

Tercera parte

Capital social, pobreza y políticas públicas

Capítulo VIII

Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad

*Dr. Javier Díaz-Albertini Figueras**

Introducción

El capital social fomenta la acción colectiva, el autocontrol y la responsabilidad social al acercar entre sí a los seres humanos por medio de la confianza, la reciprocidad y el respeto a las reglas del juego; estos elementos son esenciales para todo proceso de desarrollo y, especialmente, el sostenible. Actúa enmarcando la acción plenamente individualista en un plano social, orientando las iniciativas y la creatividad no sólo hacia el logro egoísta, sino también en torno del bien común. Asimismo, puede proveer a las organizaciones de las relaciones, redes y contactos que faciliten la consecución de objetivos comunes. Ya que el capital social no puede ser apropiado plenamente por los individuos, sino que se encuentra inserto en las relaciones sociales; los actores —personas o grupos— se hallan motivados (o presionados) para no romper con las normas, reglas y conductas consideradas apropiadas por el grupo. Al estimular la cooperación, el capital social también hace posible la provisión de toda una serie de bienes públicos,

* Profesor Principal y Jefe del Departamento Académico de Ciencias Humanas, Universidad de Lima, jdiaz@correo.ulima.edu.pe.

casi públicos y comunes, incluyendo potencialmente a los referidos al manejo del medio ambiente y los recursos naturales. Según algunos autores es un freno al oportunismo, a los polizontes (*free riders*) y a la desertión, al hacer que los costos sociales derivados de tales conductas sean muy altos. En términos macrosociales, contiene los elementos que fortalecen la organización de la sociedad civil y su interacción y vigilancia con respecto a la acción estatal o de la empresa privada.

En otras palabras, el capital social termina siendo, en numerosas ocasiones, un poderoso disuasivo para la acción depredadora, sea estatal, empresarial o civil. Es un término, sin embargo, que debe ser examinado y evaluado con mucha cautela. La acción colectiva no siempre es beneficiosa para todos y, menos aún, para el medio ambiente. La solidaridad de los pobres puede ser utilizada por el Estado o las elites para sus propios fines. La falta de acceso al conocimiento e información puede conducir a decisiones individuales o colectivas erróneas o, a lo menos, poco eficaces. La distribución del poder en el interior de las organizaciones puede ser desigual y favorecer a los fines y propósitos de unos pocos, discriminando en términos de ingresos, edad y género.

El análisis macrosocial o económico no siempre es capaz de captar estos detalles y complejidades que son partes esenciales de toda relación social. El capital social es, sobre todo, situacional y contingente, ya que su utilidad —especialmente en cuanto a estrategias y procesos de desarrollo—, depende de las relaciones específicas que se tejen entre los individuos, los tipos de organizaciones que se forjan y las relaciones con que controlan las oportunidades económicas y políticas de la sociedad en cuestión. Estas complejidades constituyen la agenda de investigación y de políticas de los próximos años, cuyo objetivo será comprender bajo qué formas, instancias y mecanismos la confianza, las normas efectivas y las redes sociales se convierten en poderosos aliados de los procesos de cambio y del desarrollo sostenible.

En esta ponencia se presta atención a uno de los aspectos cruciales en la relación entre el capital social y el desarrollo en sociedades pobres con grandes desigualdades económicas y políticas. Se pretende examinar cómo y bajo qué condiciones el capital social puede facilitar u obstaculizar el acceso de las comunidades pobres a los recursos políticos y económicos necesarios para mejorar su calidad de vida. Es decir, interesa ver hasta qué punto la solidaridad y la cooperación de los pobres contribuyen a forjar las relaciones “saludables” con el Estado y el mercado, necesarias para acceder a los conocimientos, reducir el oportunismo y alentar la acción colectiva (Collier, 1998). Este es un tema central, ya que las oportunidades y habilidades para impulsar el cambio social no sólo se encuentran en la capacidad de los pobres para organizarse, sino en cómo esta asociación también permite relacionarse con los demás y acceder a los recursos sociales disponibles.

Si bien en forma creciente la literatura relativa al capital social reconoce la imperiosa necesidad de analizar los vínculos o eslabones verticales entre las organizaciones de base y el resto de la sociedad nacional y globalizada, