grupo de emigrantes puneños que decidieron comprar el terreno y contratar solamente supervisores, aportando ellos mismos la mano de obra. Cuando fue necesario contaron con la participación de sus paisanos de Yunguyo, una comunidad fronteriza con Bolivia. Ellos iban a Lima a trabajar únicamente a cambio de comida y vivienda. Cuando la inflación alcanzó niveles alarmantes durante el gobierno de García, los hermanos Guisado, propietarios de varias galerías de la zona, incluyendo la primera que se construyó en 1972, los apoyaron para obtener un préstamo bancario.

En el campo de la producción, la cooperación entre familiares y paisanos también es muy alta. Intercambian información, se prestan equipos, operarios, insumos etc. Los familiares también juegan un papel importante en el financiamiento de las empresas ya que la mayor parte no trabaja con la banca comercial. La cooperación en el campo productivo fuera del ámbito familiar recién empieza a desarrollarse en Gamarra a partir de 1995, siendo los principales casos: el abastecimiento conjunto de insumos, las ventas a través de ferias provinciales, la organización de desfiles de modas para público de zonas residenciales y la formación de consorcios de exportación orientados al abastecimiento conjunto del mercado externo. También es destacable el trabajo de género que realizan las asociaciones de Gamarra y la alta participación de la mujer en el desarrollo del complejo.

El Anexo B muestra un inventario de las acciones conjuntas realizadas en Gamarra y su clasificación en a) *horizontales o verticales*, según se trate de empresas que compiten directamente en el mercado, o de empresas situadas en etapas anteriores o posteriores de la cadena de producción; b) *bilaterales y multilaterales*, según participen de manera individual o agrupadas en asociaciones o consorcios, y en c) *internas y externas*, según corresponda a agentes del interior o fuera de Gamarra. La mayor parte de estas acciones conjuntas de Gamarra se realizan de manera *bilateral, horizontal y al interior del complejo*. Nótese que las acciones conjuntas mencionadas en el “Anexo B” son desarrolladas a largo del tiempo y no simultáneamente.

Cabe señalar que pese a la amplitud geográfica que abarcan las redes personales de los empresarios de Gamarra, llegando a comunidades lejanas a Lima, las relaciones se sitúan entre personas de un mismo nivel sociocultural, resultándoles muy difícil mantener relaciones importantes con empresarios u otras vinculadas al sector textil y confecciones que no pertenezcan al mismo círculo social. Este hecho influye negativamente en su capacidad de negociación frente a terceros e incrementa los costos de transacción, especialmente en las relaciones de subcontratación establecidas con agentes que se encuentran fuera del complejo

En los casos de acciones realizadas con agentes de fuera de Gamarra, se trata de empresas de igual talla o más pequeñas que les prestan servicios de costura a través de las cuales

comercializan sus productos. Las acciones conjuntas de tipo multilateral se empezaron a dar a partir de 1995 con la creación de las asociaciones y la intervención del gobierno y otras instituciones. Las acciones conjuntas de tipo *multilateral e interno* se dan básicamente entre empresas pares, es decir, en el nivel horizontal, mientras que en las acciones conjuntas de tipo *multilateral externo* se registran mayores vinculaciones de carácter vertical.

Las acciones conjuntas de Gamarra y la manera cómo han evolucionado reflejan las etapas de desarrollo que ha experimentado el complejo y las variaciones que ha tenido el capital social del mismo. En la etapa de formación y consolidación del complejo, la reserva de capital social existente permitió la realización de acciones conjuntas entre familiares y paisanos que fueron muy útiles para su crecimiento. Sin embargo, desde la liberalización del comercio iniciada en la década de los noventa, este tipo de cooperación ha mostrado limitaciones para contribuir al desarrollo de Gamarra, optándose por la creación de instituciones y la generación de confianza a un nivel más amplio que el familiar y comunitario.

CONCLUSIONES

El capital social es un concepto de reciente elaboración referido a las conexiones sociales y los aspectos comunes que surgen de la interrelación entre las personas. Su origen se encuentra en las raíces culturales de cada comunidad, las tradiciones cívicas, las normas de reciprocidad y las densas redes de compromiso social. El capital social permite la generación de confianza y la reproducción de relaciones de cooperación, reciprocidad y solidaridad entre grupos sociales, permitiéndoles mejorar las condiciones de vida de sus integrantes.

En el campo del desarrollo económico, el capital social contribuye a la generación de competitividad participando del proceso productivo al igual que otros tipos de capital como el capital humano o el capital físico. A mayores niveles de capital social en una comunidad, existen mayores niveles de confianza, se ejecutan más acciones conjuntas y se reducen los costos de transacción en las actividades económicas. El capital social además, contribuye a la generación de competitividad creando sinergia entre el Estado y las organizaciones civiles. Los canales utilizados por el capital social para incrementar la competitividad pueden ser microeconómicos como las normas contractuales, la seguridad, la innovación, el financiamiento y el capital humano, o macropolíticos, como el gobierno y la política.

La evidencia empírica presentada muestra el papel desempeñado por el capital social en el desarrollo de dos clusters ubicados en la ciudad de Lima: Villa El Salvador y Gamarra. Los dos clusters se crearon con reservas de capital social similares, ya que sus miembros

proviene en su mayor parte de comunidades de la sierra peruana, caracterizadas por sus altos niveles de solidaridad y reciprocidad. Ambas experiencias ocurren en el mismo contexto nacional y transcurren en el mismo período. Sin embargo, el capital social evoluciona de manera diferente en cada cluster, en función de sus características propias como comunidad.

En el caso de VES, el gobierno local ha jugado un papel importante en el fortalecimiento del capital social, mientras que en Gamarra no. Allí el desarrollo del capital social se estancó durante la década de los ochenta, que fue un período de apogeo en su desarrollo, reactivándose luego a partir de 1995, cuando la liberalización del mercado afectó el nivel de ventas del complejo y puso en evidencia la necesidad de crear instituciones para fomentar la ejecución de acciones conjuntas que trascendieran los ámbitos familiares y que les permitieran alcanzar los niveles de competitividad que requiere el mercado actual.

De manera general, podemos afirmar que la incorporación del capital social en el análisis de organizaciones empresariales, como los clusters, los consorcios o las redes empresariales, aporta elementos importantes para mejorar sus niveles de productividad y competitividad. El objetivo, en cualquier caso, debe ser el de fortalecer el capital social existente, buscando transformar el capital social familiar en instituciones que permitan la generación de confianza en niveles más amplios.

Este esfuerzo debe ser realizado de manera conjunta por el Estado y el sector privado. El Estado puede contribuir a generar capital social estableciendo reglas claras que hagan transparente el mercado, fortaleciendo las instituciones existentes y ejecutando programas que apoyen el desarrollo de clusters y redes empresariales. El sector privado, por su parte, puede participar en este esfuerzo propiciando la creación de asociaciones, generando servicios de intermediación entre las empresas, manteniendo estados contables transparentes y cuidando la calidad de sus productos a través de controles y certificaciones garantizadas.

ANEXO A

MEDICIÓN DE LA CONFIANZA

Modelo probabilístico de Coleman (1990) para medir la confianza

$$\text{Ecuación base a:} \quad G * p > (1-p) * L \quad (1)$$

Donde: G = ganancia potencial de la transacción si el otro agente actúa con honestidad

p = probabilidad de que el otro agente actúe con honestidad

L = pérdida potencial de la transacción si el otro agente actúa sin honestidad

Humphrey y Schmitz (1996) incorporan a este modelo el costo que implica el tomar medidas para protegerse del oportunismo y establecer sanciones, obteniendo la siguiente ecuación:

$$(G-S) * p > (1-p) * L \tag{2}$$

Donde: S = costo de seguridad y monitoreo

De acuerdo a la ecuación (2), un agente participa en una transacción sólo si espera una ganancia neta condicionada al comportamiento honesto del otro agente.

La teoría de los juegos

Dominique Furlong (1996) presenta dos juegos desarrollados por Platteau y Dasgusta, que sirven para dilucidar la existencia o no de confianza:

- a) *El Juego de la verdad y de la mentira.* Considera dos personas con alternativas similares de elección. Ambas personas maximizan su beneficio cooperando mutuamente. La utilidad obtenida de las posibles combinaciones estratégicas se presenta en el siguiente cuadro:

El juego de la confianza			
		Jugador 1	
		H	E
Jugador 2	H	20,20	5,15
	E	15,5	10,10

Fuente: Furlong (1996).

Los jugadores pueden escoger entre dos posibilidades: ser honestos (H) o engañar (E). La elección de la estrategia se realiza de manera simultánea. Cada jugador prefiere ser honesto si el otro también lo es, pero prefiere engañar si el otro también engaña. La estrategia óptima para cada jugador está determinada por la probabilidad con la que acierte el comportamiento honesto del otro jugador.

Siguiendo el esquema anterior, tenemos que la elección óptima para ambos es H (ser honestos), siempre y cuando la probabilidad de que el otro jugador también sea honesto sea $> 1/2$, y E (engañar) si ocurre la probabilidad de que el otro engañe sea igualmente $> 1/2$. Que la

elección sea óptima para ambos o no, depende del nivel de subjetividad con que cada uno calcule el comportamiento del otro.

Este juego muestra las posibilidades de ganancia o pérdida relacionada a la existencia o no de confianza entre los jugadores en una situación de elección única, pero no permite analizar la confianza en un contexto dinámico. Al respecto Dasgusta (citado por Furlong, 1996:10) señala que para que se desarrolle confianza entre los agentes individuales, se deben repetir las transacciones regularmente. Ante cada nueva decisión, los agentes tendrán presente en sus memorias el comportamiento del otro en el pasado. Es decir, la generación de confianza esta vinculada a la *reputación*, la cual se adquiere en base a la experiencia.

b) *El Dilema del Prisionero*. Para analizar la confianza en términos dinámicos, se considera el escenario más conocido de la teoría de los juegos, el *dilema del prisionero*.

El dilema del prisionero puede ser descrito como sigue: dos sospechosos –Pedro y Juan– son arrestados por un crimen. A la policía le falta evidencia suficiente para llegar a culpar a los sospechosos, salvo que por lo menos uno de ellos confiese. La policía los confina en dos celdas separadas y les explica las consecuencias que pueden tener las acciones que puedan tomar. Si ninguno de ellos confiesa, entonces pueden ser condenados a dos años de prisión cada uno. Si ambos confiesan, los dos serán sentenciados a cinco años. Si sólo uno de ellos confiesa, el que confesó será liberado de inmediato, pero el otro será sentenciado por diez años. En este juego, cada prisionero puede jugar dos estrategias: confesar o no confesar. El siguiente cuadro resume las alternativas existentes para ambos:

El dilema del prisionero	
Pedro confiesa Juan confiesa Pedro: 5 años Juan: 5 años	Pedro no confiesa Juan confiesa Pedro: 10 años Juan: es liberado
Pedro confiesa Juan no confiesa Pedro : es liberado Juan: 10 años	Pedro no confiesa Juan no confiesa Pedro: 2 años Juan: 2 años

Fuente: Jarillo, 1993.

¿Cuál es la solución a este problema? Si uno de los prisioneros va a confesar, entonces es mejor que el otro también confiese, porque si no confiesa él será encarcelado diez años, en vez de cinco. Igualmente, si uno de los prisioneros no confiesa, entonces es mejor para el otro confesar para que lo dejen en libertad, en lugar de no confesar y quedarse en la cárcel dos años. Tanto para Pedro como para Juan, es mejor jugar la estrategia de confesar que la de no confesar. Se dice que la estrategia de no confesar es dominada por la estrategia de confesar.

El jugador racional no toma una estrategia que es dominada estrictamente (no juega la estrategia de no confesar) porque no hay base para creer que el otro jugador va a jugar de tal manera que dicha estrategia sea la óptima. Por ello, en el dilema del prisionero, un prisionero racional elige confesar y el resultado al que se llega por decisión de ambos prisioneros es la estrategia (Pedro confiesa, Juan confiesa) en la que las condenas son de cinco años para cada uno. Esto sucede a pesar de que jugando la estrategia (Pedro no confiesa, Juan no confiesa), llegarían a mejores resultados para ambos. Es un dilema porque hay posibilidades de que ambos puedan mejorar su situación sin empeorar la situación del otro.

La teoría del dilema del prisionero es una buena formalización del problema básico de la *verdad* y de la *mentira*. A pesar de que ambos se benefician al cooperar, existe un gran tentación a no hacerlo y acrecentar así sus propios beneficios. Se puede optar, como alternativa, introducir algún tipo de contrato escrito donde los participantes se comprometan a cooperar, pero esto incrementaría los costos de transacción.

La teoría del dilema del prisionero muestra que, si nosotros repetimos el juego varias veces, veremos cómo la no cooperación es el único equilibrio del juego. Sin embargo, parece ser que la constante repetición del juego puede desarrollar la cooperación. Al respecto el profesor Anatol Rapoport de la Universidad de Toronto ha diseñado una estrategia para desarrollar la cooperación, denominada “*tit-for-tat*”. Esta estrategia consiste en comenzar cooperando y en determinada parte del juego hacer exactamente lo que hizo el otro jugador en la jugada previa. De esta manera, los jugadores irán comprendiendo que si ellos no colaboran, los otros tampoco estarán dispuestos a colaborar y eso cambiará el ambiente para el siguiente juego. Se puede esperar que en el largo plazo la cooperación sobreviva, aún en un ambiente de no cooperación, y que termine siendo el elemento prevaleciente en las relaciones interempresariales (Jarillo, 1993:149).

La teoría del dilema del prisionero puede aplicarse en situaciones de cooperación empresarial para predecir resultados posibles. Ella ayuda a comprender porqué surgen conflictos en situaciones donde interactúan intereses múltiples que no son siempre comunes. Por ejemplo, si un grupo de empresas decide formar un consorcio para realizar actividades de investigación y desarrollo, es probable que cada empresa envíe uno de sus científicos de “segunda clase”, esperando que los otros envíen a uno de “primera clase”. Ninguna empresa querrá enviar lo mejor que tiene, todos enviarán sus científicos de “segunda clase” y el proyecto fracasará.

Anexo B. Relaciones de cooperación en Gamarra

TIPO DE COOPERACION	BILATERAL		MULTILATERAL	
	INTERNA	EXTERNA	INTERNA	EXTERNA
HORIZONTAL	<ul style="list-style-type: none"> * Préstamos de equipo. * Intercambio de información de mercado. * Préstamos de dinero. * Servicios de costura. * Alianzas con abastecedores de servicios de acabados. 	<ul style="list-style-type: none"> * Comercialización en Gamarra de productos de terceros. * Servicios de costura. 	<ul style="list-style-type: none"> * Construcción de galerías comerciales. • Consorcios de exportación (SCG). • Elaboración de estudios de mercado (ACCOGAMA). • Organización de desfiles de moda (APEGA). • Lonches de capacitación empresarial (APEGA). • Participación en ferias provinciales (SCG). ▫ Campañas de ornato público (Patronato). ▫ Organización de conferencias y cursos de capacitación (Inversiones Gamarra). ▫ Campaña contra posiciones oportunistas (Revista Gamarra). 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de locales comerciales (APEGA). • Préstamos de FONDEMI (SCG-MITINCI)+ • Préstamos del Banco Latino (APEGA)+ • Trabajo de género (APEGA-Swisscontact)+ ▪ Capacitación técnica (PROMPEX) ▪ Ventas en El Alto (PROMPEX) ▪ Misión de ventas en Bolivia (PROMPEX) ▫ Capacitación técnica (ADEX-AID)
VERTICAL	<ul style="list-style-type: none"> * Alianzas con proveedores de telas. 		<ul style="list-style-type: none"> • Pedidos conjuntos de tela (APEGA). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compras de buzos (FONCODES). ▪ Conferencia de prensa (PROMPEX). ▪ Encuentro empresarial y "show-room" (PROMPEX / PROMPYME). ▫ GAPOI ▫ (SCG-SNI-CAF-Manufact. JOZ)+ ▫ Garibaldi (SCG-INCOTEX - Swisscontact-Recursos S.A.)+ ▫ Gamax (SNI-CAF-SCG)+ ▫ Feria tecnológica (Pirka)

Fuente: Celia Cornejo (1999)

Nota.-

- * Cooperación a nivel individual, familiar o comunitario
- Cooperación al interior de las asociaciones de empresarios
- Cooperación con organismos del Estado
- Cooperación con instituciones sin fines de lucro
- Cooperación con agentes externos

Las relaciones que pertenecen a más de una de las categorías mencionadas llevan adicionalmente el signo "+, " al final

REFERENCIAS

- Bazán, L. and Schmitz, H. (1997), "Social capital and export growth: an industrial community in southern Brazil", in: *IDS Discussion Paper N° 361*, Brighton: IDS.
- Becattini, G. (1992), "El distrito industrial Marshaliano como concepto socioeconómico", en *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 61-68.
- Coleman, J. S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press.
- Colombia Compite (2001), "Política Nacional para la Productividad" en *IV Encuentro para la Productividad y la Competitividad*, Presidencia de la República, Ministerio de Comercio Exterior.
- Cornejo, C. (1999), *Los sistemas de cooperación en las concentraciones territoriales de empresas en países en desarrollo: el caso de la industria de la confección en Lima-Perú*, Tesis Doctoral, IUED / Universidad de Ginebra, Ginebra.
- Fillieue, O. Et Pechu, C. (1993), *Lutter ensemble: les théories de l'action collective*, Paris, L'Harmattan.
- Fukujama, F. (1996), *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*, New York, Free Press Paperbacks.
- Furlong, D. (1996), "The conceptualization of 'Trust' in economic thought", in: *IDS Working Paper, N° 35*, Brighton: IDS.
- Gambetta, D. (1988), "Can we trust trust?", in D. Gambetta ed. *Trust: Making and breaking cooperative relations*, Oxford, Basil Blackwell, pp. 213-237.
- Humphrey, J. and Schmitz, H. (1996), "Trust and economic development", in: *IDS Discussion Paper 355*, Brighton: IDS.
- Jarillo, J.C. (1993), *Strategic Network, creating the borderless organization*, Oxford, Butterworth-Heinemann.
- Kliksberg, B. (2000), "El rol del capital social y la cultura en el proceso de desarrollo" en *Capital Social y Cultura, Claves para el desarrollo*, BID, Fondo de Cultura Económica.
- Mill, J. S. (1948), *Principles of Political Economy*, London, John W. Parker.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New haven Conn., Yale University Press.
- (1966), *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Boston, Harvard University Press.
- Peyrefitte, A. (1995), *La société de confiance. Essai sur les origines et la nature du développement*, Paris, Editions Odile Jacob.

Ponce, R. (1994), *Gamarra, formación, estructura y perspectivas*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, Recursos S.A.

Porter, M. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Vergara Ed. S.A.

Portilla Rodriguez, M. (1997), "Social capital in developing societies: reconsidering the links between civil agency, economy and the State in the development process", in: *Working Paper Series No. 248*, The Hague, Institute of Social Studies.

Putnam, R. D. (1993), *Making Democracy Work: Civic traditions in Modern Italy*, Chichester, Princeton University Press.

Pyke, F., Becattini, G. and Sengenberger, W. (Ed.), (1992), *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Recursos S.A., (1995), *Oportunidades para la división del trabajo y la subcontratación en Gamarra*, Lima, Swisscontac.

(1996), *Aspectos organizativos en diseño de estrategias de desarrollo de mecanismos de subcontratación y formación de consorcios*, (mimeo), Lima, Convenio ADEX/AID.

Sako, M. (1992). *Prices, Anality and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press.

Schmitz, H. (1997a), "Collective efficiency and increasing returns", in: *IDS Working Paper No. 50*, Brighton: IDS.
(1997b), *Progress and fail in responding strategically to the competition: cooperation and conflict in the Sinos Valley*, Preliminary draft, Paper for collective efficiency workshop, Sussex, IDS/University of Sussex.

Visser, E.-J. (1996), *Local sources of competitiveness, spatial clustering and organisational dynamics in small-scale clothing in Lima, Peru*, Amsterdam, Tinbergen Inc. Series n°33. Ph.D. Thesis, Tinbergen Institut.

Zucker, L. G. (1986), *Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure, 1940-1920, Research in Organizational Behaviour*, Vol. 8: 53-111.

CAPITAL SOCIAL Y EMPRESA

Luis Chang Chang Fun

Las crisis políticas y de valores que han sufrido los países latinoamericanos en los últimos años han exacerbado la falta de confianza que ha caracterizado a sus sociedades. De acuerdo a la organización Latinobarómetro, para el año 2002 sólo el 19% de la población de América Latina considera que se puede confiar en la mayoría de sus conciudadanos, en comparación con más del 50% en Estados Unidos y más del 60% en Europa. De acuerdo a la misma fuente, apenas el 29% de la población confía en la gente que conduce el país y el 32% tiene confianza en las empresas. La proporción de la población latinoamericana que dice que la gente de su país cumple las leyes y que sostiene que ésta es honrada es igualmente decepcionante.

ESTA FALTA DE CONFIANZA TIENE EFECTOS INSOSPECHADOS EN EL DESEMPEÑO DE NUESTRAS EMPRESAS Y ORGANIZACIONES

En la era actual, el conocimiento asume un valor inusitado al ser la nueva fuente de construcción de ventajas competitivas. Así, el capital humano, capaz de generar y usar el conocimiento, tiene un papel protagónico en toda empresa y país. Junto con las habilidades, la experiencia y los conocimientos, el capital humano también incluye la capacidad de las personas de asociarse entre sí. Esta capacidad de asociación depende de un conjunto de valores y normas que comparten los miembros de una comunidad y de la facilidad con que estas personas supeditan sus intereses privados a los del grupo. Es a partir de esta serie de valores que nace la confianza.

Toda actividad económica, por más sencilla que sea, requiere de la cooperación social entre seres humanos. Es en el lugar de trabajo donde pasamos buena parte de nuestro tiempo y donde estamos en contacto con un mundo social mucho más amplio que el de nuestra vida privada. Este contexto social en el que nos relacionamos con otras personas hace posible que podamos satisfacer una necesidad básica: el deseo de ser reconocido, al ser el trabajo no sólo una fuente de dinero, sino también de autoestima y dignidad.

Para Francis Fukuyama el bienestar de una nación y su capacidad para competir están condicionados por una característica cultural muy significativa: el nivel de confianza inherente en la sociedad. Según Fukuyama, la confianza es la expectativa que surge dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo, basado en normas comunes, compartidas por todos los miembros de dicha comunidad. El capital social es la capacidad que nace a partir del predominio de la confianza, en una sociedad o en determinados sectores de ella. El capital social es la capacidad de los individuos de trabajar junto a otros, en grupos u organizaciones para alcanzar objetivos comunes. El capital social es creado y transmitido mediante mecanismos culturales como la religión, la tradición o los hábitos históricos.

Para Don Cohen y Laurence Prusak, el capital social es el *stock* o acervo de conexiones activas entre la gente: la confianza, el entendimiento mutuo y los valores y comportamientos compartidos que unen a los miembros de redes o comunidades humanas y que hacen posible la acción de cooperación. Para los mismos autores, la confianza es el combustible esencial del motor del capital social.

¿QUÉ EFECTOS TIENE LA PRESENCIA O AUSENCIA DE CONFIANZA Y, POR LO TANTO, DE UN NIVEL MAYOR O MENOR DE CAPITAL SOCIAL?

En primer lugar, cuando hay confianza mutua al interior de una organización, su costo de operación es menor. La confianza viene a ser, así, el lubricante esencial de todas las actividades sociales que permite que las personas trabajen y vivan juntas sin que se genere un flujo derrochador y constante de conflicto y negociaciones. Más aún, la confianza permite que surja una variedad más amplia de relaciones sociales, lo que fomenta la capacidad de innovación. Por el contrario, cuando no hay confianza, las personas sólo cooperan de acuerdo a un conjunto de normas que tienen que ser impuestas de manera coercitiva. Esto hace que se incurra finalmente en “costos de transacción”. Como bien dice Francis Fukuyama, “la desconfianza ampliamente difundida en una sociedad impone una especie de impuesto a todas las formas de actividad económica, un impuesto que no tienen que pagar las sociedades con un alto nivel de confianza interna”.

En segundo lugar, Fukuyama postula que en las sociedades de alto nivel de confianza con abundante capital social como los Estados Unidos, Japón y Alemania, las corporaciones e instituciones tienden a “autoorganizarse”. En estas sociedades tienden a crearse empresas muy grandes, con importantes economías de escala. Históricamente en estas sociedades el poder político ha tendido a estar muy disperso y ha existido una inclinación natural hacia la asociación espontánea. Por el contrario, en las sociedades con bajo nivel de confianza como

China, el sur de Italia y los países latinoamericanos, las empresas tienden a ser familiares y la renuencia a confiar en quienes no forman parte de la familia ha retrasado el surgimiento de corporaciones modernas, manejadas de manera profesional. En general, en estos países ha habido un proceso de centralización del poder político.

Así, y en tercer lugar, la estructura industrial, representada por la proporción de empresas grandes y pequeñas, influye en los sectores económicos en que compete cada país. En los países de alto nivel de confianza, donde las empresas tienden a ser grandes corporaciones, éstas se caracterizan por la presencia de procesos de producción complejos, redes de distribución muy grandes, ingentes inversiones de capital y toda una estructura de marketing que está detrás de los nombres de productos más famosos en el mundo. Hablamos de sectores como automotores, semiconductores y productos del sector aeroespacial. En los países de bajo nivel de confianza, donde las empresas tienden a ser más pequeñas y de corte familiar, éstas tienden a dedicarse a actividades intensivas en mano de obra y en sectores que exigen mucha flexibilidad, innovación y rapidez en la toma de decisiones, tales como textiles, diseño, máquinas-herramienta y muebles.

En América Latina, la mayor parte de las unidades empresariales son pequeñas o micro empresas, las que absorben alrededor del 75% de la población económicamente activa. Además, una buena parte de las empresas medianas y grandes siguen siendo compañías dirigidas por sus propios dueños o por sus familiares. El número de empresas que cotizan en las bolsas de valores es relativamente pequeño.

Por otro lado, no existe necesariamente una correlación directa entre el tamaño de las empresas de un país y su capacidad de crecimiento. La discusión aquí está centrada más bien en cómo el nivel de confianza de un país determina la generación de empresas de cierto tamaño y ello, a su vez, influye en la capacidad de ese país de competir en el mercado internacional.

En cuarto lugar, para Francis Fukuyama el grado de intervención estatal en una economía depende de la cultura. En sociedades de bajos niveles de confianza, la participación del Estado es, con frecuencia, la única forma de fomentar la creación de empresas grandes si es que tales países desean competir globalmente en sectores económicos que exigen gran escala. Tal es el caso de las grandes empresas estatales francesas, incluidas las compañías de tecnología avanzada. Por el contrario, las sociedades que gozan de un alto grado de confianza y de capital social pueden crear empresas muy grandes sin la intervención del Estado.

En quinto lugar, la necesidad de que las empresas cooperen hoy día es más fuerte ante la exacerbación de la competencia en el mercado mundial. En su libro “La Ventaja Competitiva de la Naciones”, Michael Porter señala que “la competitividad muy pocas veces proviene de

negocios o empresas aisladas, sino más bien de *clusters* de negocios que compiten y actúan en campos similares, reforzándose entre sí.” La presencia de proveedores competitivos a nivel internacional le permite a las empresas de un *cluster* el acceso eficiente y rápido a los insumos, bienes y servicios más rentables para la producción. Pero quizás el mayor beneficio que obtienen las empresas de un mismo *cluster* es el acceso rápido a la información, conocimientos e innovaciones de los proveedores. Las estrechas relaciones de confianza de empresas que trabajan juntas impulsan un proceso permanente de aprendizaje que permite la generación y acumulación de conocimientos al interior de un mismo *cluster*, conocimientos que finalmente se traducen en ventajas competitivas. Así, el *cluster* viene a ser el espacio natural en el que se produce la innovación a través de la cooperación entre empresas.

En sexto lugar, la revolución de las tecnologías informáticas y los drásticos cambios de la economía mundial están produciendo nuevas formas de competir y modificaciones significativas en las estructuras de las empresas. La revolución digital no es en sí el uso de máquinas inteligentes al servicio de las organizaciones. Es más bien una revolución de personas quienes, a través del uso de redes, conjugan sus inteligencias para activar ideas y crear valor. Así, con frecuencia se habla de la imperiosa necesidad de las empresas de transformar sus jerarquías en estructuras más planas y de redes flexibles en las que es necesario cooperar con otras empresas. En este contexto, el elemento humano resulta más valioso que nunca pues la iniciativa, la creatividad, la interacción entre profesionales y trabajadores, la colaboración y el compromiso son factores clave para la creación de ventajas en medio de este nuevo paradigma. Mayor flexibilidad, orientación hacia el trabajo en equipo y delegación de responsabilidad son características de esta nueva forma de trabajar. Y es que hoy es esencial que trabajemos en redes para poder coordinar y reforzar y ampliar nuestro propio conocimiento limitado. La proliferación de información crítica y la creciente complejidad de las tareas hacen que la conexión y la cooperación sean de vital importancia. Y eso es capital social. Por ello, aquellas sociedades de abundante capital social tienen una gran ventaja para adoptar estas nuevas formas y estructuras empresariales, las que requieren de un alto grado de confianza.

LOS DATOS QUE APARECEN AL INICIO DE ESTE CAPÍTULO NOS INDICAN QUE NUESTRAS SOCIEDADES CIERTAMENTE SON DE MUY BAJO NIVEL DE CONFIANZA. PERO, ¿POR QUÉ ES ASÍ?

Para Felipe Ortiz de Zevallos, presidente del Grupo Apoyo del Perú, un país con valores propicios para el progreso y el desarrollo entiende por *prójimo* al conjunto de personas que participan del mismo proceso social, sin distinción de razas o categorías sociales. En un país con valores y cultura resistentes al desarrollo, el *prójimo* es “mi familia y mis amigos.” En tal sentido, hay una frase en la literatura latinoamericana que ilustra este concepto: “para mis

amigos todo, para mis enemigos la ley.” Esta interpretación típica del concepto de prójimo genera una especie de doble estándar: uno para mi familia y mis amigos, y otro para la sociedad. No es extraño que en las sociedades latinoamericanas las empresas sean predominantemente familiares, y que los niveles de confianza sean usualmente bajos.

Trasladando esto a las empresas, en su libro “Arando en el Mar”, Michael Fairbanks y Stace Lindsay sostienen que en América Latina hay una gran ausencia de *clusters* de industrias relacionadas y de apoyo. Para estos autores la cultura latinoamericana de “autosuficiencia” inhibe el desarrollo de relaciones interdependientes y limita la capacidad de las empresas de dar respuestas innovadoras a los retos competitivos. Estos autores encontraron que en los países andinos las empresas de un mismo segmento industrial o *cluster* tienden a no cooperar entre sí y a no aprender unas de otras. La falta de confianza y cooperación limita la capacidad de los proveedores y de las empresas compradoras para especializarse en el desarrollo de insumos industriales fundamentales, un hecho que finalmente obstaculiza la capacidad de la industria para innovar y mejorar.

El Programa Andino de Competitividad de la CAF ha identificado los principales *clusters* de los países andinos. En general éstos son escasos, débiles e incipientes, se basan en recursos naturales y carecen de un clima de negocios apropiado para su desarrollo. Asimismo, generan productos de bajo valor agregado, utilizan mano de obra poco calificada y cuentan con pocas empresas especializadas vinculadas con ellos. Existen instituciones públicas y privadas que apoyan a estos *clusters* pero rara vez ello forma parte de un esfuerzo coordinado que responde a una estrategia nacional de desarrollo. Sin embargo, hay casos de *clusters* que poseen gran potencial de desarrollo que vale la pena explotar con el apoyo de programas y políticas públicas que mejoren el clima de negocios en lo relacionado con la infraestructura de transporte, tecnologías, niveles de investigación, trámites burocráticos, programas educativos y otros.

EN LA PERSPECTIVA DESCRITA, ¿ES POSIBLE GENERAR MAYOR CONFIANZA EN NUESTROS PAÍSES? ¿CÓMO GENERAR MAYOR CONFIANZA EN NUESTRAS EMPRESAS? ¿CÓMO PROMOVER EL CRECIMIENTO DEL CAPITAL SOCIAL?

Para Francis Fukuyama, las virtudes sociales son un requisito previo para el desarrollo de virtudes individuales. Tales virtudes sociales son la honestidad, la confiabilidad, la cooperación y el sentido de responsabilidad para con los demás, virtudes que hoy más que nunca debemos ayudar a inculcar o reafirmar. Para ello es primordial la participación de una extensa gama de organizaciones estatales, de la sociedad civil y del sector privado, a través de la

educación en su sentido más amplio, la acción de los medios de comunicación masiva, la promoción de las artes y los deportes y el ejercicio del liderazgo, en una perspectiva de largo plazo. Acciones de esta naturaleza son pasos importantes para recuperar la credibilidad en los gobernantes y líderes de un país. La prédica con el ejemplo es hoy más imperativa que nunca.

En segundo lugar, es imprescindible que los gobiernos garanticen entornos macroeconómicos estables y aseguren el imperio de la ley. La confianza es una función del comportamiento predecible y constante. Cuando el entorno no es estable y las reglas de juego son muy cambiantes, el alto grado de incertidumbre no permite el florecimiento empresarial. Como bien sostiene Douglas North, en los países desarrollados las instituciones fuertes han hecho posible el respeto total a los derechos de propiedad y han permitido el cumplimiento de los contratos. Se reducen así los costos de transacción; y la estabilidad de largo plazo da paso a la especialización, el aumento de la inversión y el crecimiento sostenido. Sólo así se producirán las innovaciones que posibilitan la construcción de ventajas competitivas duraderas por parte de las empresas.

En tercer lugar, si bien para Francis Fukuyama el déficit de capital social en una economía de baja confianza es compensado con la acción del Estado en la actividad empresarial, la evidencia en América Latina indica que las firmas estatales tienden a ser menos eficientes y dinámicas que sus pares privadas pues la tentación de las decisiones basadas en criterios políticos antes que de mercado con frecuencia induce a errores de tipo estratégico. En ese sentido, ¿qué puede hacer el Estado para promover el capital social en las empresas?. Una forma de compensar el déficit de capital social e impulsar el establecimiento de organizaciones de gran escala es la inversión directa extranjera o *joint ventures* con grandes socios del exterior. Pero quizás un impacto mayor de la acción del Estado sea actuar en los *clusters*, buscando su fortalecimiento a través de la promoción de la capacidad de asociación de las diferentes empresas de un mismo *cluster* y una efectiva coordinación con entes generadores de conocimiento como los institutos de investigación y universidades. De hecho, dada la especialización de estas empresas, un *cluster* puede simular el funcionamiento de una empresa grande con departamentos especializados.

Actualmente también hay formas de asociación que están permitiendo a pequeñas empresas formar parte del circuito mundial del comercio tales como los consorcios de exportación y la subcontratación. Esta última permite que grandes empresas exportadoras encarguen parte de su producción a firmas de menor envergadura que no sólo tienen el conocimiento y la especialización sino también la flexibilidad. Asimismo, las tecnologías informáticas están permitiendo que grandes empresas internacionales subcontraten parte de la producción de bienes finales e intermedios a compañías pequeñas y medianas de países menos desarrollados. Estos son temas en los que trabaja el Programa Andino de Competitividad y en los que se busca contribuir a la creación de capital social mediante experiencias de demostración que permitan a los empresarios caer en cuenta de que la asociación puede ser rentable.

En cuarto lugar, es indispensable que los empresarios, en vez de considerar a sus empleados y trabajadores como un costo, los vean como fuentes de creatividad e innovación. El potencial de valor a ser creado por el capital intelectual de una empresa es prácticamente ilimitado. Hoy las empresas de mejor desempeño no sólo son las que saben hacer las cosas bien, son las organizaciones que saben hacer cosas nuevas bien y rápidamente. La mayor profesionalización de los cuadros gerenciales en nuestros países y los relevos generacionales ciertamente contribuirán a este cambio de mentalidad.

Adicionalmente, es importante impulsar programas que propicien la adopción de esquemas de gobierno corporativo por parte de las empresas. Una mayor profesionalización y un manejo mucho más transparente de las compañías les permitirán acceder a los mercados de capitales y ampliar así sus posibilidades de crecimiento.

Para Don Cohen y Laurence Prusak, la mayor inversión en capital social que los líderes empresariales pueden llevar a cabo es construir y mantener la confianza. ¿Cómo?: mostrando confiabilidad, siendo abiertos y francos, alentando la franqueza y, sobre todo, confiando en los demás.

REFERENCIAS

- Cohen, D. and Prusak, L. (2001), *In good company. How social capital makes organizations work*, Boston, Harvard Business School Press.
- Davenport, T.H. and Prusak, L. (2000), *Working knowledge. How organizations manage what they know*, Boston, Harvard Business School Press.
- Fairbanks, M. y Lindsay, S. (1999), *Arando en el mar. Fuentes ocultas de la creación de riqueza en los países en desarrollo*, México, McGraw Hill.
- Fukuyama, F. (1996), *Confianza*, Buenos Aires, México, Editorial Atlántida.
- Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (1996), *El reto de la productividad*, Lima, MITINCI.
- Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (1998), *Conocimiento y liderazgo empresarial*, Lima, MITINCI.
- North, D. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, New York, Cambridge University Press.
- Porter, M. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Vergara.

EL PARADIGMA DEL CAPITAL SOCIAL Y LAS ORGANIZACIONES

Lindon J. Robison y Marcelo E. Siles

Desde la perspectiva del paradigma del capital social, intentaremos dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Qué es una organización?; ¿Qué distingue una Organización de otra?; ¿Cómo influye el capital social en las normas o instituciones que dan orden a las actividades dentro de las organizaciones?; ¿Cuáles son los rasgos de las organizaciones sólidas?; ¿Cómo se puede utilizar las organizaciones para lograr un mayor desarrollo económico y humano?

Robison, Siles, y Schmid (RSSa) presentaron el paradigma del capital social durante la Conferencia sobre Capital Social y Disminución de la Pobreza, organizada conjuntamente por la Universidad del Estado de Michigan (MSU) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), celebrada en Santiago de Chile en Septiembre de 2001¹. Según RSSa, el paradigma del capital social contempla el capital social, las redes, los bienes socio-emocionales, los valores de arraigo, las instituciones y el poder.

Robison, Schmid, y Siles (RSSb) definen al capital social como la empatía existente entre una persona o grupo de personas hacia terceros. Esta definición implica que el capital social reside en las relaciones de simpatía y puede ser utilizado para obtener tratamiento preferencial en aquellas transacciones que involucran bienes físicos y servicios. También puede ser utilizado para producir bienes socio-emocionales que conllevan expresiones de estima, validación e información personalizada. Los individuos intercambian tanto bienes físicos y servicios como también bienes socio-emocionales. A veces los bienes socio-emocionales están inmersos en objetos. Cuando esto ocurre, el significado y valor del objeto cambian. El valor de arraigo es el cambio producido en el valor de un objeto cuando este está inmerso con bienes socio-emocionales.

La distribución del capital social puede describirse mediante redes que consisten en nodos y enlaces. Los nodos que se utilizan en las redes para describir la distribución del capital social son las personas y los enlaces representan el capital social ofertado y recibido.

1 Los trabajos presentados en la conferencia, incluyendo el trabajo de Robison, Siles y Schmid sobre el Paradigma del Capital Social, fueron publicados recientemente por la CEPAL. El libro fue editado por Atria et.al.

Las instituciones son las reglas que ordenan y dan significado a los intercambios. Las instituciones pueden ser de carácter formal o informal. Las instituciones informales varían según el capital social de las partes que realizan la transacción. Las formales, por su parte se apegan a las regulaciones o normas, independientemente del capital social existente entre las partes. Al igual que los objetos físicos, las instituciones pueden estar impresas de bienes socio-emocionales y, consecuentemente ganan valor de arraigo. En consecuencia, las instituciones que cuentan con este valor tienen mayor probabilidad de ser respaldadas, que aquellas cuyo funcionamiento depende de incentivos económicos o amenazas. En conclusión, el poder —e. d. la habilidad de influenciar a otros— depende de los recursos de una de las partes, incluyendo su capital social.²

¿QUÉ ES UNA ORGANIZACIÓN?

Es posible considerar los elementos del paradigma del capital social para describir una organización. *Las Redes*, por ejemplo son un elemento que puede ser utilizado para caracterizar las conexiones existentes entre los miembros de una organización que, a su vez, pueden estar relacionados de diversas maneras. Ellos pueden comunicarse y, simultáneamente tener conexiones administrativas o en los procesos de producción.

El Capital Social, componente clave del paradigma, constituye por su parte una importante forma de relación entre los miembros de una organización. Cabe destacar que las conexiones existentes en ella, basadas en capital social, son de vital importancia, ya que facilitan las transacciones. Más aún, la ausencia de capital social, conocido como capital social negativo, obstaculiza e incluso impide las transacciones que involucran bienes físicos y servicios dentro de una organización. Por lo tanto, las redes que describen las conexiones del capital social suministran una valiosa información sobre la forma como operan las organizaciones.

Los bienes Socio-emocionales constituyen un producto del capital social, pueden originarse e intercambiarse en las organizaciones. Sin embargo, si han de producirse dentro de las organizaciones, luego sus miembros deben estar vinculados a través del capital social.

Las Instituciones, representan otro elemento del paradigma del capital social y definen los requerimientos para la membresía de una organización. Las instituciones también asignan un significado y orden a las transacciones de bienes socio-emocionales y económicos que tienen lugar entre los miembros de las organizaciones.

2 Mayores detalles sobre los componentes del capital social pueden ser ubicados en RSSa.

El valor de arraigo, otro elemento del paradigma del capital social se relaciona con la estructura de una organización. Los valores de arraigo surgen cuando los bienes socio-emocionales se insertan en los símbolos de una organización, tales como canciones, banderas, su misión e instituciones. Cuando éstos y otros objetos asociados a una organización están inmersos con bienes socio-emocionales, actúan como una fuente inagotable de bienes socio-emocionales y coadyuvan a preservar la viabilidad de la organización en las mentes y corazones de sus miembros.

El Poder, el elemento final del paradigma del capital social, constituye la habilidad de influir sobre las acciones de otros. Cada miembro de una organización cuenta con cierto poder o está bajo la influencia de otros con poder. El poder de una persona dentro una organización depende de sus propios recursos, que incluyen su capital social y su posición en la red de la organización. La distribución del poder y el capital social dentro de una organización son interdependientes y nos permite, consecuentemente, aprender sobre una organización, observando cómo y qué tipos de poder se practican en ella.

ORGANIZACIONES: REQUERIMIENTOS DE MEMBRESÍA, DENSIDAD, COSTOS DE PRESERVACIÓN Y ENFOQUE

Requerimientos de Membresía. En general, las actividades de una organización están relacionadas con sus requerimientos de membresía. Por ejemplo, los requerimientos para un equipo deportivo están relacionados con ciertas formas de destreza física. En una organización empresarial se requiere experiencia en negocios; en una organización académica, formación y logros académicos. En consecuencia, cabe esperar que las exigencias para los miembros difieran en organizaciones como equipos deportivos, sindicatos, partidos políticos y familias.

Algunas organizaciones poseen requerimientos para sus miembros asociados a los rasgos heredados que pueden incluir género, genealogía, antecedentes étnicos, edad o características físicas. La permeabilidad de las organizaciones, cuyos requerimientos se relacionan con rasgos heredados depende del número de personas que los poseen y la tasa de cambio en la población relevante, con esas características. Por ejemplo, algunas organizaciones pueden restringir su membresía a hombres o mujeres. Sin embargo, ya que aproximadamente el cincuenta por ciento de la población posee este rasgo heredado, las organizaciones que lo exigen son todavía permeables. No obstante, se pueden agregar algunos criterios de membresía adicionales, basados en rasgos heredados o adquiridos que pueden crear impermeabilidad. A modo de ejemplo, una organización exclusiva para mujeres que exija cierto rango de edad y capacidad financiera alta constituye una organización con permeabilidad limitada.

El peligro de las organizaciones con requisitos de membresía impermeables es su carácter de exclusividad y aislamiento. Tales organizaciones tienden a ignorar las nuevas tendencias y no responden a los cambios demográficos que pueden justificar los cambios en sus requerimientos. Más aún, las organizaciones exclusivas frecuentemente producen bienes socio-emocionales, mediante el énfasis en las diferencias existentes con respecto a personas de otras organizaciones, lo que constituye una actitud que puede provocar conflictos.

Las organizaciones cuyos intercambios principales radican en bienes socio-emocionales tales como la familia y otros grupos con fuertes vínculos, tienen mayor probabilidad de fundamentar sus requerimientos de membresía en rasgos heredados que otras. Mientras que este tipo de organización es la apropiada para intercambiar bienes socio-emocionales no está preparada, sin embargo para intercambiar bienes económicos o públicos. Por ejemplo, cuando una organización como un gobierno local es controlada por una organización basada en rasgos heredados con fuertes vínculos, corre el riesgo de descuidar el interés más amplio de la comunidad.

La mayoría de las organizaciones poseen requisitos de membresía relacionados con algunos rasgos adquiridos que incluyen entrenamiento, habilidades, intereses, creencias políticas y religiosas, o experiencia de viaje. Las organizaciones que establecen rasgos adquiridos como requerimientos, frecuentemente pueden adaptarse y ser más flexibles que aquellas que demandan rasgos heredados, ya que el individuo no necesita nacer con un rasgo específico para unirse a la organización. Contrariamente, algunas características adquiridas pueden ser tan restrictivas que dificultan el ingreso a la organización. Por ejemplo, la organización de los ex-presidentes de Estados Unidos exige un rasgo adquirido tan difícil de obtener, que hace a la organización impermeable.

Finalmente, una organización puede jugar un papel importante en la formación de capital social al promocionar los rasgos de sus miembros. Una organización con requerimientos ampliamente conocidos atraerá a las personas que posean esos rasgos. Luego, estos rasgos comunes se convierten en la base para el desarrollo del capital social. La incorporación de individuos con rasgos compartidos a una organización, en la cual pueden encontrar y desarrollar el capital social resulta mucho más eficiente, que cuando individuos realicen investigaciones de manera independiente sobre personas con rasgos similares. Así, una función importante de una organización es proveer una identidad para individuos con características similares que quieren permanecer juntos.

Densidad y fortaleza de los vínculos organizacionales. Los vínculos del capital social dentro de una organización pueden ser descritos en términos de densidad y solidez.

La densidad de los vínculos del capital social esta relacionada con el número de lazos existente entre los miembros. A veces, la densidad también se refiere al promedio de vínculos en la red utilizados para conectar a dos personas cualquiera.

En organizaciones densas, los miembros están directamente relacionados con la mayoría, si no con todos los participantes de la organización. Las redes ralas (no densas) pueden conectar a sus miembros a través de centros de actividad. Algunos miembros de estas organizaciones conocen a la misma persona pero no mantienen lazos estrechos entre sí. Por ejemplo, en muchas comunidades rurales, los miembros tienen vínculos con una figura religiosa, un maestro, un líder de negocios reconocido o un funcionario público, aún cuando los lazos entre sí pueden ser débiles o inexistentes.

La fortaleza de los vínculos del capital social se relaciona con la intensidad de la simpatía entre sus miembros y depende, principalmente del intercambio de bienes socio-emocionales. Si las personas de una organización intercambian bienes socio-emocionales en diversos contextos, sus vínculos serán fuertes. Por supuesto que las oportunidades para intercambiar bienes socio-emocionales dependen de las responsabilidades y actividades tanto dentro del dominio de la organización, así como en otros contextos.

La fortaleza de los vínculos entre los miembros de una organización se verá afectada por el tamaño de la organización. Los individuos cuentan con una energía social limitada que puede ser utilizada para invertir (desinvertir) en capital social. A medida que el número de miembros aumenta en una organización, es probable que disminuya la interacción social directa entre dos individuos. En consecuencia, la fuerza de los vínculos puede disminuir de manera proporcional al crecimiento de la organización.

Algunas organizaciones grandes mantienen fuertes vínculos de capital social entre las subredes de sus miembros. Esto sucede con mucha frecuencia, cuando los requisitos para su membresía son muy elevados. Por ejemplo, la organización militar, es de gran dimensión. Sin embargo, en esta organización las exigencias de membresía resultan en un intercambio frecuente de bienes socio-emocionales entre las subredes de sus miembros. En consecuencia, se pueden desarrollar valores de arraigo en la organización y sus instituciones, manteniéndose el capital social entre las subredes de sus miembros. El peligro de los fuertes vínculos entre los subgrupos de una organización es que éstos pueden adoptar metas inconsistentes con los objetivos de la organización principal, o bien metas desventajosas para los que no son miembros de las subredes.

Finalmente, las organizaciones grandes intentan conservar vínculos muy fuertes, haciendo énfasis en las diferencias entre sus miembros y no miembros. Con frecuencia, este enfoque

puede degenerar en una situación que sugiere que las personas que no pertenecen a la organización constituyen una amenaza. Luego, estas diferencias se convierten en la base del capital social negativo, un poder particularmente nocivo dentro de o entre las organizaciones.

Es posible incrementar la densidad y fortaleza de las redes cuando éstas se encuentran superpuestas. Cuando existe superposición en la membresía de varias organizaciones se incrementa el número de vínculos entre los miembros, así como la densidad. Esta última aumenta simultáneamente, ya que las membresías con esta característica están basadas en la adición de rasgos compartidos y oportunidades adicionales, que permiten intercambiar información y bienes socio-emocionales y conllevan a una mayor inversión en capital social. Estas organizaciones superpuestas pueden también mitigar conflictos, ya que facilitan las negociaciones en buenos términos entre individuos u organizaciones confrontadas, incrementando así la fortaleza de las redes. Por ejemplo, las comunidades sólidas se caracterizan por tener organizaciones superpuestas. Sin embargo, esta característica puede crear conflictos y deslealtades cuando las organizaciones tienen objetivos incompatibles.

Costos de Mantenimiento. Cada organización tiene sus propios costos de mantenimiento, los cuales varían si los requerimientos son heredados o adquiridos. Si una organización se fundamenta en rasgos heredados, sus costos para mantener su continuidad serán mínimos o inexistentes, ya que sus miembros contarán siempre con estos rasgos. Por otra parte, una organización que depende de un rasgo adquirido requiere que sus miembros hagan los esfuerzos necesarios para cumplir con los requisitos de membresía. Por ejemplo, una organización que requiera el pago de cuotas, participación en reuniones y prestación de servicios es una organización cuyos costos de preservación son altos, y puede tener una mayor tasa de rotación de sus miembros que otras organizaciones con menores costos de mantenimiento.

Enfoque Otro aspecto importante en las organizaciones es su enfoque. Algunas tienen una orientación hacia adentro y se caracterizan por sus fuertes vínculos. En ellas, gran parte de sus actividades y enfoque se concentra en las transacciones que se generan entre sus miembros. Las familias, algunas sectas religiosas, grupos étnicos, fraternidades y hermandades, asociaciones culturales y de arte son un ejemplo de este tipo de organización. Existen también otros tipo de organizaciones que facilitan el intercambio entre sus miembros y miembros de otras instituciones. Las asociaciones de intercambio mercantil (trading clubs), los equipos deportivos, grupos de chat son un ejemplo de organizaciones con enfoque hacia afuera. Por supuesto que las organizaciones grandes tales como comunidades, estados y países existen para facilitar los intercambios dentro de las mismas y entre sus miembros y otras organizaciones.

La Tabla 1 resume y representa las características de las organizaciones según los requerimientos para su membresía, densidad, costos de preservación y enfoque. Para ejemplificar esta descripción, se presentan las características del Rotary Club.

Tabla 1. Caracterizaciones de una organización (e.g., un Rotary Club local)

Ejemplo de organizaciones	Rasgos Compartidos Requeridos para los Miembros		Densidad	Costos de mantenimiento	Enfoque	
	Hereditados	Adquiridos			Interno	Externo
Familias						
Grupos Religiosos						
Grupos Étnicos						
Clubes de Servicio (Rotary Club local)		X	M/A	M	X	X
Personas con intereses compartidos						
Comunidades geográficas						
Cuadrillas						
Grupos de trabajo / sindicatos						
Equipos Atlético						
Partidos Políticos						
Clubes Económicos						
Educación / cultura						
Grupos Electrónicos						
Estados/Naciones						

B = Bajo, M = Medio y A = Alto.

¿QUÉ HACEN LAS ORGANIZACIONES?

Otra forma de describir las organizaciones es a través de la actividad que realizan. En principio, se crean para cubrir las necesidades de sus miembros. Se ha sugerido una larga lista de estas últimas; sin embargo, para nuestros fines, distinguiremos entre necesidades económicas y socio-emocionales.

- **Necesidades Económicas.** Esta categoría incluye la necesidad de bienes y servicios que proveen los medios para la subsistencia y entretenimiento físico. En las economías desarrolladas, estas necesidades son cubiertas mediante el intercambio laboral, de esfuerzos y otros recursos propios por ingresos que son destinados para adquirir alimento, vivienda, servicios de transporte, entretenimiento y otros objetos que ofrecen satisfacción física.
- **Necesidades Socio-emocionales.** Se dividen en tres categorías: la necesidad de experimentar estima y socialización, la necesidad de validación y la necesidad de información.

Necesidades de Estima y Validación. Los hombres y mujeres son seres sociales, cuya salud emocional y física requiere de la interacción social y sentido de pertenencia. Una forma de castigo es negar a las personas el acceso a la interacción social. La sensación de que alguien vela por uno promueve la confianza y sentimientos recíprocos de afecto.

Necesidades de Validación. Los hombres y mujeres necesitan tener la convicción de que sí importan a alguien. Esta necesidad se satisface mediante diversos mecanismos de validación que se establecen en la interacción social y, por lo general, deben ser valorados de manera interpersonal. Normalmente, las instituciones informales determinan la forma cómo se intercambian los bienes socio-emocionales de validación. A menudo, esta necesidad se satisface con el trabajo que realizamos, los reconocimientos que ganamos, los símbolos de nuestra condición social, la gente con la que nos relacionamos y los servicios que prestamos.

Necesidades de Información. El hombre y la mujer tienen la necesidad del conocimiento. Todos tenemos necesidades de información que nos ayuden a entender nuestro ambiente. A veces esta información conecta las consecuencias con sus causas y es necesaria para tomar decisiones adecuadas, basadas en la información. El caos surge cuando ésta falta, o no se comprende la conexión ordenada entre las acciones y los resultados. Buscamos la información y tratamos de entender las consecuencias y sus causas, para rescatar el orden del caos. Finalmente, tratamos de comprender si la información de tipo “A” es semejante o igual a la del tipo “B”. Esta información nos permite transferir las lecciones aprendidas de un contexto a otro.

La mayoría de las organizaciones intentan satisfacer tanto las necesidades económicas como las socio-emocionales, aún cuando el énfasis que hagan en una necesidad particular

puede variar ampliamente. Por ejemplo, el Rotary Club local se reúne socialmente en el almuerzo. Lo particular es que en cada almuerzo hay un expositor invitado que cubre una necesidad de información. Otro objetivo del Rotary Club es prestar servicios a personas y causas ajenas al Club. Con frecuencia estos esfuerzos se organizan en los encuentros semanales y se llevan a cabo durante los fines de semana. Los proyectos de servicio del Club constituyen un servicio de validación para sus miembros, sin el cual no existiría. Por último, durante alguna actividad social, de intercambio de información y, de servicio/validación, sus miembros hacen negocios, por lo que el Rotary Club ayuda a satisfacer las cuatro necesidades.

En cualquier discusión sobre necesidades siempre surge la interrogante de cómo priorizar las del individuo. ¿La satisfacción de las necesidades se basa en algún orden lexicográfico que puede ser determinado biológicamente? La respuesta a esta pregunta no es clara. Desde el punto de vista de un economista, la necesidad menos atendida es la más importante. El aire puro no tiene valor en el mercado. En el agua, donde no hay aire, los submarinistas lo aprecian enormemente. Generalmente, el agua es gratis. Pero una persona sedienta en el desierto pagaría altas sumas de dinero por un cántaro lleno. Una vez que se satisfacen las necesidades económicas, es posible que las necesidades sociales y de validación cobren importancia.

Podría ser de utilidad clasificar las organizaciones según el énfasis que éstas ponen sobre las necesidades mediante sus transacciones. Muchas organizaciones facilitan transacciones que incluyen tanto bienes socio-emocionales como bienes físicos y servicios. La Tabla No 2 presenta una clasificación fundamentada en el propósito de la organización y la ubicación del capital social. A título de ejemplo, se presenta la categoría de las comunidades en la Tabla 2

Tabla 2. Organizaciones descritas según propósito (s) y ubicación del capital social				
Dónde reside el Capital Social	Propósito			
	Económico	Social o de cuidado	Validación	Información
Familias				
Grupos Religiosos				
Grupos Étnicos				
Clubes de Servicio				
Persona(s)				
Comunidades	7	5	3	6
Cuadrillas				
Grupos de trabajo / Sindicatos				
Equipos Atlético				
Partidos Políticos				
Clubes Económicos				
Literarios / Culturales				
Grupos Electrónicos				
Estados / Naciones				

1 = bajo a 10 =alto

LAS RELACIONES Y EL CAPITAL SOCIAL

Una organización desarrolla capital social entre sus miembros cuando facilita el intercambio de bienes socio-emocionales que, a su vez satisfacen las necesidades socio-emocionales. Las organizaciones que propician las actividades cooperativas entre sus miembros, en lugar de las competitivas fomentan en mayor grado el intercambio de bienes socio-emocionales.

Adicionalmente, las organizaciones que dan más importancia a los vínculos horizontales que a los verticales o jerárquicos propician el desarrollo de capital social. Por último, las organizaciones que estimulan a sus miembros a interactuar en una amplia gama de actividades, que incluyen actividades sociales y de trabajo facilitan el desarrollo de capital social, ya que de allí surgirá la cooperación e intercambio en un amplio espectro de contextos y oportunidades.

Es muy común observar que en aquellas organizaciones en las que existe capital social se facilite la creación de otra organización diferente. Por ejemplo, una empresa puede auspiciar un equipo deportivo. Una iglesia puede auspiciar una organización de Boy Scouts y permitirles utilizar sus instalaciones. La organización de la familia puede suministrar recursos para ayudar a sus miembros a establecer una empresa.

Una interrogante importante que surge sobre las organizaciones es hasta qué punto su éxito depende de su capital social. Antes de responder esta pregunta, debemos medir el capital social de una organización (aspecto central de la investigación que se lleva a cabo por la Iniciativa del Capital Social en la Universidad del Estado de Michigan). Una forma de medir el capital social dentro de una empresa es examinar la relación entre sus miembros.

Cada organización se caracteriza por las relaciones entre sus miembros y no miembros. La relación de la persona i (j) con la persona j (i) puede describirse utilizando el coeficiente del capital social k_{ij} (k_{ji}). Adicionalmente, debido al dinamismo de las relaciones la magnitud de estos coeficientes puede variar con el tiempo, debido a las inversiones (o desinversiones) en el capital social, que incluyen el intercambio de bienes socio-emocionales.

Un coeficiente de capital social positivo, k_{ij} (k_{ji}) > 0 , sugiere que la persona i (j) siente simpatía hacia la persona j (i), que puede ser utilizada, si es necesario para obtener un trato preferencial económico, información que no es pública, o utilizar su simpatía para satisfacer

necesidades sociales y de validación. Con frecuencia, el capital social revela la magnitud de su existencia cuando se vienen “tiempos difíciles”

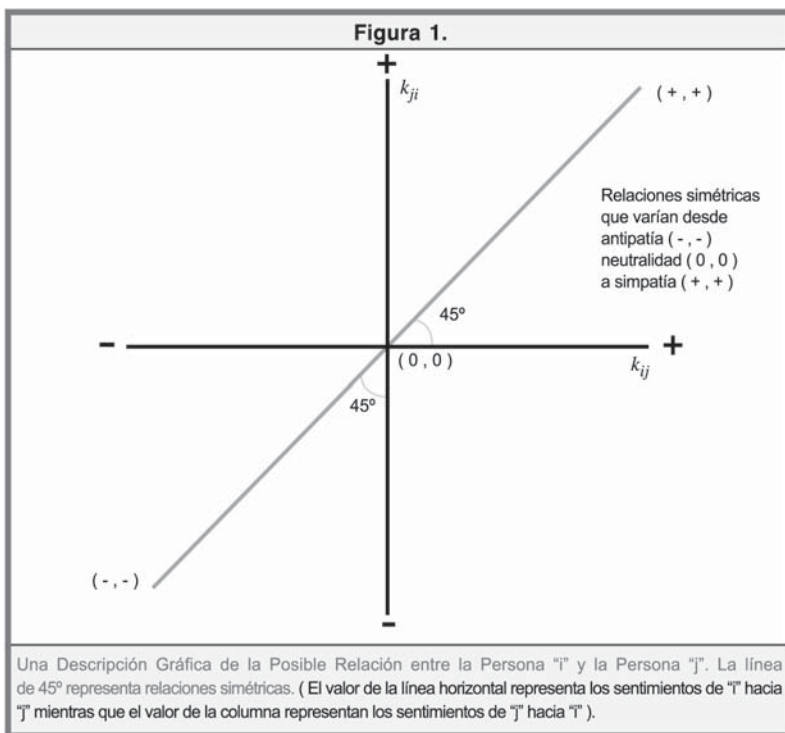
Un coeficiente de capital social equivalente a cero, $k_{ij}(k_{ji}) = 0$, implica una relación a prudente distancia. Las relaciones a prudente distancia sugieren que la única base de interacción es un intercambio *quid pro quo* y que sólo satisfacen necesidades económicas en el intercambio.

Por último, las relaciones de antipatía caracterizadas por un capital social negativo, $k_{ij}(k_{ji}) < 0$, implican que las personas *i* y *j* están afectadas inversamente por el éxito o fracaso de la otra. En realidad, cuando existe capital social negativo es improbable que los socios realicen intercambios comerciales mutuamente beneficiosos. El objetivo se convierte en minimizar el bienestar de la otra parte, incluso a costa de reducir el bien propio durante este proceso.

Una tendencia importante en las relaciones es la simetría del capital social. Si la persona *i* tiene una relación de simpatía con la persona *j*, pero los sentimientos de la persona *j* no son recíprocos, la persona *j* puede explotar a la persona *i*. Un famoso ejemplo de relaciones asimétricas es la historia del “Niño Problema”. Los padres aman a este niño pero él odia a sus padres y se aprovecha de la buena voluntad de éstos para fines egoístas. Mientras existan relaciones asimétricas, en el corto plazo, la explotación de la persona *i* por parte de *j* resultará en la pérdida del capital social de *j* y producirá una relación más simétrica, basada en la simpatía o antipatía.³

Las posibles relaciones que pueden existir entre las personas *i* y *j* se describen en la Figura 1. La línea que representa los 45 grados que pasa por el origen representa las relaciones simétricas. Sin embargo, cualquier relación entre las personas *i* y *j* puede representarse mediante una posición en el gráfico bidimensional. El valor de la línea horizontal representa los sentimientos de *i* hacia *j*. El valor de la línea vertical representa los sentimientos de *j* hacia *i*. La dimensión positiva (negativa) del gráfico representa la simpatía (antipatía). El origen del gráfico representa una relación neutral, que constituye el enfoque de la economía neoclásica.

3 No incluimos las relaciones a prudente distancia en el conjunto de posibles relaciones simétricas, ya que una vez que dos personas se conocen, la neutralidad ya no es posible.



EL CAPITAL SOCIAL Y EL PODER

El poder es una característica de importancia en las organizaciones. Boulding lo define como la habilidad de alguien para obtener lo que quiere. Las personas poderosas dentro de las organizaciones influyen y, a veces, dirigen las acciones de otros para lograr sus propios objetivos. Los tipos de relaciones (de simpatía, a prudente distancia, o de antipatía) están relacionadas con la forma como se ejerce el poder dentro de una organización. Consideramos que existen tres tipos de poder que pueden ser utilizados para influenciar las acciones de otros. El primero es el que se deriva del capital social de una persona, y está asociado con las relaciones de simpatía. Kenneth Boulding describe este tipo de poder como “el poder del abrazo”.

El segundo tipo de poder es el derivado de los recursos económicos propios y es el más utilizado cuando los agentes económicos intercambian recursos en los mercados impersonales. Este tipo de poder se ejerce en ausencia de capital social. Kenneth Boulding denomina el “poder zanahoria”.

Finalmente, el tercer tipo de poder es el que surge de las habilidades y recursos de alguien, permite plantear amenazas creíbles y se fundamenta en las relaciones de antipatía. Kenneth Boulding lo denomina “poder del garrote”.

Los garrotes utilizados para ejercer el poder incluyen boicots, huelgas, embargos, litigios, violencia física a personas o propiedades, y conflictos armados. Desafortunadamente, las relaciones de antipatía que emplean garrotes son muy comunes y frustran los programas de desarrollo económico a nivel nacional y en el mundo.

La zanahorias utilizadas para ejercer el poder son los bienes económicos. Constituyen el enfoque de los economistas neoclásicos que creen que el interés personal domina todos los motivos. En un mundo como el actual, un individuo intercambia con otro, si y sólo si el resultado que obtiene para él o ella es un beneficio materialmente mayor, por lo que la moralidad se ejerce a través de penalizaciones que obligan a aquellos que participan en los mercados a cumplir con las leyes. Los resultados asociados al poder zanahoria son a veces no deseados. En virtud de que las habilidades personales varían, los individuos negocian e intercambian, utilizando una serie de recursos que ocasionalmente conllevan a una fuerte disparidad en la distribución de los bienes económicos.

Las economías de libre mercado, en las cuales los agentes comercializadores pueden generalmente escoger sus productos y socios comerciales han sido promovidas por su eficiencia y por su capacidad para corregir fallas en la producción de bienes y servicios que demandan los consumidores, a precios razonables. Más aún, la ventaja principal de una economía de libre mercado es que ofrece oportunidades de intercambios sinérgicos que producen el capital social y relaciones de simpatía. Un ejemplo de ello lo constituyen los prestamistas y prestatarios que realizan negocios de manera exitosa y frecuentemente desarrollan una buena relación en el proceso. Estos sentimientos amistosos pueden luego ser utilizados para retener al cliente o para préstamos con condiciones preferenciales.

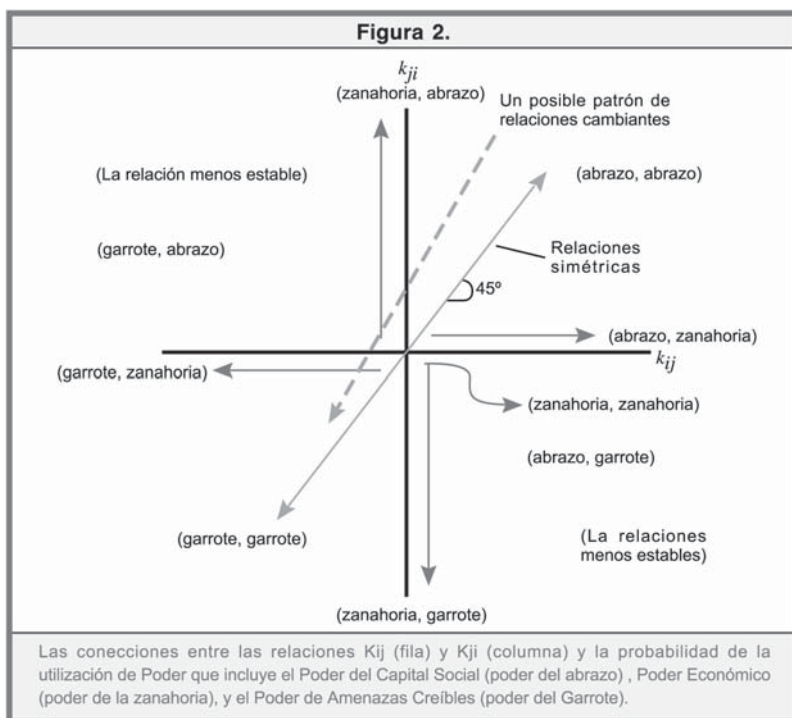
Las relaciones fundamentadas en el capital social utilizan otro tipo de poder, ya que valoran la relación y los bienes socio-emocionales que se producen. En una relación de simpatía se asimila el bienestar de las partes involucradas en la interacción social, por lo que es poco probable que alguna de ellas ejerza una acción que dañe a la otra. Los mecanismos utilizados para establecer una relación de simpatía incluyen intercambios mutuamente beneficiosos, regalos, actos de validación tales como elogios y expresiones de aprobación, de estima e información personalizada, que otorgan ventajas al receptor.

Cuando se considera el poder del capital social, se piensa en expresiones como “por amistad.” ¿Cómo lograste un resultado deseado? Relacionamos el poder del abrazo con el capital social y las relaciones de simpatía.

En la Figura 1 se presentó el continuo de las relaciones. Las relaciones de simpatía se ubicaron en el cuadrante noreste; las relaciones a prudente distancia fueron asociadas con el origen del gráfico y las relaciones de antipatía se ubicaron en el cuadrante suroeste. La figura

2 identifica los tipos de poder que pueden ejercerse en las categorías de relaciones más importantes. El poder “abrazo” es el que más puede asociarse a las relaciones de simpatía, el poder “zanahoria” es el más vinculado a las relaciones de a prudente distancia y el poder del “garrote” es el que más se relaciones con las relaciones de antipatía.

Las líneas diagonales en las figuras 1 y 2 representan las relaciones simétricas inherentemente estables. Las relaciones que están fuera de la línea diagonal permiten o facilitan la explotación y manipulación, y mientras más se distancien las relaciones de la línea de la simetría, menos estables serán las relaciones. Las relaciones asimétricas y, por ende, inestables, tienen pocas probabilidades de mantenerse, a menos que se apoyen en otras relaciones. Por ejemplo, podemos ser considerados con nuestros enemigos, gracias a la relación que mantenemos con miembros de nuestra fe religiosa que apoyan la caridad. Pero la norma es que se acerque a la línea de 45°, que atraviesa el origen del gráfico.



Cuando la interacción entre las personas i y j es de sinergia y de mutuo beneficio, surge la hipótesis de que la relación se desplazará en dirección noreste en las figuras 1 y 2. Si la interacción es desventajosa para ambas partes, se cree que la relación se moverá hacia el

suroeste en las figuras 1 y 2. Finalmente, cuando la interacción beneficia a $j(i)$ y es desventajosa para $i(j)$, entonces la relación se moverá en la dirección noroeste (sureste) en las figuras 1 y 2.

Las relaciones menos estables se basan en el poder que utiliza el abrazo y el garrote o el garrote y el abrazo. Más aún, los cambios graduales en las relaciones son más probables que los cambios radicales. Por lo tanto, los cambios entre los nodos adyacentes son más probables que en los nodos no adyacentes. En conclusión nos podemos mover de las relaciones de simpatía a las de prudente distancia, pero es improbable movernos de una relación abrazo-abrazo a garrote-garrote en un solo paso.

LAS INSTITUCIONES Y LAS ORGANIZACIONES

Las instituciones son las normas que posibilitan intercambios ordenados e importantes y definen también los derechos de propiedad, requerimientos de membresía, reglas para resolver disputas y procedimientos para establecer nuevas instituciones. Las instituciones son el producto de la respuesta colectiva de una red de personas a las acciones de otras. Las instituciones frecuentemente surgen de las normas que establecen responsabilidades, reflejan también la distribución del capital social e inciden en la forma como se va a desarrollar el capital social en el futuro. Sin las instituciones reina el caos.

Las instituciones pueden ser de carácter formal o informal (Stiglitz). Las Informales sostienen comportamientos que son regulados por el incremento o amenazas potenciales de pérdida de capital social. Las instituciones informales no están codificadas y en la mayoría de los casos existen como normas de comportamiento aceptadas dentro de la organización. Esto lo observamos en la forma como estas últimas celebran cumpleaños u otros eventos especiales, cumplen con sus duelos, atienden a los niños y ancianos y cómo cumplen con sus responsabilidades hacia otros en momentos de zozobra. Las instituciones informales están en mayor capacidad de intercambiar bienes socio-emocionales y otros con alto valor de arraigo, tales como herencias, símbolos sagrados y recuerdos de eventos importantes.

La razón por la cual son necesarias las instituciones informales para transar bienes socio-emocionales y bienes con alto valor de arraigo radica en que si los intercambios fueran realizados en las mismas condiciones para todos, no expresarían entonces la naturaleza única del vínculo entre las personas transando. Imaginen una ley que establezca que todos los matrimonios tengan que dar regalos idénticos en sus aniversarios. En tales circunstancias, el regalo perdería gran parte de su contenido socio-emocional.

Las instituciones formales son aquellas que operan a prudente distancia. Siempre se espera que las instituciones formales funcionen, independientemente de las relaciones. En realidad, éstas constituyen las normas generalmente aceptadas por la sociedad y operan incluso entre desconocidos. Las instituciones se constituyen y registran en sitios públicos y son aceptadas o modificadas según reglas formales. El sostenimiento y legitimidad de las instituciones formales dependen, en parte del valor de arraigo creado por relaciones basadas en el capital social. El costo para su preservación mediante incentivos físicos o económicos impide, por el contrario, los posibles beneficios. Las instituciones formales amenazan a los infractores con potenciales ganancias o pérdidas de bienes económicos o castigo físico, pero sólo son efectivas cuando el porcentaje de infractores es pequeño.⁴

PRESERVACIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN ECONÓMICAMENTE COMPETITIVA Y SOCIALMENTE VIABLE

Una organización que funciona apropiadamente debe contar con instituciones formales que permitan el intercambio entre todos sus miembros. De otra forma se limita la oportunidad de beneficiarse de las habilidades, aportes y esfuerzos de otros. La ausencia de un número suficiente de instituciones formales hace vulnerable a la organización ante conflictos sobre la distribución de los beneficios materiales, basadas en instituciones informales.

Las instituciones formales sostenibles necesitan del valor de arraigo creado por los miembros de la organización, que puede lograrse para la organización y sus instituciones formales de diferentes maneras. Por su parte, el valor de arraigo se genera a partir de los bienes socio-emocionales que involucran capital social. Los bienes socio-emocionales se relacionan con los símbolos organizacionales que incluyen las metas de la organización, su bandera, canciones, celebraciones y objetos físicos asociados con ésta.

Otro requerimiento importante para sostener las instituciones formales de la organización es la distribución “justa” de los beneficios y responsabilidades entre los miembros de la organización. Cuando un número significativo de sus miembros consideran injusta la distribución de beneficios y responsabilidades, las instituciones formales de la organización corren riesgo. Una de las principales diferencias entre las instituciones formales e informales es su radio de aplicación. El radio de las instituciones formales es considerablemente mayor, en comparación con el de la mayoría de las instituciones informales. Las redes ricas en capital social

4 Stiglitz señala que la mayor parte de la actividad que ocurre en una empresa no está regulada por las instituciones formales que median las actividades de los mercados formales, en los cuales participa la empresa, aún cuando ambas actividades se relacionan.

suelen ser el soporte de las instituciones informales. En contraposición, las instituciones formales con radios mucho más amplios dependen más del valor de arraigo. Sin embargo, tanto las instituciones formales como las informales están íntimamente relacionadas. Las instituciones formales deben ser legitimadas por las informales, si se pretende mantenerlas sin utilizar la fuerza o amenaza, y si las instituciones informales existen y entran en conflicto con las formales, será necesario aplicar medidas punitivas para preservar las formales.

Para ilustrar esta conexión entre las instituciones formales e informales, consideremos el régimen tributario como institución formal. Algunos individuos obtienen ventajas de los altos costos de supervisión y de los fraudes y se abstienen de pagar sus impuestos. Sin embargo, en sociedades desarrolladas con regímenes tributarios exitosos, la mayoría paga sus impuestos ya que piensa que es lo correcto y no porque considera que será penalizada por fraudes.

El conflicto siempre acompañará a la creación de instituciones formales, debido a sus necesidades de imponer costos y distribuir beneficios. En realidad, algunas personas pueden obtener poder, prometiendo beneficios a ciertos grupos a expensas públicas. El capital social es esencial para disminuir los conflictos asociados a la creación y preservación de instituciones formales. Con un nivel suficiente de capital social, las organizaciones pueden trabajar con las instituciones existentes, aún cuando no haya prevalecido el punto de vista de alguien. En realidad, una característica importante del capital social de una organización es la habilidad para crear y mantener las instituciones formales sin insurrección ni violencia. Las organizaciones democráticas son la mejor evidencia del amplio contenido de capital social en una organización. Las organizaciones coercitivas, tales como colonias penales, países con líderes represivos son prueba de su ausencia.

Todas las organizaciones enfrentan el reto universal de mantener su propio balance entre las instituciones formales e informales. Un ejemplo de este dilema lo constituye una maquiladora ubicada en la Península de Yucatán, México.

La Maquiladora X es una organización empresarial altamente exitosa que produce equipos dentales y aparatos de ortodoncia. Su Gerente es un ejecutivo amable y competente, que aprecia las ventajas del capital social, por lo que conoce los nombres de todos sus empleados. Adicionalmente, almuerza con sus empleados regularmente y participa, incluso organiza eventos sociales en la empresa. En días feriados otorga regalos y reconocimiento a sus empleados por sus servicios. En conclusión, ha inculcado en sus empleados el sentido del propósito y es un ejemplo de alta calidad en la producción para otras empresas mexicanas.

La Maquiladora X obtuvo importantes y tangibles beneficios a partir de este enfoque gerencial basado en capital social. Mientras que la tasa de rotación de los empleados en empresas similares frecuentemente sobrepasa el cien por ciento anual, en el caso de la maquiladora X es mínimo, nunca excede el diez por ciento. Incluso, muchos de los empleados de la Maquiladora X regresan cuando las circunstancias así lo permiten. Otro beneficio tangible de capital social para la Maquiladora X es que sus empleados están comprometidos a elaborar productos de alta calidad. En efecto, los empleados de la Maquiladora X obtienen tanto bienes socio-emocionales como bienes físicos y servicios. En consecuencia, apoyan a las instituciones formales y metas económicas de la organización.

Por supuesto que el capital social existente entre los empleados de la Maquiladora X y su Gerente tiene un costo. Según nos informó el Gerente, algunos empleados de la empresa aspiran a tener un trato preferencial, en virtud de su capital social. En una ocasión se le solicitó ser el padrino de uno de los niños de un empleado. A veces las demandas tienen otras formas. La interrogante que él planteó —una interrogante, por cierto que puede ser planteada por la mayoría de los líderes de las organizaciones— es la siguiente: ¿Cómo puede beneficiarse la organización del capital social sin permitir que las instituciones informales sustituyan a las formales?

En muchos casos, el capital social conduce a la sustitución de las instituciones formales por informales, por lo que la distribución de beneficios y responsabilidades ocurre según sea la relación. Sin embargo, cuando esto ocurre las organizaciones se corrompen, dejan de ser competitivas y ya no pueden sostenerse. Noticias recientes sobre el tráfico de información confidencial (e.g. Martha Stewart) y relaciones de complicidad entre auditores y ejecutivos de compañías (e.g. Enron y Tyco), han puesto en relieve las terribles consecuencias que implican para una organización empresarial la sustitución de sus instituciones formales por las informales.

Por supuesto que la respuesta a esta interrogante es que las organizaciones exitosas mantienen un balance adecuado entre la formalidad e informalidad de sus instituciones. Más aún, existe el peligro de que alguna de las dos se exceda. Una cultura organizacional de excesiva formalidad en sus instituciones inhibe la oportunidad de crear capital social y bienes socio-emocionales. En estas organizaciones orientadas por la norma, las transacciones sólo pueden ser estimuladas mediante zanahorias y garrotes. Incluso, los costos para sostener la institución formal serán altos.

Por otra parte, una organización con instituciones excesivamente informales- y que se fundamenta en el capital social- puede crear bienes socio-emocionales, pero puede fracasar en su intento por satisfacer las metas económicas y físicas necesarias para su supervivencia. Lue-

go, cuando la organización fracasa en su misión económica suele suceder que los miembros comienzan a participar en juegos de suma cero, para protegerse entre ellos lo que eventualmente terminaría destruyendo el capital social.

Determinar el balance adecuado entre instituciones formales e informales depende de la misión y tipo de organización. Por ejemplo, si observamos nuevamente la Tabla 2, una organización familiar o una unidad social puede adoptar con mayor seguridad instituciones más informales, que una organización empresarial o gubernamental. La determinación de los beneficios y costos de niveles alternativos de instituciones formales e informales es el elemento que hace del liderazgo en las organizaciones más un arte que una ciencia precisa.

CONCLUSIONES

Las Organizaciones facilitan la interacción social, atrayendo miembros con rasgos similares. Estos rasgos constituyen la base para conformar las organizaciones y pueden incidir en los tipos y niveles de inversión (desinversión) en capital social.

Las Organizaciones son dinámicas, ya que la importancia de las necesidades de sus miembros y la habilidad de éstas para satisfacerlas varían con el tiempo. Por lo tanto, es necesario que las organizaciones reevalúen continuamente su misión y desempeño, para mantener su viabilidad.

Para ilustrar la naturaleza dinámica de las organizaciones, consideremos una familia. Los miembros nuevos de la familia dependen enteramente del capital social heredado para satisfacer sus necesidades económicas y socio-emocionales. Como los miembros de una familia crecen y asisten a la escuela, su dependencia de la familia para satisfacer sus necesidades se reduce. Algunas de sus necesidades sociales son cubiertas en mayor grado por sus amigos de la escuela. A medida que los niños crecen reciben cada vez más información de terceras personas, a través de diversos canales de comunicación. Finalmente, los niños se incorporan a grupos deportivos o culturales que dan un sentido de validación, que en parte ha sido suministrado en el hogar. Así, a medida que los miembros de la familia avanzan en edad, varía igualmente la importancia relativa de las necesidades que la familia satisface.

Existen otras organizaciones que enfrentan cambios en las demandas y necesidades de sus miembros. Las organizaciones empresariales confrontan constantemente nuevas fuentes de competencia. Estos cambios constantes requieren de la habilidad de la organización para satisfacer las necesidades de sus miembros y clientes.

Finalmente, las organizaciones económica y socialmente viables adoptan un balance adecuado entre las instituciones formales e informales. Reconocen que las organizaciones económicamente viables funcionan por razones diferentes y no por la zanahoria o para evitar garrotes. Sus necesidades socio-emocionales requieren otras formas de reconocimiento a sus esfuerzos. Por otra parte, ser económicamente competitivo requiere que las instituciones formales permitan la especialización y el intercambio comercial. Mantener el equilibrio en las organizaciones entre reconocimientos económicos y socio-emocionales, instituciones formales e informales, capital social y relaciones a prudente distancia, bienes económicos y bienes con sentido de arraigo, y los poderes de abrazo, zanahoria y garrote requiere gerentes y líderes preparados en aspectos económicos y sensibles a lo social.

REFERENCIAS

ATRIA, R., M. Siles, I. Arriagada, L. Robison, and S. Whiteford. (2003). *Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: En Busca de un Nuevo Paradigma*, Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

BOULDING, K.E. (1989). *Las tres caras del poder.*: Publicaciones Sage. Newbury Park, CA.

ROBISON, L.J., A.A. Schmid, and M.E. Siles. "Es el Capital Social Capital Realmente Capital ?" *Rev. de Economía social*. 60(1) March 2002: 1-21.

ROBISON, L.J., M.E. Schimd, and A.A. Schmid. (2002). "Capital Social y Reduccion de la Pobreza: Hacia un paradigma moderno " Reporte Economía Agrícola 614.

CAPITAL SOCIAL Y ÉTICA APLICADA EN PROYECTOS DE DESARROLLO

Irene Novacovsky

El presente artículo presenta una síntesis de las discusiones, resultados y recomendaciones del Taller sobre Capital Social y Ética Aplicada en Proyectos de Desarrollo llevado a cabo en Lima el 12 y 13 de Diciembre del 2001¹.

LA SITUACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA

Situación social y económica de América Latina

Durante los últimos años, han tenido lugar cambios profundos y multifacéticos a nivel mundial que afectaron a la región, tales como la globalización de la economía, la desregulación y descentralización del Estado, el desarrollo tecnológico y el incremento de la desocupación. A partir de los años ochenta, la crisis del Estado de Bienestar y la explosión del desempleo han impactado en la cuestión social, contribuyendo a generar profundas transformaciones tales como cambios en el mercado de trabajo y la emergencia de nuevos grupos vulnerables. Sin embargo, estos cambios recientes también se insertan en un proceso histórico de larga duración que es posible remitir a los inicios mismos de la revolución industrial.

La modernidad construyó al hombre como sujeto universal de derechos civiles; pero, en la práctica, el efectivo ejercicio de los mismos pasaba por el mundo del trabajo. Diversos autores han señalado la declinación de este modelo de sociedad industrial y el inicio de una sociedad en la cual el mundo del trabajo va perdiendo progresivamente su importancia como ámbito de socialización y se va volviendo cada vez más incapaz de garantizar el acceso a una serie de bienes, recursos y derechos que antaño podían realizarse por su intermedio.

¹ Este taller fue organizado por el BID y la CAF de forma conjunta. En las páginas que siguen, se sintetizan y sistematizan las discusiones y recomendaciones del taller. Para ello, se trabajó sobre las desgrabación de las jornadas y los documentos aportados por cada uno de los participantes. En la elaboración del texto se buscó ordenar lo que fue un intercambio dinámico y fluido. Al perseguir este objetivo, obviamente, se ha perdido la riqueza y matices de la discusión; de allí que esta síntesis no refleje totalmente la riqueza del debate, intenta resumir las ideas fuerza que lo rigieron. En el Anexo 1 se presenta una síntesis de los antecedentes que llevaron a la organización de este Taller.

Estos cambios globales impactan profundamente en América latina, entre otros motivos porque empalman con sus antiguas características estructurales. Incluso toda una serie de estudios (por ejemplo, los trabajos sobre marginalidad) venían insistiendo en lo problemático que resultaba que una considerable proporción de la población encontrara sus condiciones materiales de reproducción en formas débiles o anómalas de relación con el trabajo entendido en los términos de la sociedad industrial moderna. En este sentido, muchos de los “nuevos” problemas que introduce la globalización cuentan con antecedentes en los “viejos” problemas de América latina, pues los nuevos desafíos sociales del presente (como la desafiliación social y la desigualdad) empalman con cuestiones antiguas que presentan, sin embargo, manifestaciones novedosas, tales como la informalidad laboral y la marginalidad. Estos problemas –ni nuevos ni viejos, sino en todo caso renovados– aún esperan solución.

No por ello se trata de una región ajena al impacto de los procesos contemporáneos. También la globalización la afecta directamente redefiniendo viejos y nuevos problemas en un nuevo campo de acción. De allí que también nociones que hoy resultan de aplicación en otros contextos pueden ser recuperadas y aplicadas en este ámbito. En este sentido, cabe hablar de la crisis del Estado moderno y del mercado laboral como aspectos de un modelo que genera desigualdad, exclusión y vulnerabilidad como condiciones estructurales y estructurantes del modelo de desarrollo.

Esta crisis, incluso, ha dado origen a búsquedas conceptuales tendientes a dar cuenta de los nuevos escenarios sociales. Así, por ejemplo, la categoría de informalidad se incorporó a las ciencias sociales del continente cuando éstas se enfrentaron con la necesidad de explicar el crecimiento y la persistencia de amplios sectores de la población que no lograban incorporarse a los nuevos espacios de integración social, económica y territorial generados por los procesos de urbanización y modernización. También nociones como las de vulnerabilidad social, precariedad laboral, y otras que se analizarán con más detalle en las páginas que siguen, han cobrado actualidad a partir de estas búsquedas enmarcadas en el contexto de la crisis y el debilitamiento del Estado.

Los principales problemas de América Latina

La problemática de las desigualdades sociales es particularmente crítica en América latina, pues se trata de una de las regiones más desiguales del mundo. También el deterioro del mercado de trabajo es pronunciado en la región, que presenta altos índices de desempleo abierto, precariedad laboral, inestabilidad de los ingresos, y desempleo crónico. En este marco, la pobreza muestra índices preocupantes en sus diversas condiciones (pobreza estructural, nueva pobreza, indigencia) y criterios de medición (por ingresos, necesidades

básicas insatisfechas). No es mejor el cuadro que presentan otros indicadores como los de vulnerabilidad o el de exclusión social. Ahora bien: si cada categoría de análisis muestra una delicada situación en el continente, la conclusión es que hay un deterioro generalizado de la cuestión social en América latina.

Esta situación constituye no sólo un problema técnico o político, sino sobre todo un problema ético para las sociedades y los Estados de la región. Los problemas económicos y sociales son al mismo tiempo escándalos éticos. En este sentido, los magros resultados obtenidos en materia social contrastan con la vigencia de valores éticos profundamente arraigados en la cultura de estos países que prescriben la imperiosa necesidad de mejorar la equidad, disminuir la pobreza, garantizar el empleo como un derecho social básico, y generar mecanismos de integración y movilidad social ascendente. Incluso algunos Estados nacionales han introducido estos derechos sociales en su Constitución, institucionalizando así estos valores socialmente compartidos.

Las problemáticas enumeradas recién han recibido considerable atención por parte de instituciones y Estados. Durante estos últimos años, existe una particular preocupación por contrarrestar la pobreza y la exclusión social mediante la búsqueda de mecanismos que permitan garantizar el acceso de toda la población a un mínimo bienestar y a bienes y servicios básicos.

El debilitamiento del Estado, el deterioro de sus funciones niveladoras y protectoras

Los problemas enunciados hasta aquí son aspectos de un modelo de producción generador de desigualdad dominante sobre todo en las últimas décadas del siglo XX. Uno de los rasgos inherentes a este modelo es la redefinición del rol del Estado y su relación con la sociedad.

Se encuadran en este proceso la “crisis del Estado benefactor”, que consiste en la desestructuración de un modelo de gestión estatal asentado en el pleno empleo, la realización de derechos a través de la relación salarial, un rol activo en la economía, y la figura del Estado “árbitro” en las relaciones de los distintos sectores de la sociedad. Los cambios a nivel productivo y laboral, así como la irrupción de nuevos escenarios políticos internacionales y el proceso de globalización, contribuyen a la crisis de este modelo de Estado.

Hoy son comunes las referencias al “achicamiento” del Estado, de su “retiro”, incluso. Con ello no sólo se alude a su prescindencia en materia económica, dejando ámbitos cada vez mayores librados a la “mano invisible” del mercado, sino también al abandono de funciones sociales indelegables, entre ellas, la nivelación y protección social, y su rol de árbitro y articulador de los distintos actores en la puja distributiva.

Esta situación se acentúa porque se da en el contexto de crisis del mercado laboral y otros ámbitos de integración social. Es decir que el retiro del Estado de estas funciones deja librados a su suerte a contingentes que tampoco encontrarán respuesta en otros ámbitos. Por eso la crisis de las instituciones del Estado de bienestar, al sumarse a los cambios económicos y tecnológicos del mundo globalizado, se traduce en una crisis del mundo del trabajo como institución fundamental de inserción e integración social, y como instancia principal de reconocimiento, afirmación y vigencia de los derechos económicos, políticos y civiles de los ciudadanos. Como consecuencia de esta combinación de factores, la crisis del Estado benefactor trajo aparejada una distribución regresiva del ingreso, una pérdida de igualdad de oportunidades, y un incremento de la exclusión, la vulnerabilidad y la pobreza.

Las desigualdades sociales

El siglo XX ha sido caracterizado por algunos como “el siglo de las desigualdades”: a pesar de ser más rico que nunca en cuanto a capacidad de producir bienes y servicios de los más diversos, el nuestro es también un mundo crecientemente desigual. El modelo redistributivo de mediados del siglo XX ha declinado, dando origen a una nueva oleada de concentración de la riqueza; de modo que, al generar crecientes desigualdades, la economía mundial está acumulando a los problemas del presente, problemas de una nueva índole para el futuro que sólo una reformulación de la función social del Estado podría revertir.

El problema de las desigualdades es un fenómeno multifacético, lo cual genera diversos problemas en lo que respecta a su medición. Una de ellas es la dificultad para encontrar una métrica que combine las distintas dimensiones. Para ello es frecuente que se recurra a la noción ingreso, pues permite sintetizar la complejidad del problema de las desigualdades basada en el supuesto de que los consumidores optimizan el uso de sus recursos entre sus distintas necesidades. Así, el ingreso permite medir las condiciones de vida de los distintos grupos o individuos y el grado en que acceden al bienestar social.

Otra faceta de las desigualdades sociales –especialmente en América latina– es la distribución desigual de los recursos del hogar y el capital educativo heredado. Estos elementos inciden en la distribución del ingreso al generar un desigual acceso a las diferentes categorías ocupacionales y a las diferentes potencialidades de percepción de ingresos al interior de cada una ellas. Esto resulta crítico porque, aun en condiciones de crecimiento económico sostenido, en los próximos años será difícil mejorar significativamente la distribución del ingreso en la mayoría de los países latinoamericanos ya que el ingreso laboral (principal componente de la distribución del ingreso) depende del perfil ocupacional que está predeterminado en un 80% o más según el hogar de origen del trabajador. Además, las experiencias recientes de

crecimiento muestran una ampliación de la brecha entre las remuneraciones correspondientes a diversas ocupaciones.

El deterioro del mercado de trabajo

El deterioro de la capacidad de la economía para generar empleos estables y con niveles salariales adecuados tiene una serie de consecuencias negativas desde el punto de vista de la inclusión y la integración asociados a: desempleo, bajas remuneraciones, empleo precario, ocupaciones por cuenta propia, empleo no registrado o en negro, inestabilidad laboral, y variabilidad de los ingresos de los hogares.

El panorama que presenta el siglo XXI está dominado por una creciente desintegración social que consolida la situación de pobreza y vulnerabilidad de amplios sectores, y agudiza las diferencias entre los estilos de vida de los más pobres y de los más ricos. Es, también, una sociedad en la que los hogares han perdido la perspectiva de ascenso social y adoptan nuevas estrategias para aumentar o estabilizar sus ingresos. Estas estrategias tienen consecuencias negativas: merma de la salud de quienes trabajan jornadas extensas, pérdida de autoestima de sus miembros con dificultades laborales, des-estructuración de las familias etc. También se percibe una ampliación de la brecha entre los niveles de bienestar de los distintos tipos de hogares. El panorama laboral para el futuro no parece más alentador, a no ser que medien nuevas políticas sociales.

El aumento de la pobreza

En la última década la pobreza urbana y la desigualdad ha aumentado, en términos generales, en la mayoría de los países de América Latina.

En este sentido, podrían agruparse estos países según dos modalidades de evolución de la pobreza. Por un lado, hay países que históricamente han contado con altos índices, para los cuales —más allá de variaciones cuantitativas— la pobreza no muestra variaciones cualitativamente. En segundo término, hay países que —habiéndose caracterizado en el pasado por una importante cohesión e integración social, por conquistas y sanción de derechos sociales que contribuía a que los niveles de pobreza fueran sensiblemente bajos—, hoy muestran un panorama distinto, con redistribución regresiva del ingreso sustentado por medidas económicas de alto impacto en el bienestar de la población, e incremento cuantitativo y cualitativo de la pobreza. Este panorama abrumador, que se ha ido consolidando a lo largo del último cuarto de siglo, aún no ha encontrado medidas eficaces para reducir y combatir la pobreza. Esta proliferación de categorías introduce una serie de debates.

La vulnerabilidad y la exclusión social

Otras perspectivas posibles sobre los problemas de América latina son las que introducen las nociones de vulnerabilidad y exclusión social, y el plexo de cuestiones que ellas abren tales como la fragmentación de las sociedades y el quiebre de los circuitos de movilidad social ascendente. La exclusión alude a la privación o desvalorización de habilidades, capacidades y aptitudes de los miembros de una sociedad, teniendo como uno de sus elementos clave el acceso a bienes sociales básicos; de allí que refiera a las condiciones que promueven que ciertos miembros queden separados del acceso a los beneficios institucionales y el progreso social y cultural típico en su sociedad.

Esta noción de exclusión, sin embargo, no basta para dar cuenta de la nueva cuestión social; la noción de vulnerabilidad social, en cambio, articula un amplio espectro de nociones clásicas con una renovada mirada multidimensional sobre estos procesos sociales. La vulnerabilidad se concibe como una situación intermedia –a veces caracterizada como una zona de tránsito– entre la inserción y la exclusión social, de modo que los cambios en los procesos de reproducción social pueden propiciar la movilidad social hacia uno u otro de estos polos.

En este marco, se considera que los cambios en las condiciones de inserción económica y en las relaciones salariales generan espacios crecientes de vulnerabilidad; por eso, la condición de vulnerabilidad social suele estar referida a una inserción sociolaboral relativamente frágil sin una adecuada contención estatal. Así, la vulnerabilidad sería producto de dos fenómenos relacionados: la pérdida de peso de la relación salarial en el mundo del trabajo y el deterioro de su capacidad integradora; y la crisis de la capacidad de contención de la red social del Estado. En este sentido, aunque se trata de una noción particularmente importante para pensar situaciones próximas a la pobreza y la exclusión social, tiene una extensión mucho más amplia ya que es una característica que atraviesa toda la sociedad en cuyos extremos se encuentran la exclusión social y la plena integración, y en cuyas posiciones intermedias se ubican los distintos grados de vulnerabilidad social.

Por lo expuesto, es comprensible que la noción de vulnerabilidad adquiera vigencia al describir sociedades sujetas a procesos de transformación profundos que cuentan con un Estado en crisis o, al menos, momentáneamente desbordado en cuanto a su capacidad de contención social. También por eso, constituye una característica dominante en sociedades en proceso de transformación estructural. En este sentido, es adecuada para describir la situación de muchos países latinoamericanos que han estado sujetos a procesos de transformación tecnológica con fuerte impacto en el mundo del trabajo y -por su intermedio- en la estructura social.

La vulnerabilidad social también constituye un riesgo de caer en la pobreza o la exclusión. Algunos estudios muestran que una característica de la vulnerabilidad sería el conformar una amplia franja en torno al umbral de pobreza, constituida por individuos y hogares cuya proximidad con la pobreza los hace potenciales pobres, a la vez que muchos de ellos entran y salen de situaciones de pobreza con relativa facilidad y frecuencia.

Imperativos éticos

El análisis económico escabulle normalmente la discusión sobre las implicaciones éticas de los diferentes cursos de acción posibles, como si se tratara de un tema estrictamente técnico. Este predominio de la racionalidad técnica y científica por sobre la ética y la política puede tener resultados regresivos para la sociedad, puesto que la falta de equidad en una esfera puede generar pérdida de eficiencia y desigualdades en otras; por eso, el concepto de desarrollo no debe limitarse al crecimiento de objetos, del PNB, del ingreso personal, la industrialización, o el progreso tecnológico sino que también debe considerar la “psicología del compartir” como condición para lograr un uso colectivo de los recursos humanos y la preservación del medio ambiente. A su vez, debe concebirse el desarrollo en términos intergeneracionales, ya que el crecimiento de hoy no debe sustentarse en la pobreza, la desigualdad y el futuro de las generaciones por venir.

En la última década predominó un consenso que se proponía resolver los más diversos problemas con medidas de índole económica. Lo que escapaba a su alcance, era concebido como inviable. Este consenso contribuyó a soslayar las variables de índole no económica, y condujo a cierta renuncia de la política a “trazar el camino”.

Esta perspectiva ha sido revisada. Hoy se habla de un consenso que pretende impulsar metas éticas, más allá de lo estrictamente económico.

Estas decisiones no deben dejarse libradas a circunstanciales relaciones de fuerza sino que deben inscribirse en el sistema de valores que preside las elecciones sociales. Con esto no se pretende soslayar toda consideración de índole económica sino recuperar el vínculo entre ética y economía; algo especialmente necesario en América latina, región en que la pobreza y la desigualdad social tienen consecuencias severísimas. Para ello, es preciso recuperar el liderazgo de la política en cuanto capacidad de construir proyectos colectivos.

Esta tarea debe emprenderse con celeridad, particularmente en América latina, donde los problemas son acuciantes; por ello debería sumarse a la consideración de los demás valores la búsqueda de una “ética de la prisa”, pues cada segundo que transcurre sin respuestas adecuadas a los sufrimientos de la población significa daños que, en muchos casos, son irreversibles.

EL CAPITAL SOCIAL: CONCEPTO Y APROXIMACIONES METODOLÓGICAS

1. El *concepto* de capital social –introducido por trabajos clásicos como los de Bourdieu, Lury, y Coleman– se ha convertido en un término “popular” en nuestros días; sin embargo, no existe consenso respecto de su alcance teórico e implicaciones técnicas y operativas. Por ejemplo, es posible concebir el capital social: *a)* como relaciones sociales que se movilizan, o como los resultados que se obtienen; *b)* como un stock o acumulación de confianza y expectativas de reciprocidad, o como un flujo de relaciones e intercambios; *c)* a partir de las relaciones primarias más cercanas (la familia), o a partir de las relaciones de menor proximidad afectiva y emocional (las redes y asociaciones); *d)* a partir de las reglas formales e instituciones, o a partir de aspectos cognitivos asociados a la interiorización de las mismas; *e)* como un tipo de capital que se puede crear, o como un tipo de capital que no se puede crear; *f)* como un recurso al alcance de los grupos pobres que permite mejorar la condición de pobreza y precariedad, o como un mecanismo compensatorio que no cuestiona o que consagra condiciones estructurales de desigualdad.

Otra manera de sistematizar las diversas discusiones, es agruparlas en tres perspectivas sobre el capital social: *a)* como una propiedad de los *individuos* (tendría relación con activos que podrían hacerse valer en diversos mercados e interacciones sociales); *b)* como pertenencia de los individuos a *redes sociales* que facilitan bienes y recursos; *c)* como *comunidad* (tras toda regulación de la vida social, hay una comunidad que actúa colectivamente).

Además de estas convergencias teóricas, existe un fuerte consenso en torno a cuestiones de hecho, ya que numerosos estudios empíricos muestran que el capital social produce beneficios económicos significativos y un mayor bienestar, además de incrementar la cohesión entre los ciudadanos y los gobiernos.

2. No obstante, el concepto de capital social ha sido objeto de numerosas críticas. Entre las más importantes se objeta que ciertas miradas optimista sobre el capital social, que lo consideran un valioso instrumento que en manos de los pobres puede ayudarlos a salir de la pobreza, implican como contra-cara la culpabilización de los pobres como agentes generadores de su propia pobreza y el ocultamiento del papel de otros sectores sociales en la producción y la reproducción de la misma.

Otra crítica importante se refiere que esta mirada debería atender más a la dimensión macro social de los fenómenos que analiza y enfatizar más los factores políticos, que den

cuenta que de las relaciones de conflicto y dominación. Esta crítica señala que subyace una visión de la sociedad como un todo homogéneo.

Hay también críticas que apuntan al carácter metafórico de la noción, argumentando que concebir las relaciones sociales en términos de capital introduce una serie de dificultades: no siempre es posible definir con precisión qué beneficios rinde el capital social *en tanto capital*; se trata de una forma de “capital” atípica puesto que es intransferible (en especial, la confianza); y además introduce una mirada economicista sobre los vínculos sociales.

3. De todos modos, el consenso que ha logrado en el momento actual la noción de capital reconoce que: *a)* el capital social *es un intangible*, y por eso resulta difícil definirlo; *b)* involucra *aspectos subjetivos, valóricos y culturales* (expectativas, creencias, valores, etc.); *c)* genera *beneficios* individuales y sociales; *d)* constituye *un bien público* (no es propiedad de nadie en particular y no puede ser apropiado ni manipulado a voluntad); y, *e)* a diferencia de otras formas de capital, *no se gasta* sino que se incrementa con el uso.

- Los beneficios que rinde en términos de bienestar el *capital individual* son: acceso a información laboral; acceso a activos económicos; y acceso a préstamos informales. En términos de integración social, proporciona: reconocimiento social; desarrollo personal; ampliación del mundo de referencia; conocimiento e información; valoración personal; y destrezas y aptitudes. A su vez, en lo que respecta al poder y la influencia social, el capital individual otorga: oportunidades de opinar e influir; derecho a reclamar y peticionar; voz pública; y participación en iniciativas de interés público.

- El *capital comunitario* también rinde beneficios en términos de bienestar: incremento de los emprendimientos colectivos; incremento de la sustentabilidad de los proyectos de desarrollo; incremento de la capacidad de la comunidad para atraer recursos. En el plano de la integración social, genera: fortalecimiento de la vida social; acceso a servicios colectivos; incremento de la cohesión grupal; y fortalecimiento de la identidad comunitaria. En lo que hace al poder y la influencia social: mejora la capacidad de coordinación de los agentes; mejora la capacidad de diálogo y negociación; mejora la integración del aparato público con otros agentes; y potencia la capacidad de propuesta e intervención.

- El *capital social*, a su vez, genera –en términos de bienestar–: incremento de los intercambios y emprendimientos; desarrollo económico; y clusters productivos. Al nivel de integración social: mejora la calidad de los vínculos sociales; estimula la creatividad

y los empoderamientos sociales; protege de riesgos de fractura social; y contribuye a instalar sentimientos de respeto y solidaridad. Finalmente, genera –en el orden del poder y la influencia social-: civismo; fortalecimiento de la ciudadanía; y mejoras en la coordinación público– privado.

4. A los fines de medir los beneficios del capital social, se recomendaron las siguientes *estrategias metodológicas*: tener permanentemente en cuenta el nivel macro social; aprovechar información existente generada periódicamente por instituciones y organismos (encuestas de hogares, CEPAL, Índice de Capital Humano, encuestas de opinión, etc.); revisar experiencias concretas y analizar la posibilidad de aplicar los criterios exitosos en otras situaciones; construir indicadores indirectos que midan no sólo resultados sino también condiciones necesarias para el logro de los resultados; y emplear proxies para los conceptos cuya medición genera dificultades.

Además de estrategias metodológicas, se sugirieron algunos criterios socio - institucionales a tener en cuenta; a saber: existencia de acuerdos, expectativas, compromisos y reglas claras y conocidas; participación activa de las organizaciones y líderes comunitarios; existencia de mecanismos de sanción; y cultura institucional.

5. También se recomendó para el desarrollo de una *estrategia de evaluación: el marco conceptual, la metodología y la definición de indicadores*

■ *Marco conceptual de la evaluación.* La evaluación, debe permitir articular la decisión y la gestión con los resultados para procesar, transmitir, y transformar en acciones concretas las necesidades y demandas de la población.

Al evaluar (intentar dar cuenta de los resultados/ impactos de las intervenciones) se debe considerar la centralidad, autonomía y especificidad de los problemas sociales que se caracterizan por la complejidad, multicausalidad y heterogeneidad. La evaluación es una herramienta de capacitación para mejorar la gestión de las organizaciones y los proyectos por lo cual se privilegia la generación de mecanismos de autoevaluación.

La evaluación es una herramienta para permitir el rendimiento de cuentas a la sociedad y desarrolla la autorresponsabilidad. Es un proceso través del cual la responsabilidad institucional se traduce en compromisos cuantificables y con significado público. La información se convierte en un elemento que habilita la participación y construye ciudadanía.

La evaluación no es auditoria o control, la evaluación no es penalización, si no se separara claramente estos conceptos se corre el riesgo de impedir el desarrollo institucional.

La evaluación implica no solo utilización de información sino adquisición y construcción de conocimiento y memoria institucional y social.

Las discusiones disparadas por la evaluación, la utilización real de los resultados, de las recomendaciones y lecciones aprendidas como el proceso participativo para “empoderar” actores, permitirá mejorar el entorno institucional y aprender de la experiencia pasada y así responder mejor a las necesidades de transformación social

Los enfoques sobre evaluación se han transformado en las últimas décadas: En los 50 y 70, la evaluación se concebía como un producto, no como un proceso, el eje estaba puesto en la medición y comparación. En los 80 se incorporan a la función de evaluación los conceptos de rendimiento de cuentas, responsabilidad y transparencia. En los noventa se la concibe como una herramienta estratégica para la adquisición y construcción de conocimiento con el fin de facilitar la toma de decisiones y el aprendizaje institucional. Hoy, desde un enfoque de derechos se agrega, también la necesidad que el proceso de la evaluación no sea neutral sino por el contrario se convierta en un proceso de construcción de ciudadanía, participativo y empoderador.

Son insuficientes, entonces, las perspectivas que enfocan la evaluación solo desde el campo de la economía o de la inversión en infraestructura. Las preguntas a realizar mas que el costo–beneficio de las intervenciones es: en que medida contribuyen a disminuir las desigualdades, a la integración social, posibilitan la movilidad social, construyen ciudadanía, dotan de capacidades a los beneficiarios, los empoderan acrecentando su capital humano y social.

Teniendo en cuenta lo anterior y respecto a la evaluación del impacto de un proyecto/ programa sobre el capital social cabe señalar que la medición del capital social no es sencilla . Las definiciones más amplias del capital social son multidimensionales e incorporan distintos niveles y unidades de análisis. Asimismo conceptos, como sociedad, comunidad, red, participación y organización no son sencillos de captar.

Se han aplicado encuestas a fin de medir el capital social, entre ellas las del Banco Mundial, sin embargo muchas de estas iniciativas simplifican excesivamente un fenómeno

complejo. Reducen el concepto a alguna de sus manifestaciones sin captar las relaciones sociales, políticas y económicas subyacentes. Los índices como medida de confianza en el gobierno, intención de voto, participación en organizaciones comunitarias, aumento del voluntariado etc. no alcanzan para describir el desarrollo del Capital Social. Es necesario avanzar en el desarrollo de indicadores que permitan captar la complejidad y triangulen información cuantitativa y cualitativa.

Si el objetivo es analizar el impacto que determinado proyecto genera o va a generar sobre el desarrollo del capital social y la ética se requiere: La identificación de los principales actores sociales que pueden influir o verse afectados por la intervención propuesta, el contraste de los distintos intereses., la capacidad de cada grupo para influenciar el proceso (movilización social, procesos electorales, fuga de capitales, control institucional, etc.). Asimismo si con la intervención propuesta se potencia la capacidad de diversos grupos sociales, especialmente aquellos con desventajas, para ejercer plenamente su ciudadanía y participar equitativamente en la sociedad. Es necesario entonces incorporar en el proceso de diseño así como en el proceso de ejecución los puntos de vista de los distintos sectores y generar un proceso participativo.

Finalmente es importante no restringir la evaluación a los programas sociales sino incluir la evaluación, ex ante y de proceso, del impacto sobre el capital Social y la Ética, en todo proyecto que se financie especialmente en el caso de los organismos multilaterales de crédito, en los prestamos de balanza de pagos, reformas del Estado etc.

En el Anexo 2 se presentan las recomendaciones que resultaron en cuanto a las metodologías y las técnicas e instrumentos.

INDICADORES PROPUESTOS PARA LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO

En la evaluación del impacto de programas y proyectos de desarrollo, se recomendó tomar en cuenta una serie de indicadores, distinguiendo aquellos relativos al Capital Social y a los de Ética y Valores, los cuales se resumen en el cuadro que se presenta a continuación, y representan uno de los principales aportes y resultados de este taller de expertos en Capital Social y Ética aplicada a proyectos de desarrollo.

Indicadores de capital social		
Dimensiones	Indicadores	Nivel
Red de protección social	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo y extensión de los sistemas de seguridad social, educativo y de salud - Niveles de protección social 	Macro
Pertenencia a redes sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Conformación y extensión de redes familiares - Pertenencia, conformación y extensión de redes extra familiares 	Meso
Estructura de las redes	<ul style="list-style-type: none"> - Grado de heterogeneidad social - Grado de formalidad - Número de contactos - Calidad de los contactos - Grado de fluidez de los intercambios 	
Bienes que fluyen por las redes	<ul style="list-style-type: none"> - Calidad de los bienes - Proporción de personas del hogar que reciben ayuda externa - Proporción de personas del hogar que brindan ayuda externa - Calidad de los bienes 	
Índice de clima de confianza	<ul style="list-style-type: none"> - Grado de confianza interpersonal, vecinal, comunitaria, institucional, en los dirigentes, y en los partidos políticos - Grado de asociatividad - Fortaleza de vínculos primarios y secundarios - Capacidad de generación de redes - Participación en partidos políticos 	
Fortalecimiento de los lazos comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de la vida social y comunitaria - Incremento de la cantidad y la frecuencia de los intercambios - Acceso a servicios colectivos - Incremento de la cohesión grupal - Fortalecimiento de la identidad comunitaria - Incremento del número y el tamaño de proyectos y emprendimientos comunitarios - Mayor sustentabilidad de los proyectos - Fortalecimiento de la capacidad de la comunidad para atraer recursos económicos y materiales - Generación de nuevos clusters productivos - Grado de integración con el aparato público 	
Confianza intra-psíquica	<ul style="list-style-type: none"> - Grado de reconocimiento y aceptación social - Nivel de desarrollo personal - Ampliación del mundo de referencia - Fortalecimiento de los sentimientos de utilidad y valoración personal - Cantidad y calidad de las destrezas y aptitudes adquiridas 	
Activos educativos	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de educación, por tipo de hogar: ingreso familiar; nivel socioeconómico; nivel de educación del jefe de hogar - Desigualdad en el acceso a los servicios escolares - Brecha educativa - Disparidad de calidad entre enseñanza pública y privada - Democratización de la informática - Segregación escolar - Contenidos inadecuados a la realidad cultural de los alumnos - Aumento de la tasa de escolarización secundaria - Desarrollo y extensión del sistema educativo - Años de escolaridad - Clima educativo del hogar 	Macro
Cobertura de salud	<ul style="list-style-type: none"> - Brecha de salud - Desarrollo y extensión de los sistemas de salud - Proporción de personas con cobertura médica - Proporción de hogares con cobertura médica - Segmentación de los sistemas de salud. 	
Cobertura de servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de hogares con cobertura de electricidad, agua corriente por redes, cloacas, teléfonos. - Brecha de acceso a servicios - Relación entre cobertura y calidad de los servicios 	
Cobertura de seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo y extensión de los sistemas de seguridad social - Niveles de protección social 	
Acceso al crédito y a activos productivos	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a líneas de crédito blando y sistemas informales de crédito - Acceso a servicios y prestaciones del Estado - Acceso a micro-emprendimientos - Acceso a tierras productivas 	
Activos físicos	<ul style="list-style-type: none"> - Tenencia de vivienda, de tierras, y de bienes patrimoniales 	
Características de los activos	<ul style="list-style-type: none"> - Evolución de los activos sociales movilizados - Activos sociales por tipo de familia - Activos sociales por pacto de vida - Activos sociales comunitarios 	Meso

Indicadores de participación		
Dimensiones	Indicadores	Nivel
Participación cívica	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la conciencia cívica. - Fortalecimiento de la participación ciudadana. - Disposición a participar en iniciativas de interés público. - Promoción de virtudes cívicas (capacidad de expresión y presión de los sectores más pobres; oportunidades de opinar e influir; estímulo a la creatividad y empoderamientos sociales) - Fortalecimiento de la capacidad de control ciudadano de la acción del Estado. - Articulación entre municipio, gobierno regional y ONGs. - Coordinación entre los niveles público y privado. 	Macro
Participación institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Agilización de los circuitos de comunicación entre instituciones públicas y privadas - Mejoramiento de las redes de acciones colectivas - Creación de nuevos vínculos de interlocución - Desarrollo de la ética del diálogo; acceso a programas y servicios sociales; acceso a la información y los medios de gestión necesarios para tramitarlos; transparencia en las tomas de decisiones y su fiscalización por los beneficiarios. 	Meso
Participación comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> - Grado de relación entre vecinos. - Solidaridad entre vecinos. - Grado de integración comunitaria. - Grado de solidaridad comunitaria. - Grado de participación en actividades comunitarias. 	

Indicadores de capital social negativo		
Dimensiones	Indicadores	Nivel
Deterioro institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Influencia excesiva de los grupos de poder económico en los partidos políticos y el Estado - Desconfianza en instituciones, partidos políticos y líderes - Clientelismo y manipulación política - Ruptura de contratos electorales - Corrupción e impunidad - Clausura de canales de participación e información - Atropello a los derechos humanos 	Macro
Anomia	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de suicidios - Tasa de criminalidad - Disgregación familiar - Mortalidad por infarto - Aumento de la marginalidad 	
Segmentación social laboral	<ul style="list-style-type: none"> - Circuitos diferenciados de inserción laboral - Exodo de los trabajadores "que tienen voz" - Debilitamiento de las redes que facilitan la búsqueda de empleos y el acceso a servicios - Pérdida de fortaleza de instituciones laborales y de las reivindicaciones que pueden articular los pobres urbanos - Pérdida de la función integradora del trabajo 	
Segmentación social educativa	<ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de calidad de la educación pública - Distribución desigual de derechos y obligaciones, méritos y recompensas - Segmentación de la comunidad educativa - Reducción de la participación de los padres de estudiantes de clase media en la educación pública - Homogeneidad social en la escuela 	
Segmentación social de la salud	<ul style="list-style-type: none"> - Deterioro del sistema público de salud - Diferencias entre la salud pública gratuita, y la salud privada paga - Tasas de morbilidad y mortalidad diferenciadas por estrato social 	
Segmentación social del vecindario	<ul style="list-style-type: none"> - Menor eficiencia normativa - Menor exposición a diferentes modelos de rol - Debilitamiento de sentimientos de ciudadanía al no compartir problemas vecinales con otras clases - Riesgos de formación de subculturas marginales - Desajuste de las expectativas reciprocas por pérdida de reglas y códigos compartidos 	

Indicadores de solidaridad social		
Dimensiones	Indicadores	Nivel
Distribución del ingreso	<ul style="list-style-type: none"> - Generación de los ingresos - Nivel de los ingresos - Estabilidad de los ingresos - Distribución de los ingresos: - Variación de los ingresos: - Concentración del ingreso - Indicadores de diferencia de ingresos familiares per cápita (o por adulto equivalente) entre estratos - Capacidad de regulación del Estado sobre la puja distributiva 	Macro
Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> - Niveles de pobreza - Brecha de pobreza o brecha de ingresos de los hogares pobres - Incidencia de la pobreza - Intensidad de la pobreza - Severidad de la pobreza 	
Exclusión	<ul style="list-style-type: none"> - Segregación social - Desintegración social - Desorientación cognoscitiva - Desorden institucional - Pérdida de recursos humanos calificados - Acceso a la justicia y la documentación de identidad 	
Discriminación	<ul style="list-style-type: none"> - Descalificación social - Discriminación de género - Discriminación a migrantes, pueblos indígenas y población afroamericana - Etnocidio y desaparición de las lenguas autóctonas - Apertura de oportunidades para la población segregada 	
Vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Hogares en situación de riesgo - Jóvenes que no estudian ni trabajan ni son amas de casa - Pérdida de frecuencia de los encuentros entre diferentes sectores sociales - Quintiles de ingresos por años de escolaridad - Desempleo y acceso a servicios por género, edad, y etnia 	
Movilidad social	<ul style="list-style-type: none"> - Circuitos intergeneracionales de reproducción de las desigualdades - Transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar - Distribución intergeneracional de los activos sociales - Movilidad social intergeneracional - Ganancia educativa intergeneracional - Incremento intergeneracional del salario - Incremento intergeneracional de activos - Aumento de la esperanza de vida - Incremento de los sectores medios 	
Aporte tributario y gasto social	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de gasto social sobre PBI - Progresividad del sistema impositivo - Porcentaje de evasión fiscal - Disposición de los sectores medios y altos a pagar impuestos que solventen la mejora de la calidad de vida de los sectores más bajos 	

Indicadores de civismo		
Dimensiones	Indicadores	Nivel
Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> - Universalidad de los derechos políticos, económicos y sociales - Vigencia de estos derechos para toda la población - Vigencia de la participación ciudadana 	Macro
Saneamiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Transparencia administrativa y ética - Funcionamiento de la justicia - Vigencia del contrato social - Vigencia de los compromisos electorales - Legitimidad de los partidos políticos 	
Valores políticos	<ul style="list-style-type: none"> - Vigencia del sistema democrático, del principio de igualdad, del principio de libertad, del pluralismo político, de la tolerancia, y de la justicia social 	

CONCLUSIONES

Los indicadores aquí presentados sintetizan los principales aportes del taller, pues abarcan las diferentes dimensiones de análisis que surgieron en las presentaciones y debates.

El análisis de la situación histórica y social de la región, así como la discusión de los conceptos de capital social y ética aplicada, son un paso necesario para dimensionar la tarea que se debe emprender. En este marco, cabe recordar que el subcontinente enfrenta la emergencia de nuevos grupos vulnerables a partir de los cambios recientes en el mercado de trabajo, que se han sumado a transformaciones de más largo plazo, que pueden remontarse a la crisis del Estado moderno y la sociedad salarial. También debe tenerse en cuenta la peculiar inserción de América latina en el mundo, y la incidencia que han tenido a este respecto los procesos de globalización.

En este contexto, la región es una de las más desiguales del planeta, y muestra un grado considerable de deterioro del mercado de trabajo y las formas de inclusión social que el mismo producía. En consecuencia, se percibe que el aumento de la desigualdad, pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social ha llegado a niveles críticos.

Estos problemas, y –en particular– su carácter persistente, constituyen verdaderos “escándalos éticos”. La persistencia de estos problemas, en parte, debe atribuirse a que la crisis del Estado benefactor ha ido acompañada, con frecuencia, de doctrinas del Estado prescindente en materia económica. Sin embargo, también es preciso señalar la existencia de un “consenso post Washington” y de otras miradas que han sido críticas de estas teorías, retomando el desafío ético y social que plantean los problemas señalados, recuperando un rol de liderazgo para la política social.

Es en este contexto que el taller procuró recuperar conceptos como el de capital social, discutiendo sus diversas concepciones, revisando las críticas que el mismo ha recibido, y elaborando una noción enriquecida del mismo. Así se llegó a una serie de coincidencias. Se asumió que el capital social –en tanto capital– se incrementa con el uso y genera diversos beneficios. También se señaló que es un capital intangible, que involucra aspectos diversos, y constituye un bien público.

Se espera que estos conceptos, operacionalizados a través de los indicadores generados en el taller, brinden herramientas útiles para avanzar en dirección a la realización de los desafíos éticos que hasta hoy enfrenta América latina.

ANEXO 1

Antecedentes del Taller sobre Capital Social y Ética Aplicada en Proyectos de Desarrollo.

El Taller sobre Capital Social y Ética Aplicada en Proyectos de Desarrollo se enmarca en el contexto más amplio de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, programa emprendido por el Banco Interamericano de Desarrollo con el apoyo del Gobierno de Noruega. La misma se propone las siguientes metas centrales:

- Estimular el análisis y la discusión de los desafíos y dilemas éticos en el desarrollo de la región, y la toma de responsabilidades sobre ellos por parte de los principales decisores;
- Cooperar con el desarrollo de aspectos del capital social latente en la región tales como el fortalecimiento del voluntariado, la extensión de la responsabilidad social de la empresa privada y la adopción de códigos éticos por parte de actores sociales claves;
- Impulsar la inclusión de metas y criterios que impliquen dimensiones éticas, y la movilización del capital social en la preparación e implementación de proyectos de desarrollo por parte de organismos internacionales y agencias gubernamentales;
- Promover la integración a los currículums educativos de programas sistemáticos de enseñanza de la ética para el desarrollo y de favorecedores del crecimiento del capital social;
- Conformar una red de centros académicos y de investigación que lleven adelante acciones sistemáticas de largo plazo en materia de ética y desarrollo en áreas como la investigación, las publicaciones y la aportación al debate público;
- Impulsar el conocimiento y tratamiento de las temáticas de ética, desarrollo y capital social por parte de los medios masivos de comunicación.

A fin de implementar estas acciones, la Dirección de Desarrollo Sostenible y la Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo de la Corporación Andina de Fomento se propusieron lo siguiente. Desarrollar metodologías de diseño, indicadores, métodos de medición e instrumentos de evaluación que posibiliten la inclusión, con criterios técnicos apropiados, de dimensiones del capital social y de aspectos éticos en proyectos de desarrollo;

- Capacitar en la utilización del instrumental técnico desarrollado a diseñadores de proyectos de organismos multilaterales y demás agencias de cooperación internacional;
- Proporcionar capacitación en este plano a diseñadores de proyectos de organismos nacionales, subnacionales y demás niveles.

La primera actividad desarrollada en el marco de estos objetivos y acciones fue este taller. Su objetivo fundamental fue avanzar en las primeras tareas de este programa, a saber: en la definición conceptual, el diseño de indicadores y la construcción de métodos de medición e instrumentos de evaluación que hagan posible incluir dimensiones de capital social y ética en los proyectos de desarrollo.

Se busca que, una vez construidas, estas metodologías se difundan a través de una serie de talleres con técnicos de niveles gubernamentales de los distintos países. Con esto se quiere avanzar en una construcción por etapas sucesivas, de capacitación en la región, cambiando y adaptando las propuestas iniciales hasta llegar a un diseño que pueda reflejar las distintas realidades y sea realmente aplicable.

El momento actual es ideal para este tipo de emprendimientos, pues existe una “ventana de oportunidad” para renovar el andamiaje básico del proyecto de desarrollo. La misma consiste en una apertura que permite introducir nuevas maneras de diseñar proyectos.

En este marco la Corporación Andina de Fomento y el BID convocaron a un conjunto de expertos con amplia experiencia en el desarrollo de metodologías innovadoras en el diseño de proyectos, y en la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo, a efectos de fijar bases y criterios para la construcción del instrumental técnico que se quiere producir. Al Taller asistieron los siguientes especialistas:

- Bernardo Kliksberg, director de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID, asesor de diversos organismos internacionales (ONU, OIT, OEA, UNESCO, y otros). Ha sido Director del Proyecto de las Naciones Unidas para América Latina de Modernización del Estado y Gerencia Social, y Coordinador del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES/BID). Es, también, Profesor Honorario de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Profesor Emérito de la Universidad de Congreso (Argentina), Doctor Honoris Causa de la Universidad del Zulia y Doctor Honoris Causa de la Universidad Nacional Baralt (Venezuela).
- María Teresa Szauer, Directora de Desarrollo Sostenible de la CAF, experta en temas del medio ambientales y es directora del Centro de Estudios Ambientales en la Facultad de Economía de Bogotá
- Francisco Cajiao (Colombia), filósofo y economista, consultor de Naciones Unidas y la CAF en temas de políticas públicas y educación.
- Marcelo Siles (Bolivia), profesor asistente en el Centro de Estudios Avanzados para el Desarrollo Internacional de Michigan State University, y codirector de la Iniciativa del Capital Social en la misma universidad.

- Lyndon Robinson (Estados Unidos), profesor de economía en Michigan State University, y también codirector de la Iniciativa del Capital Social en la misma Universidad.
- Luis Becarria (Argentina), economista, experto en temas de pobreza, mercado de trabajos e distribución del ingreso, consultor de diversos organismos internacionales entre ellos CEPAL. También es profesor en la Universidad Nacional de Sarmiento y dirige el Instituto de investigaciones económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Claudia Serrano (Chile), consultora en diseño y evaluación de políticas públicas y sociales para el Estado de su país, especializada en capital social, ciudadanía y participación.
- Marcela Chueca (Chile), Directora de la Maestría de Gerencia Social de la Universidad Católica del Perú, y especialista en temas de desarrollo social.
- Pepi Patrón (Perú), profesora de filosofía política y ética en la Universidad Católica de Lima. Ha trabajado en temas de gobernabilidad y participación ciudadana en Perú, y fue consultora del Banco Mundial y el BID en Paraguay y Ecuador.
- Françoise Vallaëys (Francia), filósofo, profesor en la Maestría de Gerencia Social de la Universidad Católica del Perú, y especialista en temas de ética ligada al desarrollo social.
- Carlos Filgueira (Uruguay), sociólogo y director de un programa de investigaciones sobre pobreza, exclusión e integración social, de la Universidad Católica de Uruguay
- Ruben Katzman (Uruguay), investigador y consultor en temas de empleo, educación, juventud, familia, pobreza e integración social. Fue director de la oficina de CEPAL en Montevideo y del departamento de sociología de la Fundación Bariloche, en Argentina.

ANEXO 2

Resultados referentes a la Metodología y a las Técnicas e instrumentos.

■ Metodologías

Los participantes del taller recomendaron un esquema de trabajo articulado en torno a seis dimensiones.

Capital social: redes sociales (número de contactos, calidad de los contactos); nivel de confianza (interpersonal, institucional).

Equidad: generación de ingresos (empleo propiamente dicho, estabilidad, nivel, distribución); acceso al crédito; acceso a activos productivos; acceso a servicios y prestaciones del Estado; acceso a la salud.

Participación social: fortalecimiento de las organizaciones de los pobres; fortalecimiento de promotores, agentes y líderes locales; capacitación para el liderazgo en organizaciones de pobres.

Ciudadanía: fortalecimiento de la participación ciudadana; construcción de institucionalidad estratégica para el desarrollo del capital social; articulación entre municipio, gobierno regional y ONGs.

Activos sociales: tipo de familia; ciclo de vida; redes y capital social.

Discriminación: de género; de los pueblos indígenas; de la población afroamericana; otros criterios a definir.

■ Técnicas e instrumentos

Se propusieron entre otros:

Técnicas Cuantitativas:

- Encuestas de condiciones de vida.
- Encuestas específicas
- Análisis información secundaria

Técnicas Cualitativas:

- Mapeo institucional
- Análisis de Riesgos
- Análisis de escenarios
- Grupos focales / Evaluaciones de beneficiarios
- Diagnóstico de Pobreza Participativo

REFERENCIAS

- ALTIMIR, O. y BECCARIA, L. (1999). Distribución del ingreso: problemas conceptuales y técnicos vinculados a su medición. Buenos Aires, Cuadernos del Observatorio sobre la Desigualdad y la Exclusión Social - SIEMPRO, Cuaderno N° 3.
- ALTIMIR, OSCAR (1994). Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste. Revista de la CEPAL, No.52, abril.
- AMOR, C. (1999). Discusiones Filosóficas sobre la Desigualdad. Buenos Aires, Cuadernos del Observatorio sobre la Desigualdad y la Exclusión Social - SIEMPRO, Cuaderno N° 4.
- ARIZPE, LOURDES (1998). La cultura como contexto del desarrollo. En Emmerij L. y Del Nuñez del Arco J (comp.). El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, pp. 191-197. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- ATKINSON, A.B. (1989). Equity issues in a globalizing world: the experience of OECD countries. Conference on Economic Policy and Equity. IMF. June 8-9.
- BECCARIA, LUIS (2001). Empleo e integración social. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. (mimeo). Areas y variables.
- BELVEDERE, CARLOS; CARPIO, JORGE; KESSLER, GABRIEL; y NOVACOVSKY, IRENE (1999). "Trayectorias laborales en tiempos de crisis. Desocupación e informalidad laboral en ex asalariados provenientes del sector formal", en: Carpio, Jorge; Klein, Emilio; y Novacovsky, Irene (comps.), Informalidad y exclusión social. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica – SIEMPRO – OIT, pp. 319-329.
- BERRY, ALBERT (1997). The income distribution threat in Latin America. Latin American Research Review, Vol. 32, No.2.
- BIRDSALL, NANCY, ROSS, DAVID, Y RICHARD SABOT (1996). La desigualdad como limitación para el crecimiento económico. En Gestión y Política Publica, CIDE, México, Primer semestre.
- BISSIO, RAÚL (1999). "Informalidad y familia: revisión crítica de la literatura sobre la Argentina en los años noventa", en: Carpio, Jorge; Klein, Emilio; y Novacovsky, Irene (comps.). Informalidad y exclusión social. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica – SIEMPRO – OIT, pp. 161-173.
- BORDIEU, PIERRE (1985). "The forms of capital", en J. G. Richardson (comp.), Handbook of theory and research for the sociology of education. Greenwood, New York, pp. 241-258.
- BORDIEU, PIERRE (1986). Mencionado por Benhamou, Francaise. La economía de la cultura, (1996), Editorial Trilce.
- BULLEN, PAUL AND JENNY ONYX (1998). Measuring social capital in five communities in NSW, Center for Australian Community Organizations and Management (CACOM) Working Paper Series (No 41), University of Technology, Sydney.

CAMPO, C. (1998). "La otra cara del Estado de bienestar: la dualización social", en: Alvarado Pérez, Emilio, Retos del Estado del Bienestar en España a finales de los noventa. Madrid, Tecnos, pp. 273-292.

CARPIO, JORGE; y NOVACOVSKY, IRENE (1999a), "La cuestión social de los años noventa en Argentina: una nueva institucionalidad para las políticas sociales públicas", en: Carpio, Jorge; y Novacovsky, Irene (comps.). De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica - FLACSO, pp. 380-400.

(1999b), "Introducción", en: Carpio, Jorge; Klein, Emilio; y Novacovsky, Irene (comps.), Informalidad y exclusión social. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica –OIT, pp. 12-22.

CASTEL, R. (1997). Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salario. Buenos Aires, Paidós.

(CEPAL (1997). Panorama social de América latina. Santiago de Chile, ONU.

(1998) Panorama social de América Latina 1997. Santiago de Chile, ONU.

(2000). Panorama Social de America Latina 2000. Santiago de Chile.

CEPAL/CLAD/SELA (1996). Desarrollo con equidad. Hacia una nueva articulación de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe. Caracas, Nueva Sociedad.

CIMILLO, ELSA (1999). "Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta: el caso argentino", en: Carpio, Jorge; Klein, Emilio; y Novacovsky, Irene (comps.). Informalidad y exclusión social. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica – SIEMPRO – OIT, pp. 175-198.

COLEMAN, JAMES (1988a). "Social capital in the creation of human capital", en: American Journal of Sociology, 94, pp. S95-121.

COLEMAN, JAMES (1990). Foundations of social theory. Harvard University Press.

DEPARTAMENTO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y GESTIÓN ECONÓMICA - DEPARTAMENTO DE GESTIÓN DE PAÍS: ARGENTINA, CHILE, PARAGUAY Y URUGUAY - REGIÓN DE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE (Marzo de 2001). Niveles y determinantes del capital social de argentina. Mimeo.

FELDMAN, SILVIO; y MURMIS, MIGUEL (1999). "Diversidad y organización de trabajadores en actividades informales: análisis de algunas experiencias pertinentes", en: Carpio, Jorge; Klein, Emilio; y Novacovsky, Irene (comps.). Informalidad y exclusión social. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica – SIEMPRO – OIT, pp. 241-268.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (1998) "La política educativa y las desigualdades de clase, género y etnia", en: ALVARADO PÉREZ, E. (coordinador). Retos del Estado del Bienestar en España a finales de los noventa. Madrid, Tecnos, pp. 243-252.

FERNÁNDEZ GARCÍA, T. (1998). "Desigualdad y Estado de Bienestar", en: Fernández García, Tomás (coordinador), Estado de Bienestar: perspectivas y límites. Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 117-132.

FIGUEROA, A., ALTAMIRANO, T. Y SULMONT, D. (1996) Exclusión social y desigualdad en el Perú. Lima, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, OIT – Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

- FIGUEROA, ADOLFO (1999), "Exclusión social y desigualdad", en: Carpio, Jorge; y Novacovsky, Irene (comps.). De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica - SIEMPRO - FLACSO, pp. 67-79.
- FILGUEIRA, CARLOS (marzo 1999). Vulnerabilidad, activos y recursos de los hogares: una exploración de indicadores. C E P A L, Oficina de Montevideo – PNUD.
- FILGUEIRA, CARLOS (marzo 1999). Vulnerabilidad, activos y recursos de los hogares: una exploración de indicadores. C E P A L, Oficina de Montevideo – PNUD.
- FILGUEIRA, FERNANDO (mimeo). "Pobreza, estructura social y activos sociales".
- FITOUSSI, J. P. y ROSANVALLON, P. (1997) La nueva era de las desigualdades. Buenos Aires, Manantial.
- FITOUSSI, JEAN-PAUL (1999), "Mercados y democracia: los caminos de un nuevo contrato social", en: Carpio, Jorge; y Novacovsky, Irene (comps.). De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica - SIEMPRO - FLACSO, pp. 367-379.
- FITOUSSI, JEAN-PAUL (2002) "Poner en escena el futuro", Clarín, sábado 26 de enero.
- FRANCO, CARLOS (1992) Imágenes de Villa El Salvador. En Bernardo Kliksberg (comp.) ¿Cómo enfrentar la pobreza?. Aportes para la acción, pp. 199-224. Grupo Editor Latinoamericano.
- FRANCO, CARLOS (1997). "La experiencia de Villa El Salvador: del arrenal a un modelo social de avanzada", en: Bernardo Kliksberg, "Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Caracas, cuarta edición 1997.
- HOBSBAWM, E. (1998b) Historia del siglo XX. Buenos Aires, Crítica.
- IGLESIAS, ENRIQUE V. (1998). Prefacio a Emmerij L. y Nuñez del Arco, J. (comp.). El desarrollo económico y social en los umbrales del Siglo XXI, pp. VII-XI. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- JANEBA, E. (2000) Trade, Income Inequality, and Government Policies: Redistribution of Income or Education Subsidies?. Cambridge, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. W7485, January.
- JIMÉNEZ, L. F. Y RUEDI, N.(1998) "Determinantes de la desigualdad entre los hogares urbanos", en: Revista de la CEPAL.. 66, diciembre de 1998, pp. 53-72.
- JOSEPH, JAMES (1998). Democracy's social capital: civil society in a new era. Address, January 15.
- KATZMAN, RUBÉN (1997). Marginalidad e integración social en el Uruguay. Revista de la Cepal, No.62, Agosto 1997 (LC/G.1969-P), pp. 93-119.
- (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de CEPAL, diciembre. (mimeo). Sugerencias de indicadores de capital social.
- KATZMAN, RUBÉN (coord.) (1999) Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Montevideo, PNUD-Uruguay y CEPAL- Oficina de Montevideo.
- KATZMAN, RUBÉN Y FILGUEIRA, FERNANDO (2001). Panorama de la infancia y la familia en Uruguay. Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y exclusión social (IPES). Universidad Católica del Uruguay.

KLEIN, EMILIO (1999) Mercados laborales, estratificación y desigualdades. Una mirada sobre la situación de América latina. Buenos Aires, Cuadernos del Observatorio sobre la Desigualdad y la Exclusión Social - SIEMPRO, Cuaderno N° 1.

KLIKSBERG, BERNARDO (1998). Seis tesis no convencionales sobre participación. Revista Instituciones y Desarrollo. Red de Gobernabilidad y Desarrollo Institucional. PNUD.

(1998b). "Seis tesis no convencionales sobre participación en «Instituciones y Desarrollo», revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad, No. 2, diciembre, Barcelona, España.

(1999). "Inequidad y crecimiento. Nuevos hallazgos de investigación", en: Carpio, Jorge; y Novacovsky, Irene (comps.). De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica - SIEMPRO - FLACSO, pp. 30-66.

(2000). "El capital social y la cultura. Claves olvidadas del desarrollo", Instituto de Integración Latinoamericana, INTAL/BID, Buenos Aires.

(mimeo). "Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo".

(mimeo). "Diez falacias sobre los problemas sociales de america latina".

(mimeo). "Algunas áreas para la estructuración de indicadores vinculados con capital social y ética para proyectos de desarrollo."

(mimeo). "El reclamo mundial por etica".

(mimeo). "Ética y economía. La relación marginada".

(mimeo). "Niveles y determinantes".

(1998) "Inequidad y crecimiento. Nuevos hallazgos de investigación", exposición en la Cátedra Pública de Políticas Sociales. Buenos Aires, SIEMPRO-FLACSO.

KOHLBERG, L. (1981). The Philosophy of Moral Development, San Francisco.

LAVINAS, LENA (1999). "¿Renta mínima o beca escolar? Paralelos entre las experiencias internacionales y las iniciativas brasileñas", en: De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica - SIEMPRO - FLACSO, pp. 181-213.

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

MORIN, EDGARD (1991). Un nouveau commencement. Editions du Seuil.

MOSEY, CAROLINE O.N.(1998). The Asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies . World Development, Vol.26, No.1, pp. 1-19.

MOTA, FABIOLA Y SUBIRATS, JOAN (mimeo). El quinto elemento: el capital social de las Comunidades Autónomas. Su impacto sobre el funcionamiento del sistema político autonómico.

NAVARRO, ZANDER (1998). La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-1998). Seminario "Programas sociales, pobreza y participación ciudadana", BID, Cartagena, 1998.

(2000). "La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil". En: Edmundo Jarquin, y Andrés Caldera (comp.), "Programas sociales, pobreza y participación ciudadana", BID, Washington, 2000.

NOVACOVSKY, IRENE; y SOBRÓN, CLAUDIA (1999). "Propuesta de un programa de transferencia directa de ingresos para la Argentina: Ingreso para el Desarrollo Humano",. De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica - SIEMPRO - FLACSO, pp. 228-240.

ONU - PNUD (1997). Informe sobre desarrollo humano 1997. Washington D.F. y Nueva York, Ediciones Mundi- Prensa.

(1998). Informe sobre desarrollo humano 1998. Washington D.F. y Nueva York, Ediciones Mundi-Prensa.

(2000). Informe sobre Desarrollo Humano 2000. New York.

PARAMIO RODRIGO, L. (1998) "Estado de bienestar y ciudadanía", en: Fernández García, Tomás (coordinador), Estado de Bienestar: perspectivas y límites. Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 13-25.

PORTES, ALEJANDRO (1999). "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna", en: Carpio, Jorge; y Novacovsky, Irene (comps.). De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica - SIEMPRO - FLACSO, pp. 243-266.

(1999). "La economía informal y sus paradojas", en: Carpio, Jorge; Klein, Emilio; y Novacovsky, Irene (comps.). Informalidad y exclusión social. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica – SIEMPRO – OIT, pp. 25-49.

RAINWATER, L. (1996). "Desigualdad y pobreza: una perspectiva comparada", en: VV. AA., Dilemas del Estado de Bienestar. Madrid, Fundación Argentaria, pp. 173-201.

ROBISON, LINDON J.; SILES, MARCELO E.; Y SCHMID, A. ALLAN (2001) Social Capital and Poverty Reduction: Toward a Mature Paradigm. International Invitational Conference, "Social Capital and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean: Toward a New Paradigm," to be held September 24-26, Santiago de Chile.

ROSANVALLON, P. (1998). La nouvelle question sociale. Repensar l'État-providence. Saint-Amand, Seuil.

SEN, AMARTYA (1981). Poverty and Famines: an essay on entitlement and deprivation. Oxford, Clarendon Press.

(1995). Nuevo examen de la desigualdad. Madrid, Alianza.

(1997). Economics, Business principles and moral sentiments. The Journal of the Society for Business Ethics. July 1997, Vol. 7, No.3, pp. 5-16.

(1997). Sobre la desigualdad económica. Barcelona, Folio.

(1998). Mortality as an indicator of economic succes and failure. The Economic Journal, January.

(1998). Teoría del desarrollo a principios del Siglo XXI. En Emmerij L., y Núñez del Arco J. (comp.). El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, pp. 589-610. BID.

SERAGELDIN, ISMAIL (1998). The initiative on defining, monitoring and measuring social capital: overview, and program description. Social capital initiative working paper No.1, World Bank.

SERRANO, CLAUDIA (mimeo). Notas teórico metodológicas.

SIEMPRO (1999). Indicadores para el seguimiento de la situación social. 1er. Semestre 1998". Buenos Aires.

STIGLITZ, JOSEPH (1998). Mas instrumentos y metas mas amplias para el desarrollo. Hacia un consenso post Washington. Reforma y Democracia, Revista del CLAD, No.12, Caracas.

TAYLOR, CHARLES (1992). The ethics of authenticity. Harvard University Press.

THE WORLD BANK (2000). The voices of the poor. Washington.

(1998). The state in a changing world. Washington.

TILLY, C. (2000). La desigualdad persistente. Buenos Aires, Manantial.

VALLAEYS, FRANÇOIS (mimeo). Informe final.

WORLD BANK (1998). Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter.

(2000). The quality of growth, Washington, DC.

MECANISMOS DE GENERACIÓN DE CAPITAL SOCIAL EN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO EN VENEZUELA¹

Norma Madrid de Pieters

En el marco de la creciente orientación social que ha adquirido la teoría del desarrollo en los últimos 20 años, la noción o concepto de *capital social* ha despertado el interés de investigadores, políticos, instituciones privadas, gubernamentales y no gubernamentales por igual, y hoy en día es visto como una posible respuesta a muchas de las obvias limitaciones y consecuentes fracasos de un significativo número de proyectos, programas y políticas de desarrollo en América Latina y el resto del mundo. El principal interés en este concepto surge de los recientes hallazgos que prueban su contribución al desarrollo sostenible y que indican que existen ciertos factores de orden social, hasta ahora no tomados en cuenta en ese contexto, que inciden en el comportamiento económico y la gobernabilidad de las sociedades (ver, por ejemplo, Kliksberg, 2000; Putnam, 1993).

Qué es el capital social, cuál es su rol en la dinámica de la acción colectiva y si puede ‘generarse’ o no a partir de programas gubernamentales y otras acciones de desarrollo inducido, son las tres grandes preguntas que sirvieron como punto de partida al estudio que ha dado origen a este documento. El principal objetivo ha sido establecer si, efectivamente, es posible que un programa social regional, con el respaldo de las respectivas políticas públicas, pueda generar o aumentar el capital social en una comunidad determinada y cuáles son los factores económicos, institucionales y políticos que pueden potenciarlo o limitarlo.

Considerando que son pocas las experiencias gubernamentales que han perseguido generar o fortalecer el capital social como fin último, hemos tomado como escenario de estudio el Programa de Participación Ciudadana que viene desarrollando el gobierno regional del Estado Miranda, Venezuela, desde 1.996. La *participación*, vista como acción individual coordinada en función del bien colectivo, obviamente se ve favorecida si los individuos que ‘participan’ cuentan con un cúmulo de recursos sociales, culturales, psicológicos e institucionales, también llamados en conjunto *capital social*.

1 Este trabajo contó con el auspicio del Programa de Apoyo a la Investigación 2002 de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

En la sección 2 de este documento, presentamos las consideraciones teóricas acerca del concepto de capital social, sus componentes y otros factores asociados. En el punto 3 exploramos la relación entre participación y capital social, y el punto 4 es una breve descripción de la metodología utilizada para tratar nuestro caso de estudio. La sección 5 explica la importancia de la sinergia en las relaciones gobierno/comunidad y los puntos 6,7,8 y 9 constituyen el análisis del Sistema de Planificación Participativa (SIPP) de Miranda en términos de mecanismos y aspectos determinantes para el fortalecimiento del capital social, así como los diferentes niveles de impacto de los mismos. Los puntos 10 y 11 nos muestran las diferencias más significativas entre las reservas de capital social del ámbito rural y el urbano y los principales factores que han limitado el Programa.

LA NOCIÓN DE CAPITAL SOCIAL

En general, se entiende por capital social el grupo de *recursos* estructurales-sociales como normas de confianza, relaciones recíprocas y redes de interacción, inherentes en las relaciones familiares y en organizaciones comunitarias (Coleman, 1990), que pueden facilitar acciones coordinadas y cooperación espontánea, mejorando la eficiencia de la sociedad (Putnam, 1993).

En la literatura encontramos que la mayoría de los estudios realizados acerca del capital social son descriptivos, y muchos autores coinciden en que hasta ahora no se ha producido un marco teórico analítico que cuente con el consenso de todas las perspectivas desde donde se ha abordado el concepto, y que sea menos abstracto y más aplicable al mundo real. Esto se debe en gran parte a la complejidad que lo caracteriza.

Según James Coleman (1990), el concepto es inherente a los niveles más bajos (de base) de formas de organización social, tales como la familia y la comunidad, y no a un macro-nivel social formal². Los ejemplos de Coleman son las organizaciones estudiantiles, las organizaciones de padres y representantes, relaciones entre comerciantes, etc. y argumenta que el capital social es parte del *individuo* como entidad *social*.

En realidad, buena parte de los aspectos comprendidos en lo que se conoce como capital social se almacenan individualmente (por ejemplo, la confianza, los valores cívicos, etc.). Sin embargo, las normas y reglas que se generan en los grupos tienen una función básicamente social (de control), y son compartidas por los miembros del grupo. Aunque algunos autores

2 Uno de los problemas con el estudio del capital social es el de los diversos niveles de análisis posibles para este fenómeno, que básicamente corresponden a los diferentes niveles de organización social (ver Turner, 2000).

usan el término “capital social individual” para referirse a la cantidad de relaciones, contactos y habilidades sociales que una persona posee, hablar de capital social ‘individual’ podría resultar un tanto contradictorio.

En el otro extremo, algunos autores incluyen dentro del concepto no sólo las asociaciones “horizontales” –como familia y redes de compromiso cívico– (Putnam, 1993) sino también las “verticales” –como las empresas– y, en el sentido más amplio, el entorno político que permite el desarrollo de normas y da forma a la estructura social. Esto es, aquellas relaciones y estructuras institucionales formales, como los gobiernos, los regímenes políticos, el sistema legal, etc. (Serageldin y Grootaert, 2000).

Es, en definitiva, un fenómeno complejo que abarca más allá de los recursos sociales de una comunidad e incluye relaciones interpersonales con otros actores sociales de esferas como la institucional y la política.

Para lograr una definición clara hemos asumido que el capital social comprende fundamentalmente *dos dimensiones* o categorías de fenómenos (ver Ostrom, 2000; Uphoff, 2000):

- *una dimensión estructural*, que se refiere a la cantidad y calidad de relaciones interpersonales recíprocas y redes que conforman el tejido social de una comunidad (y que van desde lo más informal hasta lo más formal: entre familiares, amigos, vecinos, organizaciones y redes de interacción con entes gubernamentales, etc), y
- *una dimensión cognitiva o psicosocial*, que está conformada por el conjunto de normas, reglas y valores sociales (básicamente de confianza, reciprocidad y civismo) que son compartidos por los miembros de esa comunidad y que son aquellos aspectos de carácter más subjetivo que lubrican y regulan esas relaciones.

Cuando hablamos de capital social, bien sea en trabajos de investigación o en acciones de desarrollo, ambas dimensiones deben ser consideradas y debe tomarse el concepto como un fenómeno complejo cuyos componentes están íntimamente ligados y no pueden separarse. El componente actitudinal en el capital social es ineludible y esto implica mezclar apropiadamente variables cualitativas y cuantitativas con el fin de obtener una visión integral lo más parecida posible a la realidad. Las variables que utilizamos en nuestro estudio se describen en la Tabla 1 (ver pág. 226).

Vale mencionar que alrededor de los aspectos constitutivos giran otros factores asociados, tal vez igualmente importantes e íntimamente relacionados con el concepto, aunque la naturaleza de estas relaciones aún no haya sido claramente establecida. Por ejemplo, aquellos elementos asociados a la comunicación –como transporte, distancia entre viviendas, acceso a

vías y medios de comunicación, etc.–, la diversidad cultural, la eficiencia de las instituciones gubernamentales, la corrupción (Widner y Mundt, 1998), el nivel de ingresos (Narayan y Pritchett, 1999), acceso a la educación, salud y seguridad, etc.

Algunos alegan que el capital social debe ser analizado en tres aspectos: sus componentes, las relaciones entre ellos y sus *efectos* (Krishna, 2000; Newton, 1997). En realidad es importante ampliar el conocimiento sobre los beneficios o resultados derivados de un capital social robusto, sobre todo si se miran en función del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.

Algunos de los efectos o beneficios del capital social hasta ahora estudiados giran en torno a los temas de gobernabilidad, fortalecimiento de la sociedad civil, el incremento en la eficiencia de las instituciones públicas, reducción de la corrupción, etc. En el ámbito económico, se ha encontrado relación con hechos como el incremento de las habilidades para participar en transacciones comerciales (sobre todo aquellas que involucran incertidumbre acerca de los cumplimientos), un mejor flujo de información y, por lo tanto, menor riesgo moral en el mercado, menos “información imperfecta”, costos de transacción más bajos, un rango de transacciones más amplio en cuanto a resultados, crédito, tierra y trabajo, efectos todos que conllevan a ingresos más altos (Gabre-Mahdin, 2001; Narayan y Pritchett, 1999).

Por ejemplo, para los campesinos y comerciantes de las áreas rurales la reducción de los costos de transacción gracias a un capital social robusto puede ser vital. Después de controlar los costos de mercado físicos (como transporte, envío, almacenamiento), es posible maximizar los ingresos sujeto a los costos de tiempo y trabajo invertidos en búsqueda de mercado (como días empleados para encontrar un socio, número de ofertas de precios obtenidos, costos directos de viajes y telecomunicaciones, cuotas que cobran los intermediarios, etc.). La distribución o red de contactos comerciales de cada comerciante influencia directamente su habilidad de encontrar un socio comercial y esta red es considerada un parámetro de capital social que actúa como un potenciador en la función de ingresos del comerciante. Estos costos se reducen en la medida en que existan más contactos tanto locales como distantes con otros comerciantes, con más clientes regulares, la cantidad de confianza con ellos, etc. (Gabre-Mahdin, 2001)

Además de los efectos, existen factores que han sido validados como *determinantes* del capital social. Narayan y Cassidy (2001), por ejemplo, desarrollaron un estudio a partir del cual pudieron inferir que la comunicación y el “empoderamiento” (empowerment) son factores determinantes del capital social, y que la competencia, honestidad y corrupción gubernamentales, la calidad de gobierno, paz y seguridad, y el compromiso político, son en cambio resultados o efectos, según se desprende de ese estudio.

PARTICIPACIÓN Y CAPITAL SOCIAL

La participación ciudadana es un tópico que ha sido incluido con carácter casi obligatorio en la agenda del desarrollo en las últimas tres décadas. Ha sido considerada tanto herramienta fundamental, como fin en si misma, levantando expectativas, mucha polémica e interrogantes acerca de las implicaciones operativas para gobiernos y otros entes de desarrollo en la búsqueda de soluciones efectivas para la provisión de servicios públicos y el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones más pobres. Lo mismo está sucediendo con el concepto de capital social, y muchos coincidimos en que deberíamos aprender de las experiencias que se han tenido con el tema de la participación para analizar lo que sucede con esta nueva perspectiva teórica.

Existe un factor común fundamental entre participación y capital social: el *comportamiento cooperativo*. En otras palabras, la cantidad de capital social disponible influye en la capacidad de actuar cooperativamente. Si esto es así, entonces, a mayor cantidad de capital social mayor será la participación de la comunidad en la resolución de problemas comunes, como resultado de una mayor capacidad de acción colectiva.

Sin embargo, encontramos que el sentido de la relación entre ambos conceptos no parece ser de una sola vía. En primer lugar, el grado de participación (bajo o alto) mostrado por una comunidad puede considerarse un *efecto* o resultado de la magnitud del capital social que ésta posea. Al mismo tiempo, las experiencias de cooperación o participación podrían más bien constituir un *determinante* de su reserva de capital social en lo sucesivo. Igualmente válido sería plantear que tal capacidad de acción colectiva es un *indicador* de la cohesión existente entre los vecinos, la confianza y el grado de conexión entre ellos, es decir un *componente* del capital social.

En definitiva, la relación entre ambas nociones es sumamente estrecha. Si hay participación de los miembros de la comunidad en el desarrollo de un proyecto, en la movilización colectiva para solucionar algún problema que afecta a todos, en eventos ordinarios o extraordinarios de la comunidad, sin necesidad de la intervención de agentes externos, entonces podríamos hablar de una comunidad que se comunica, que está conectada y cuya reserva de capital social es grande.

Las acciones emprendidas por el Gobierno de Miranda en materia de participación definitivamente se orientan hacia la generación de capital social, aunque el término utilizado en el diseño de sus políticas no haya sido precisamente ese. Lo que comenzó en 1996 como un

proyecto o política de participación ciudadana fue progresivamente convertido en un mecanismo para promover la participación activa y efectiva de las comunidades a través de sus organizaciones de base.

El sistema ha sido llamado *Sistema de Planificación Participativa (SIPP)* y consiste en el desarrollo de una serie de procesos que rigen el funcionamiento general de la institución que lo lleva a cabo (FUDESEM)³ y de todos sus programas de desarrollo socioeconómico. Uno de los pilares ha sido el planteamiento de transformar los tradicionales sistemas vecinales de participación hacia una genuina y trascendente acción ciudadana, adoptando modelos cogestionarios y autogestionarios de acción local.

La base estructural del sistema está formada por varias instancias de organización, que analizaremos en detalle más adelante, creadas para facilitar la comunicación entre comunidades y gobierno, como Foros Parroquiales, Comités de Participación Ciudadana, Mesas de Negociaciones, asociaciones civiles y Asambleas Comunales. Los resultados han sido altamente positivos en términos de logros institucionales, aumento de la capacidad de acción de las comunidades y grupos preexistentes, mejoras de infraestructura en las comunidades y, por ende, de la calidad de vida de sus miembros.

LA MEDICIÓN DEL CAPITAL SOCIAL

Cómo medir el capital social es todavía objeto de estudio en tanto las dimensiones del concepto no están lo suficientemente claras y son pocos los estudios empíricos realizados hasta ahora sobre el tema.

Básicamente, por razones de alcance y no por restarle importancia a otros fenómenos asociados, en este estudio hicimos énfasis en la medición de los componentes básicos del capital social a nivel local/comunitario y en las relaciones gobernación/comunidad. Las principales fuentes de información han sido: (a) Entrevistas a informantes clave (funcionarios de FUDESEM, líderes comunitarios, miembros de organizaciones de base); (b) Una encuesta realizada a una muestra de hogares de dos comunidades, una rural y otra urbana, de los Altos Mirandinos, que han recibido el beneficio de diferentes programas de FUDESEM; y (c) revisión de fuentes secundarias.

3 El SIPP ha sido desarrollado en la Fundación de Desarrollo Social del Estado Miranda (FUDESEM), institución creada para formular, implementar y hacer seguimiento a los programas de desarrollo socioeconómico del gobierno regional.

Las variables fueron determinadas utilizando varios criterios de selección. En primer lugar, se disgregaron las dos dimensiones del concepto en sus principales aspectos y éstos en variables, como ya mencionamos y mostramos en la Tabla 1. Al mismo tiempo, se siguieron algunas recomendaciones de estudios empíricos previos y guías especialmente elaboradas para orientar a investigadores que quieran medir capital social (como los de Narayan y Pritchett, 1999; Narayan y Cassidy, 2001; The Social Capital Benchmark Survey 2000; Kirsh y MacCormack, 2001; y el módulo de capital social en el General Household Survey (GHS) de Gran Bretaña, 2000/2001), siendo cuidadosos en seleccionar las variables y preguntas que mejor se adaptaran al contexto venezolano y a lo que queremos medir en este estudio.

Por ejemplo, no se incluyeron variables que miden aspectos relativos a diferencias de razas, castas o religiones como es el caso de aquellos estudios desarrollados en los Estados Unidos, la India o África, porque consideramos que no constituyen problemas sociales relevantes en nuestro caso particular. Por otra parte, incluimos preguntas para que los entrevistados manifestaran si habían percibido cambios en la cohesión de la comunidad, la confianza, las normas de reciprocidad y el grado de participación de los miembros de estas comunidades a partir del desarrollo de los mecanismo establecidos por el SIPP, es decir, en los últimos tres años.

A diferencia de otros cuestionarios, el nuestro también incluye preguntas acerca del acceso a programas gubernamentales, qué información tiene el entrevistado al respecto, qué opina de los programas regionales, cuál es su percepción acerca de la atención que le prestan las instituciones públicas a su comunidad, etc., así como intervenciones de ONGs.

LAS RELACIONES SINÉRGICAS GOBIERNO-COMUNIDAD

Local y regionalmente, las instituciones gubernamentales (fundamentalmente sus funcionarios y actores políticos) forman parte, de una u otra forma, del tejido social de la comunidad donde se insertan. Esto es a través de sus relaciones institucionales con organizaciones comunitarias (gobierno/organizaciones) o de sus relaciones directas, interpersonales, con los individuos (funcionario/ciudadano). De manera tal que la calidad de estas relaciones gobierno/comunidad, en sus diversas formas, forman parte importante de las reservas de capital social.

Desde los primeros trabajos de Robert Putnam (1993) acerca del capital social en Italia, esta noción se ha relacionado cada vez más con el funcionamiento de las instituciones públicas. Posteriormente, trabajos como el de Peter Evans (1996) arrojaron evidencia sobre la función catalizadora que pueden tener las relaciones sinérgicas Estado-sociedad en acciones de

desarrollo. Su planteamiento es que las agencias públicas pueden promover el fortalecimiento de normas de cooperación y redes de compromiso cívico entre ciudadanos ordinarios y ser utilizadas con fines de desarrollo.

Para Evans existen dos formas de sinergia, *complementariedad e inserción* (o “embeddedness”), que se apoyan la una a la otra y alrededor de las cuales se construyen relaciones que traspasan el límite público/privado. La *complementariedad* se refiere a la forma más convencional de establecer relaciones gobierno/ciudadano. Está basada en acciones como la provisión de bienes públicos tangibles y el establecimiento de contextos que fortalecen e incrementan la eficiencia de organizaciones e instituciones locales (bienes intangibles, como la creación y difusión de conocimiento, por ejemplo). La *inserción*, en cambio, descansa en los lazos que se establecen entre funcionarios públicos y ciudadanos, cruzando la línea imaginaria que divide ambos campos (público-privado).

Estos lazos se convierten en redes de confianza y colaboración que forman capital social entre aquellos que son parte del aparato estatal y que pasan a formar parte también de las comunidades donde trabajan. Tal capital social se forma en redes que no son ni públicas ni privadas sino que llenan el vacío entre las dos esferas (Evans, 1996:1121). De una extensa revisión hecha por Evans sobre estudios que evidencian la presencia de sinergia se desprenden los siguientes hallazgos:

- Las acciones complementarias crean el potencial para la sinergia, mas no las bases organizacionales para cristalizar ese potencial. Que los funcionarios se involucren directamente (inserción) es clave para lograr que la gente se organice y se comprometan como ciudadanos, y requiere de un esfuerzo sustancial de tiempo y dedicación.
- Las acciones complementarias sustentan la interacción día a día entre funcionarios y comunidades, y estimulan la formación de capital social al facilitar, por ejemplo, la comunicación entre campesinos (provisión de transporte o carreteras).
- La cantidad previa de capital social no es un factor determinante para la formación de sinergia. La densidad inicial del tejido social influye menos que las dificultades que puedan tener las organizaciones locales en escalar hacia un nivel más alto de relaciones con otros entes y lograr generar nuevos lazos de solidaridad y acción social en una escala que sea política y económicamente más eficaz.

MECANISMOS DE FORTALECIMIENTO DEL CAPITAL SOCIAL

A continuación presentamos los tres principales mecanismos que fueron identificados en el SIPP como efectivos en la promoción o fortalecimiento del capital social en el Estado Miranda.

La creación de redes sociales

Los *Foros Parroquiales* fueron el “inicio del desarrollo de la metodología participativa” en el Estado Miranda (FUDESEM, 2000). Constituyen un espacio creado para propiciar la reunión de los grupos organizados (asociaciones de vecinos, comunidades educativas y consejos escolares, organizaciones deportivas, de salud, de desarrollo económico y agrícola, etc.) de una parroquia determinada, fomentar la discusión de sus propios problemas y canalizar la resolución de los mismos (Ver Anexo 1).

Además, tienen como objetivos informar al ciudadano sobre el proceso de integración estado-comunidad y promover el liderazgo participativo y el trabajo en equipo (ver FUDESEM, 2000). Al finalizar el foro se eligen representantes de la comunidad, para conformar los llamados *Comités de Participación Ciudadana (CPC)* a través de un sistema democrático de votación. El CPC es un nivel de dirigencia intermedia que opera en el ámbito municipal con representantes de todas las parroquias y con carácter voluntario, considerados la instancia de enlace para facilitar la comunicación entre la comunidad y el estado.

Una vez seleccionados entran en un proceso de capacitación en las áreas socio-política, de desarrollo personal, formulación de proyectos y estrategias de negociación. El número de miembros de un CPC depende de la densidad poblacional del municipio (a mayor densidad, más representantes).

Una vez al año se lleva a cabo un proceso de negociación llamado *Mesas de Negociación*, donde miembros de los CPC y promotores sociales concertan con los diferentes institutos y direcciones del gobierno regional la asignación de recursos para la ejecución de sus proyectos, previamente priorizados. Una vez negociados los proyectos, se firman actas de compromiso y posteriormente se convoca a Asambleas Comunes para informar los resultados de este proceso.

Este mecanismo ha permitido aumentar la cantidad y mejorar la calidad de relaciones verticales de las organizaciones comunitarias (con el gobierno y con otras organizaciones) y su impacto es evidente, fundamentalmente, en el nivel de capital social local (de zona o municipio) y regional.

La creación de organizaciones comunitarias

En las Asambleas Comunes se decide quiénes serán los grupos de personas u organizaciones preexistentes que se encargarán de la ejecución y supervisión de los proyectos aprobados. Si se trata de un grupo de personas de la comunidad que no forman parte de una

organización formal, éstas deben constituir una Asociación Civil con esa misión específica. Aunque muchas veces han participado las asociaciones de vecinos y otras asociaciones preexistentes, la mayoría de las organizaciones encargadas de la ejecución y evaluación de los proyectos fueron asociaciones civiles creadas a partir de las asambleas.

La creación de estas asociaciones, proceso que cuenta con la orientación y asistencia técnica de FUDESEM, ha favorecido la densidad del tejido social de las comunidades mirandinas en tanto que ha aumentado el número de organizaciones de base (la coordinación del SIPP reporta un total aproximado de 3.000 asociaciones).

Una mayor cantidad de organizaciones sugiere un mayor grado de compromiso cívico de los miembros de la comunidad, mayor capacidad de acción y mayor número de conexiones que existen entre sus habitantes. Sin embargo, no sólo el número sino la “madurez” de las organizaciones es importante, ya que su consolidación asegura su sostenibilidad en el tiempo y, por ende, la de las acciones emprendidas en función del bien colectivo.

En el caso de las asociaciones estudiadas, el promedio de miembros fundadores es 7, mientras que el promedio de personas que continúan en la asociación desde su creación es sólo 2. Sólo en una de las organizaciones quedan 6 de los 7 miembros que originalmente fundaron la organización. No parece coincidencia que ésta es la única asociación que reportó haber sido creada por iniciativa propia, y la única donde opinan que la comunidad ha reaccionado positivamente (muy agradecidos y más confianza mutua entre de la comunidad y los miembros de la asociación) ante las gestiones que la asociación ha estado realizando para el bien común. Todas las demás asociaciones se quejan de la apatía de la comunidad, y en algunos casos se quejan de que existe desconfianza por parte de la comunidad hacia la asociación.

En la comunidad rural estudiada, por ejemplo, existe una asociación civil creada en 1998 específicamente para la ejecución de proyectos con apoyo de FUDESEM. Su presidente dice estar muy satisfecho con todo lo que ha significado la asociación para la zona (mejoras de infraestructura) y para él en lo personal (capacitación, cambio de forma de pensar). Sin embargo, no percibe cambios actitudinales de la comunidad hacia la participación en actividades que van en beneficio del colectivo. Después de haber sido fundada por 9 personas, quedan sólo tres (voluntarios) trabajando en la organización: “los mismos tres de siempre”, dice.

Según Pretty y Ward (2001), en la medida en que un grupo progresa hacia la madurez existe mayor posibilidad real de disponibilidad local de capital social. Ellos han desarrollado una tipología de la evolución del capital social manifestado en grupos (resumida en la Tabla 2, ver pág. 227), que comprende tres fases. La existencia de asociaciones pasivas, que no

evolucionan y que no pasan de una primera fase (de reacción-dependencia) no asegura la presencia de un capital social significativo o de una sociedad civil más robusta. Es todavía probable que la organización desaparezca.

En cambio, una vez alcanzada una etapa de conciencia grupal significativa, los grupos son más propensos a establecer relaciones con otras organizaciones, a resistir amenazas de agentes externos y a tomar iniciativas más innovadoras en función de mejorar su calidad de vida (fase de conciencia-interdependencia).

Una gran variedad de estudios sobre proyectos de desarrollo rural han mostrado que cuando la gente está bien organizada, y sus conocimientos y habilidades son sistemáticamente fortalecidos, aumentados e incorporados durante la planificación e implementación, entonces es más probable que ellos puedan sostener actividades aún después de haber terminado el proyecto (Pretty y Ward, 2001:210) y es allí donde el capital social tiene valor real para efectos del desarrollo sostenible.

La creación de relaciones sinérgicas

Las relaciones sinérgicas entre funcionarios y ciudadanos ha sido un mecanismo clave para fortalecer el capital social en el Estado Miranda. La presencia de ambos tipos de sinergia es evidente. Buena parte del éxito del programa de participación se debe a que desde 1996 el gobierno regional inició un proceso de *transformación de su relación con el ciudadano*, a través del SIPP. El SIPP funciona tanto para detectar carencias y necesidades comunitarias, como para el desarrollo de proyectos concretos que busquen resolverlas, donde la transferencia de recursos y servicios a las comunidades para su gerencia y administración es fundamental.

En esa transferencia, la acciones de *inserción* de los funcionarios públicos en las comunidades ha sido de vital importancia para el éxito del programa. Aunque su papel ha sido básicamente el de facilitar acciones de *complementariedad* como, por ejemplo, el otorgar recursos tangibles para el desarrollo de proyectos de infraestructura, su trabajo consiste en trabajar directa y permanentemente *en* las comunidades.

Entre los mecanismos utilizados por el gobierno regional para potenciar la creación de relaciones sinérgicas hemos encontrado:

- Una estructura organizativa que favorece las relaciones horizontales entre los diferentes entes coordinadores de los programas socioeconómicos desarrollados por el gobierno regional y que, al mismo tiempo, asegura el establecimiento de relaciones interpersonales entre éstos y las comunidades atendidas (ver Anexo 1, pág. 225)

- La existencia de grupos de trabajo por zonas geográficas que incluyen funcionarios llamados “promotores sociales”, quienes constituyen la base de la estructura (tanto en número de funcionarios como en importancia de sus funciones) y deben cumplir con el requisito de vivir en la comunidad donde trabajan. Esto facilita la *inserción* y otorga mayor fluidez a las acciones de *complementariedad*.

Los funcionarios entrevistados manifestaron estar permanentemente involucrados con las necesidades e inquietudes de sus comunidades, más allá de lo que su trabajo formalmente les exige (en términos de horario y tareas) y expresaron contar con la confianza de los miembros de las comunidades que atienden.

- Capacitación y entrenamiento permanente de todos los funcionarios, así como la realización de actividades dentro de la institución que promueven la mística en trabajo, habilidades para trabajar en equipo, el liderazgo comunitario, y aspectos más técnicos para el manejo de proyectos siempre en el marco de ser facilitadores de los propios procesos de las comunidades

LOS NIVELES DE ANÁLISIS DEL CAPITAL SOCIAL Y EL IMPACTO DE LOS MECANISMOS PARA SU FORTALECIMIENTO

Aunque nuestro estudio adoptó, en principio, un nivel de análisis “comunitario” para medir el capital social y el impacto del SIPP en este sentido, los grandes resultados positivos del SIPP estrictamente en lo que se refiere al capital social, parecieran cobrar mayor fuerza cuando analizamos la región.

En términos de impacto en cuanto a cambios en la cohesión comunitaria, por ejemplo, la investigación arroja resultados muy diferentes dependiendo de quienes perciben tal cohesión. Todos los promotores sociales encuestados, es decir, los funcionarios públicos, perciben que ha habido cambios positivos en sus comunidades, mientras que los líderes comunitarios y miembros de asociaciones civiles se quejan de observar “la misma apatía de siempre” por parte de los miembros de la comunidad y algunos hasta mencionan la presencia de desconfianza. Por su parte, los individuos encuestados en las comunidades reflejan diferentes opiniones entre sí y se observa que son pocos los que han notado algún cambio en este sentido.

Las diferencias de percepción entre los actores, podrían reflejar simplemente la diferencia que existe entre ellos de acuerdo a su posición en el escenario comunitario. El promotor social tiene, obviamente, una visión geográfica más amplia y aunque vive en un sector de la misma

zona, conoce diferentes comunidades, ha visto la creación de muchas asociaciones y ha formado parte de la creación de redes en los niveles parroquial, municipal, de zona y regional. También podría tratarse de una opinión sesgada de los promotores, al tener inevitablemente una visión y posición institucional que los compromete con el proceso. Tienen expectativas al respecto y pueden notar los cambios con más facilidad porque es parte de su trabajo.

Sin embargo, es un hecho que la creación de una asociación civil en una comunidad, donde sólo participan “los mismos de siempre” (como señalaron algunos entrevistados), puede no ser significativo para esa comunidad. Mientras que la red que ha sido creada en la parroquia a través del foro parroquial, en el municipio a través del CPC y en la región a través de las mesas de negociación, es realmente significativa en términos de conexiones tanto horizontales como verticales.

Otra razón que justifica que en nuestro caso de estudio haya aumentado el capital social regional, más que en las comunidades, es que la creación de nuevas relaciones sinérgicas públicas-privadas se ha dado básicamente en términos interinstitucionales (gobernación-organización comunitaria) con asociaciones recientemente creadas en el marco del programa, y entre funcionarios y líderes de la comunidad, mucho más que entre los funcionarios y los vecinos.

Los mecanismos utilizados en el SIPP para promover y apoyar la participación, y para la provisión de recursos, servicios y programas, se dan principalmente en las comunidades organizadas, aunque tal organización esté apenas comenzando. Quienes establecen en realidad nuevas conexiones con el sector público, nuevas relaciones interpersonales que traspasan el límite público/privado, y las consolidan en el tiempo con las actividades del día a día, son los representantes de esas organizaciones (con los promotores sociales, facilitadores, jefes de zona y otros actores públicos).

Si la asociación a la cual pertenecen no está consolidada, estas relaciones no representan una escalada (“scaling-up”) hacia un nivel más alto por parte de la organización, como sugiere Evans (1996). Simplemente es una relación de enlace, gobierno-individuo, que aunque genera beneficios concretos para el colectivo no estrecha los lazos entre éste y los demás miembros de la comunidad.

En este caso, el almacenamiento individual de los aspectos cognitivos de un capital social en aumento se está dando en los individuos que ya forman parte de las organizaciones de base, mas el resto de la comunidad simplemente recibe el beneficio indirecto y directo de las obras o proyectos ejecutados, y sólo en algunos casos es informado acerca de lo que se está realizando en la comunidad y de lo que está sucediendo en términos de participación y planificación de su propio desarrollo.

¿Podríamos hablar, entonces, de que en este caso el capital social se ha visto más fortalecido en el ámbito regional que en el ámbito comunitario? Esto coincidiría con los planteamientos de Putnam (1993) con respecto a la eficiencia de los gobiernos regionales de Italia y su relación con el capital social. La creación de las redes y de los espacios de interacción habilitados para instrumentar la representación de los niveles más micro (foros, mesas), han sido mecanismos aparentemente efectivos en el fortalecimiento de un capital social que pareciera estar ubicado en un meso-nivel.

El tejido social regional es ahora, en definitiva, más denso que antes de la implantación del proceso de negociación del SIPP. La razón fundamental puede ser que, sencillamente, el modelo aplicado en nuestro caso de estudio corresponde a una visión ‘regional’ de los procesos sociales que se han pretendido mejorar.

¿PUEDE EL CAPITAL SOCIAL “GENERARSE”?

Para algunos autores, como Harriss (2001), no es posible ‘construir’ el capital social. El afirma que todos los grupos sociales ya lo poseen y que el punto debe ser establecer contextos que permitan que la mayor cantidad de gente sea capaz de concientizar los potenciales de su capital social. Argumenta también que este fenómeno es “contexto-dependiente”, y que aunque puede haber un valor público en el concepto, esto no significa que el capital social que disfrutan diferentes grupos de gente pueden simplemente sumarse en un puntaje total para una sociedad como un todo.

De acuerdo a nuestros hallazgos, este planteamiento pudiera ser válido y en gran medida dependiente del nivel de análisis. Como dijimos antes, no parece haber cambios sustanciales en cuanto a la cohesión y el tejido social de las comunidades estudiadas, o a sus normas de confianza y el grado de compromiso cívico, al menos en los últimos tres años. Aunque sí se reportan algunos cambios, pareciera ser más bien una toma de conciencia de algunos aspectos de la vida colectiva que la generación de nuevos lazos con sus respectivas normas y valores asociados.

Si bien se han creado muchas asociaciones civiles de base a raíz del SIPP, esto no parece ser un elemento significativo desde el punto de vista comunitario, o al menos de las comunidades que estudiamos. Por ejemplo, el Foro Parroquial, más allá de ser un espacio para el diálogo entre organizaciones de la parroquia, es una red de nuevas conexiones interinstitucionales e interpersonales que nutren el tejido social, en principio, en términos de “cantidad” de relaciones. Es, por una parte, una nueva asociación en si misma que se suma a

las organizaciones ya existentes en esa comunidad, y por la otra, representa un aumento significativo de contactos para cada una de las personas que participan en las organizaciones que forman parte del foro. Sin embargo, esto no asegura la “calidad” de dichas relaciones.

No obstante, cabe mencionar que en la Zona de Barlovento, donde las terribles inundaciones de finales de 1999 y principios de 2000 causaron serios daños a la población⁴ aparentemente ha habido resultados asombrosos en materia de fortalecimiento de su capital social. Obviamente, el esfuerzo y la motivación individual y social para organizarse han sido mayores y, en consecuencia, los resultados han sido sobresalientes. La razón fundamental pareciera residir en las características particulares del contexto para estos últimos años, validando el argumento de Harriss que afirma la dependencia entre capital social y contexto.

Los resultados sugieren que deberíamos hablar más de “fortalecimiento” (o “erosión”, en el caso opuesto) del capital social que de su “creación” a través de programas de desarrollo. La inmensa variedad de relaciones, normas, lazos afectivos y otros elementos que se construyen sobre la base de la interacción social en el tiempo, no pueden crearse simplemente a través de la creación de nuevas organizaciones.

Esto sucede, particularmente, en el caso de la confianza. Solamente un 24 % de la muestra dice confiar en los funcionarios de la Gobernación, mientras que el resto no confía (33,3%) o manifiesta abiertamente no conocerlos (42%). Si bien es cierto que la desconfianza de ese 33,3% muy probablemente está asociada a una desconfianza generalizada hacia las instituciones públicas, más que hacia algunos funcionarios en particular –desconfianza específica–, la creación de redes y organizaciones no ha tenido un impacto particular en las normas de confianza y otros aspectos cognitivos del capital social en los ciudadanos.

LA COMUNICACIÓN COMO FACTOR DETERMINANTE DEL CAPITAL SOCIAL

Pese a que el estudio nos ha mostrado que el SIPP puede ser un excelente ejemplo de cómo alcanzar altos índices de participación genuina y de cómo fortalecer el capital social, muy pocas personas de ambas comunidades saben de la existencia del SIPP, de los CPC o de los programas socioeconómicos de FUDESEM y sus beneficios.

La encuesta a las comunidades muestra que sólo un 29,8 % tiene información – muy vaga – sobre los programas sociales de la Gobernación. Es decir, un 70,1 % dice no estar informado,

⁴ Esta zona no se escogió para el estudio justamente por presentar esa característica particular que, para efectos de este estudio, la hace muy diferente al resto del Estado.

mientras que el 82,5% no sabe qué son los Comités de Participación Ciudadana (CPC). Sin embargo, la gran mayoría piensa que la Gobernación es el organismo público que ha prestado más atención a su comunidad en los últimos tres años. Es decir, están conscientes de algunos de los beneficios sociales que ha obtenido la comunidad, pero no saben muy bien cómo llegaron, a través de cuáles medios, o gracias al esfuerzo de quiénes.

Para aquellos pocos que saben de los CPC, sólo un poco más de la mitad (55,6%) dice haber notado cambios en la forma en que funciona la comunidad desde su creación, y un 66,7 % dice haber visto mejoras en la calidad de vida de los vecinos desde que estos comités existen.

Esto demuestra que el flujo de la información y los canales de comunicación juegan un papel tan importante, que las limitaciones en este sentido pueden impedir el fortalecimiento del capital social aunque se invierta mucho esfuerzo (tanto humano como económico) en acciones de desarrollo que tengan ese objetivo.

En la *comunidad rural* el cuestionario se aplicó en dos caseríos vecinos que presentan leves pero significativas diferencias entre sí, sobre todo en cuanto a infraestructura y nivel sociocultural. En uno de los sectores los caminos no están asfaltados, las viviendas están muy distantes entre sí y gran parte de ellas son de materiales como tablas y bahareque. En el otro, en cambio, las viviendas están mucho más cerca unas de otras y en su mayoría son de bloques o ladrillos, los caminos son asfaltados, tienen un dispensario médico céntrico, una tienda, una venta de loterías, etc.

La junta de vecinos del caserío más pobre, ha realizado múltiples gestiones solicitando reparación de vías, acueducto, alumbrado, ambulatorio, planificación familiar, bolsas de comida, etc. Pero hasta ahora no han participado en las mesas de negociaciones ni han recibido respuestas concretas a sus solicitudes. Se sienten un poco “marginados” por los organismos públicos y esto se lo atribuyen a los problemas de las vías de acceso y a la falta de información.

Los vecinos manifiestan verse muy limitados tanto para reunirse entre ellos como para participar en actividades de la Gobernación. No disponen de ningún medio de difusión de información en la comunidad y las grandes distancias no favorecen el flujo de información.

La comunicación aparece como un determinante del capital social. La desinformación puede excluir, no sólo a algunas minorías, sino a las mayorías, de participar en procesos de transformación social, en la creación de nuevas relaciones y redes de intercambio, en cambios de paradigmas acerca de sus propias capacidades y en las relaciones con los entes públicos, en capacitación y programas sociales en general.

EL CAPITAL SOCIAL EN EL ÁMBITO RURAL/URBANO

Existe la idea de que las sociedades tradicionales, rurales o indígenas, tienen mayor cohesión social que los asentamientos urbanos. Se ha argumentado que los unen lazos interpersonales más fuertes, normas y valores culturales compartidos, en contraste con la heterogeneidad de las comunidades modernas o urbanas, caracterizadas por grandes diferencias culturales entre sus miembros.

Dado que la reserva de capital social preexistente en una comunidad puede ser determinante en el éxito de políticas públicas, programas y proyectos orientados a su fortalecimiento, consideramos importante tomar en cuenta las diferencias psicosociales entre el ámbito rural y el urbano, y explorar en ambos ambientes los diversos aspectos del capital social.

Hemos comparado ambos contextos a través de los resultados arrojados por la investigación en materia de compromiso cívico, sociabilidad, confianza y percepción de la dinámica colectiva.

Compromiso cívico

La participación en diferentes actividades de orden político, social y cultural, y de servicio a la comunidad, son indicadores del grado de compromiso cívico de un individuo. Para obtener el grado de participación de las comunidades estudiadas, exploramos la participación individual en diferentes actividades de ese tipo.

Una de ellas es la frecuencia con la que una persona presta algún servicio a la comunidad en su tiempo libre. Los de la muestra rural aparentemente prestan servicios con más frecuencia que los de la muestra urbana. En cuanto a la frecuencia de asistencia a reuniones (de la junta de vecinos, asociaciones de padres, etc.), la mayoría de los encuestados de la muestra rural manifiestan asistir con frecuencia o mucha frecuencia, mientras que la mayoría de la muestra urbana no asiste nunca o casi nunca.

Sin embargo, la diferencia entre los porcentajes de frecuencia no resultó ser significativamente grande, por lo que construimos un índice de participación donde a mayor grado de participación, mayor es el puntaje otorgado. Este índice de participación incluye las respuestas a preguntas sobre asistencia a reuniones comunitarias y pertenencia a asociaciones o grupos.

En un rango que va de -14 a $+14$, la comunidad urbana presenta un 62,9 % de encuestados con índices por debajo de 0, es decir con índice negativo, y un 17,1 % con índices por encima

de +6, es decir con índices de participación que podrían considerarse altos. Mientras que la comunidad rural muestra un 54,5 % con índices negativos y un 36,4 % por encima de +6 (casi el doble de gente que en la urbana). Aunque las mayorías de ambas muestras tienen índices negativos, la comunidad urbana presenta niveles de participación comunitaria más bajos.

En cuanto a participación política, por el contrario, la muestra urbana presenta mayores niveles de participación. Los niveles de voluntariado formal han resultado ser bajos en ambas muestras (sólo un 15% ha hecho trabajo voluntario en los últimos 2 años). Mientras que los de ayuda informal son altos (un 70,2 % ha prestado ayuda o hecho donaciones en los últimos seis meses) y focalizados principalmente en el mismo sector donde viven (53,3 % a personas y 3,3 % a organizaciones).

Al incluir estos datos en un índice general de compromiso cívico, que incluye el índice de participación más los grados de participación política, voluntariado y ayuda informal, los valores de la zona urbana permanecen casi iguales, pero el porcentaje de individuos con índices altos en la zona rural descienden. Un 62% de la muestra urbana y un 50% de la rural presentan un índice de compromiso cívico negativo. Si dividimos los valores en tres categorías que representen los niveles “bajo”, “medio” y “alto” de compromiso cívico, tenemos la siguiente distribución:

Zona	Índice bajo	Índice medio	Índice alto
Rural	27,30%	45,40%	27,30%
Urbana	31,40%	51,50%	17,10%

Ambas poblaciones presentan predominancia de índices medios de compromiso cívico. Luego, la muestra rural tiene la misma proporción en índices bajos y altos, pero la urbana tiende más hacia el nivel bajo. Por otra parte, los valores individuales más bajos se encontraron entre la muestra urbana, y el más alto entre los encuestados de la zona rural.

Sociabilidad y confianza

Los resultados de la encuesta en cuanto a sociabilidad muestran que en la zona rural la gente se relaciona más entre sí, sin que esto signifique que haya mejores relaciones o más confianza. Un 72,7 % de los encuestados en la zona rural dicen conocer a todos sus vecinos,

un 22% a casi todos y apenas un 4,5 % a pocos. Mientras que en la comunidad urbana sólo un 11% piensa que conoce a todos, y la mayoría se concentra en “casi todos” y “pocos”.

Pero, independientemente de cuánta gente conocen, la mayoría de los encuestados de ambas zonas piensan que su comunidad no es un sitio donde los vecinos se preocupan los unos por los otros. El 60% de los que viven en la localidad urbana dice no tener “ningún” amigo en la zona, y el 67% de la rural dice tener “entre tres o cuatro” o “más de cinco”. La proporción de personas que dice confiar en “pocos vecinos” es muy parecida en ambas zonas, pero en la urbana casi el doble de las personas dicen que definitivamente “no confían en sus vecinos” (13% rural, 28,6 % urbana).

Existe también una diferencia significativa entre la zona rural y la urbana en cuanto a cambios en la cohesión comunitaria, que sólo unos pocos han percibido. En el caso de la zona rural, perciben más unión, y en la urbana, menos unión. De acuerdo a sus respuestas, también concluimos que en la zona urbana las reservas de capital social –al menos en términos de cohesión comunitaria– han sido tradicionalmente bajas (antes de la intervención gubernamental) y además reflejan cierta erosión del mismo en los últimos tres años. Comparativamente, la comunidad rural pareciera haberse fortalecido un poco, pero como dijimos antes, la mayoría dice no notar cambios.

FACTORES LIMITANTES

En lo económico

Uno de los factores de mayor relevancia en la implantación del SIPP ha sido el tema de la transferencia de recursos a las comunidades para que éstas sean quienes los manejen directamente. Aunque en su mayoría los fondos para inversión social que tiene FUDESEM son transferidos directamente a las comunidades para que éstas ejecuten sus propios proyectos, el retraso en la transferencia de esos recursos tiene consecuencias negativas en el capital social.

Todas las asociaciones civiles entrevistadas que habían presentado proyectos de infraestructura para sus comunidades, habían esperado por dos años la transferencia de los recursos. Esto representa un grave problema para la organización, ya que para el momento de recibir el monto acordado en el proyecto original, el presupuesto de ejecución de la obra había aumentado como consecuencia de la inflación y no ya no era posible realizarla con el monto recibido. En cuanto al capital social, específicamente, esta situación genera desconfianza de los vecinos

tanto hacia los miembros de sus propias organizaciones, como hacia el gobierno regional o el programa en sí mismo.

Por otra parte, la falta de recursos para llevar a cabo justamente la misión de la organización –en el caso de las asociaciones creadas a través del SIPP– no sólo ha desmotivado a sus miembros, sino que no les permite evolucionar y consolidarse como organización de base. A pesar de que han recibido capacitación de FUDESEM muchas necesitan más orientación y/o simplemente no están motivadas para realizar otras actividades. Por ende, su peso estructural en el capital social, tanto de la comunidad como de la región, se ve seriamente mermado.

En uno de los caseríos, las reuniones de la junta de vecinos son cada dos meses aproximadamente porque dicen que no vale la pena movilizarlos si no se han materializado los proyectos y gestiones pendientes.

En lo político

La falta de una Ley de Participación Ciudadana, que está por aprobarse, convierte todo esta experiencia en un ensayo que ya tiene 4 años. La idea es que por Ley, un 30-35% de los fondos de inversión social del gobierno regional, incluyendo sus institutos autónomos, sea transferido a las comunidades a través de sus organizaciones para que ellas mismas ejecuten sus proyectos.

Igualmente, las diferencias políticas entre autoridades locales (alcaldías) y gobernación no favorecen el logro de los objetivos. Los municipios que están a cargo de partidos políticos adversos a la autoridad regional no se han involucrado en el proceso, mientras que aquellos que comparten la ideología política de la gobernación del estado, no sólo se esfuerzan por participar, sino que además dan apoyo logístico y han aportado fondos que complementan la ejecución de algunos proyectos en las comunidades que forman parte de su municipio.

En lo institucional

Este programa en el Estado Miranda se ha visto particularmente favorecido por una intención genuina del gobierno regional de promover la participación, que ha cristalizado en políticas públicas concretas. Esto ha permitido que todos los organismos que forman parte del aparato regional (en materia de infraestructura, vialidad, vivienda, etc.) participen en las Mesas de Negociación y canalicen sus presupuestos más efectivamente.

Sin embargo, no todos los organismos tienen la misma disposición a cambiar paradigmas en cuanto al peso que tienen las propias comunidades en la toma de decisiones para la

asignación de recursos, y mucho menos para el manejo directo de los mismos. Aún existen algunas trabas administrativas, causadas en muchos casos por leyes y procedimientos, o por resistencia al cambio y miedo a otorgar demasiado poder a las comunidades.

CONCLUSIONES

Este trabajo de investigación nos ha permitido inferir que inducir la creación de organizaciones de base, y el establecer mecanismos para la participación de estas organizaciones en la toma de decisiones y el manejo de recursos de un ente público, no se traduce automáticamente en “creación” de capital social en una comunidad.

Por una parte, los hallazgos sugieren que la consolidación de organizaciones de base preexistentes es mucho más importante para el fortalecimiento del capital social en el ámbito comunitario que la creación de nuevas asociaciones con apoyo o incentivo externo. En primer lugar, la *cantidad* de nuevas asociaciones y conexiones, no asegura la *calidad* de estas relaciones. En segundo lugar, los incentivos –como la asignación de recursos para proyectos– pueden funcionar para promover cambios de comportamiento y generar algún tipo de acción colectiva y organización, mas no generar cambios de actitudes a largo plazo. Una vez que desaparece el incentivo o no hay transferencia inmediata de los recursos, el comportamiento deseado desaparece.

Si bien el Sistema de Planificación Participativa de Miranda ha sido sumamente exitoso en términos de movilización social, transferencia de recursos y mejoras de servicios y de calidad de vida en muchas comunidades, pareciera no incidir de forma directa y significativa en los niveles de compromiso cívico y confianza social de la mayoría de los miembros de esas comunidades.

Sin embargo, la creación de redes ha representado un insumo importante para la región. Podría decirse que el capital social regional se ha visto fortalecido. Uno de los principales logros del programa en materia de capital social ha sido el establecimiento de lazos que traspasan la división pública-privada. El SIPP constituye un excelente ejemplo de cómo crear relaciones sinérgicas gobierno-comunidad, pero se debe tener claro cuál es la naturaleza de estas relaciones, para qué y quiénes son útiles, y qué beneficios reales representan en términos de sostenibilidad de las acciones de desarrollo que pueden emprenderse sobre esta base.

Por otra parte, la participación regular de los mismos actores (líderes y miembros de asociaciones comunitarias) puede: 1. Generar barreras para la participación de otros miembros de la comunidad y crear élites; 2. Excluir al resto de la comunidad de los beneficios directos e

indirectos, tanto materiales como sociales (redes de conexiones, por ejemplo), de programas de desarrollo socioeconómico; y 3. Limitar las posibilidades de potenciación del capital social preexistente.

La inversión de tiempo y recursos en medir niveles de participación o en la construcción de indicadores de participación genuina, puede resultar poco eficiente si al mismo tiempo no se considera qué motiva a la gente a participar, cómo difundir mejor la información sobre las actividades en la comunidad o cómo superar aquellos obstáculos que desmotivan a los individuos y grupos.

La solidez de las relaciones de reciprocidad y confianza entre vecinos y hacia agentes externos, así como la madurez de las organizaciones comunitarias, dependen en gran medida de su evolución en el tiempo. Las acciones que promuevan el incremento de las habilidades de los miembros de organizaciones de base para manejar dichas instituciones debe ser una actividad a largo plazo.

Implicaciones para el diseño de políticas públicas y recomendaciones para futuras investigaciones

Para efectos del diseño de políticas públicas y programas de desarrollo, concluimos que es importante manejar con cautela el tema de la participación y la noción de comunidad. Es necesario analizar cuidadosamente el contexto sociocultural e institucional particular en el cual se pretende intervenir. El capital social es contexto-dependiente.

El buen funcionamiento de las instituciones sociales formales, como el sistema legal, el sistema político, o la educación, constituye un factor determinante en el establecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo de reservas significativas de capital social.

La formación de valores cívicos y la disposición al trabajo comunitario son parte del desarrollo cognitivo del ser humano. Éstos deben ser promovidos a través de la educación formal e informal desde edades tempranas. El ambiente es, también, un factor que facilita o limita las relaciones interpersonales y el sentido de comunidad, y puede generar actitudes positivas o negativas hacia el entorno social.

En cuanto a futuras investigaciones sobre capital social, es importante resaltar que la vida asociativa de una comunidad no puede medirse sólo a través de las encuestas de hogares y la obtención de datos individuales sobre membresía, horas de voluntariado o grado de participación política. Es necesario el estudio de las *organizaciones* de base, para determinar su número

y características fundamentales, e identificar aspectos como, por ejemplo, el número y tipo de miembros, estructura, sistemas de incentivos para voluntarios, tipos de conexiones que existen en el tejido local y hacia el exterior, y niveles de madurez de las organizaciones, definidos en términos de su potencial y habilidad para sostenerse en el tiempo. Se sugiere trabajar en la elaboración de instrumentos para el estudio de estas variables, con el fin de determinar la capacidad de acción real de una comunidad y de cómo potenciar su capital social.

La difusión focalizada de información sobre los programas que se ofrecen y los mecanismos para participar, es un elemento vital y determinante para el éxito de los mismos. Deben utilizarse los medios apropiados para llegar a las personas y grupos que se quieren atender. La comunicación es un factor determinante para el capital social. Queda evidenciado una vez más el efecto negativo que las grandes distancias entre pobladores rurales tienen en el capital social. La calidad de las vías de acceso, la disponibilidad de medios de transporte público adecuados, los servicios como el teléfono, la electricidad, etc. son recursos tangibles que propician el aumento del capital social. Su provisión debe considerarse fundamental tanto para mejorar calidad de vida, como para el fortalecimiento de los recursos sociales.

ANEXO 1

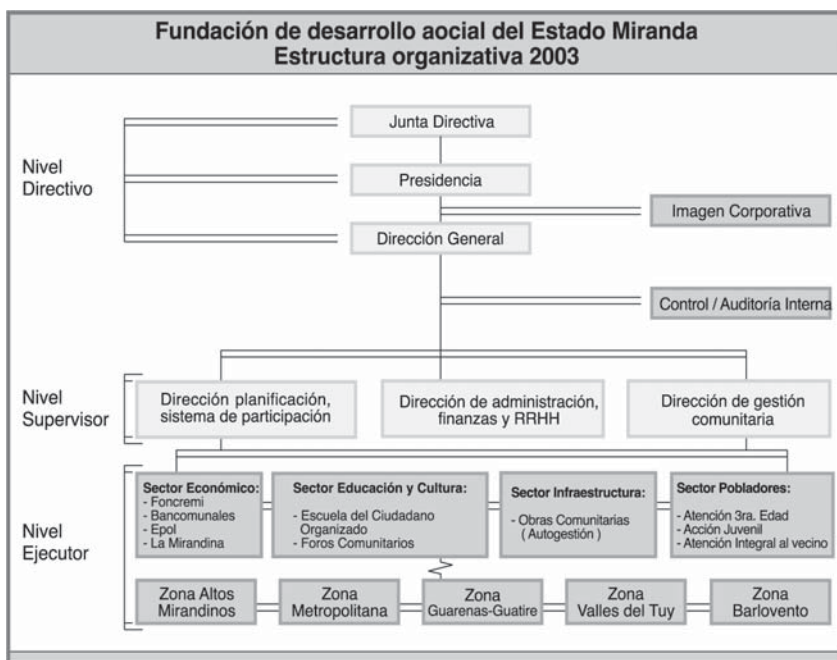


Tabla 1: Marco analítico del capital social

Dimensión	Aspectos	Variables e indicadores
Dimensión Estructural	Relaciones interpersonales	<ul style="list-style-type: none"> • Sociabilidad entre vecinos (calidad y cantidad de relaciones). • Relaciones entre familiares.
	Redes de interacción/ vida asociativa	<ul style="list-style-type: none"> • Número y madurez de organizaciones comunitarias existentes. • Características de la red. • Número de miembros.
	Relaciones con agentes externos	<ul style="list-style-type: none"> • Información y acceso a programas sociales gubernamentales (nacionales, regionales o locales). • Calidad de las relaciones interpersonales e interinstitucionales con funcionarios públicos. • Articulación entre organizaciones de base, ONGs, municipio, gobierno regional, etc.
Dimensión cognitiva / psicosocial	Normas de confianza	<ul style="list-style-type: none"> • Confianza interpersonal (entre vecinos). • Confianza en la gente. • Confianza en instituciones y funcionarios. • Confianza en políticos.
	Compromiso cívico	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de participación política. • Grado de participación comunitaria. • Pertenencia a asociaciones (frecuencia de membresía, liderazgo, carácter del grupo). • Ayuda entre vecinos ("helping"). • Voluntariado (frecuencia, horas de voluntariado).

Fase 1: Reacción-dependencia	Fase 2: Comprensión-independencia	Fase 3: Conciencia-interdependencia
Formación del grupo probablemente como reacción a una amenaza o crisis, o como resultado de la exhortación de una agencia externa.	Creciente independencia combinada con comprensión de que hay nuevas capacidades emergiendo en el grupo.	Es poco probable que retrocedan, y si lo hacen, los individuos en esta etapa ya habrán adquirido una nueva forma de ver el mundo y maneras de pensar que no se revertirán.
Tienden a mirar hacia atrás , tratando de entender qué ha pasado.	Tanto los individuos como el grupo tienden a mirar un poco más hacia adentro , comenzando a tener sentido de su nueva realidad. Los miembros están cada vez más dispuestos a invertir su tiempo en el grupo a medida que la confianza crece.	El grupo tiende a mirar hacia delante, comprometido a darle forma a sus propias realidades. Las habilidades individuales de reflexión crítica combinadas con conceptualización abstracta significan que el grupo es ahora más dinámico y que esperan cambios.
Hay algún reconocimiento con respecto a que el grupo tiene un valor propio, pero las reglas y normas tienden a ser impuestas desde el exterior o tomadas de otros grupos.	El grupo comienza a desarrollar sus propias normas y reglas, y comienzan a establecer relaciones con otros grupos y darse cuenta de que el flujo de información hacia agencias externas puede ser muy beneficioso para el grupo.	Los individuos tienden a ser un poco más concientes del valor del grupo (el valor del capital social). Son capaces de extender sus aprendizajes a otros grupos y de iniciar nuevos grupos ellos mismos. Quieren permanecer bien conectados a agencias externas.
Los individuos aún buscan soluciones externas al grupo y tienden a ser dependientes de facilitadores externos.	Los individuos tienden a experimentar más y compartir resultados en la búsqueda de nuevas soluciones a los problemas existentes.	Los grupos son más propensos a unirse a otras organizaciones, federaciones para alcanzar metas más elevadas.
Hay miedo al cambio- en realidad los miembros quisieran que las cosas fueran como antes de presentarse la crisis y crearse el grupo.	Los grupos son más fuertes y confiados pero todavía pueden eventualmente decaer si los miembros sienten que han alcanzado las metas iniciales y no quieren invertir más en alcanzar nuevas metas.	Son lo suficientemente fuertes y confiados para resistir poderes y amenazas externos.
Para grupos involucrados en desarrollo de tecnologías más sostenibles, la tendencia es eco-eficiencia para reducir costos y daños, pero aún sin el uso de componentes regenerativos.	Comienzan a incorporar tecnologías regenerativas para hacer el mejor uso del capital natural, en vez de ser simplemente eco-eficientes.	Los sistemas agrícolas comienzan a rediseñarse de acuerdo a principios ecológicos, no adoptando más nuevas tecnologías que encajen dentro del viejo sistema sino innovando para desarrollar sistemas completamente nuevos.

* Adaptado de Pretty y Ward (2001)

REFERENCIAS

- COLEMAN, J. S. (1990) *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Harvard University Press.
- DAVIS, J.E. (1991) *Contested Ground: Collective Action and the Urban Neighborhood*, Ithaca: Cornell University Press.
- EVANS, P. (1996) "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence of Synergy", *World Development*, 24 (6), 1119-1132.
- FUDESEM (2000) "La Experiencia de Participación en Miranda: El Sistema de Planificación Participativa (SIPP)", Los Teques, mimeo.
- GABRE-MADHIN, E. Z. (2001) "Market Institutions, Transaction Costs, and Social Capital in the Ethiopian Grain Market", *Research Report 124*, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- HARRISS, J. y P. De Renzio (1997) "Missing Link or Analytically Missing? The Concept of Social Capital", *Journal of International Development*, Special Issue on Social Capital, vol.9 (7).
- HARRISS, J. (2001) "Social Capital Construction and the Consolidation of Civil Society in Rural Areas", *Working Paper Series*, No.00-16, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science, London.
- KIRSH, A. and McCormack (2001) "Differences in Giving and Volunteering Data", en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Volumen 30, No. 3, Sept. 2001.
- KRISHNA, A. (2000) "Creating and Harnessing Social Capital", en P. Dasgupta y I. Serageldin (comps.), *Social Capital: A multifaceted perspective*, The World Bank: Washington, D.C.
- MADRID, Norma V. (2002) "The Role of Communication in Urban Communities", en C. Gandelonas (comp.), *Communicating for Development*, Londres: ITDG Publishing.
- NARAYAN, D. y M. F. Cassidy (2001) "A Dimensional Approach to Measuring Social Capital: Development and Validation of a Social Capital Inventory", en: *Current Sociology*, vol. 49 (2), pp. 59-102
- NARAYAN, D. y L. Pritchett (1999) "Cents and Sociability: Household Income and Social Capital y rural Tanzania", World Bank
- NEWTON, K. (1997) "Social capital and democracy", *American Behavioural Scientist*, vol.40, núm.5, pp. 575-586
- OSTROM, E. (2000) "Social Capital: A fad or a fundamental concept?", en P. Dasgupta y I. Serageldin (comps.) *Social Capital: A multifaceted perspective*, The World Bank: Washington, D.C.
- PORTNEY, K. y J. Berry (1997) "Mobilizing Minority Communities: Social Capital and Participation in Urban Neighborhoods", en: *American Behavioral Scientist*, vol.40, núm.5, pp. 632-644.

- PRETTY, J. y H. Ward (2001) "Social Capital and the Environment", *World Development*, Vol.29 (2), pp. 209-227
- PUTNAM, R. con R. Leonardi y R. Nanetti (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- PUTZEL, J. (1997) "Accounting for the Dark Side of Social Capital: Reading Robert Putnam on Democracy", *Journal of International Development*, Vol. 9 (7).
- SANDEL, M. J. (1984) "The Procedural Republic and the Unencumbered Self", *Political Theory*, 12, 81-96.
- SERAGELDIN I. y C. Grootaert (2000) "Defining social capital: an integrating view", en P. Dasgupta y I. Serageldin (comps.), *Social Capital: A multifaceted perspective*, The World Bank: Washington, D.C.
- TURNER, J. (2000) "The formation of social capital", en P. Dasgupta y I. Serageldin (comps.), *Social Capital: A multifaceted perspective*, The World Bank: Washington, D.C.
- UPHOFF, N. (2000) "Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation", en: P. Dasgupta y I. Serageldin (comps.), *Social Capital: A multifaceted perspective*, The World Bank: Washington, D.C.
- WIDNER, J. y A. Mundt (1998), "Researching Social Capital in Africa", *Africa*, 68(1), 1-24.
- WILSON, J. y M. Musick (1997) "Who Cares? Toward an Integrated Theory of Volunteer Work", *American Sociological Review*, 62, 694-713.

LOS AUTORES

EDITORES:

Fidel Jaramillo B. Vicepresidente de Estrategias de Desarrollo de la Corporación Andina de Fomento – CAF.

María Teresa Szauer Directora de Desarrollo Sostenible de la CAF.

AUTORES:

Maria Silvia Castillo Asistente de investigación en temas sociales de la Dirección de Desarrollo Sostenible de la CAF.

Francisco Cajiao Consultor de COLCIENCIAS, de las Naciones Unidas en Centroamérica y de la CAF.

Wendy Arenas Directora de la Dirección de Responsabilidad Social de la Casa Editorial El Tiempo.

Bernardo Kliksberg Coordinador General de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Celia Cornejo Ejecutiva del Programa Andino de Competitividad (PAC) de la CAF en Bolivia.

Luis Chang Chang Fun Coordinador Regional del Programa Andino de Competitividad (PAC) de la CAF.

Lindon J. Robison Profesor del Departamento de Economía Agrícola y Co-Director de la Iniciativa del Capital Social de la Universidad del Estado de Michigan.

Marcelo E. Siles Profesor del Centro de Ciencias Sociales Integrales y del Centro de Estudios Avanzados para Desarrollo Internacional, así como Co-Director de la Iniciativa del Capital Social de la Universidad del Estado de Michigan.

Irene Novacovsky Experta en políticas sociales y pobreza. Consultora del BID, Banco Mundial y la UNESCO, entre otras instituciones.

Norma Madrid Investigadora del Laboratorio de Estudios Rurales y Agrarios del Departamento de Antropología del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC).

Este libro se terminó
de imprimir en septiembre de 2003
en Caracas – Venezuela.
La presente edición consta
de 1.000 ejemplares.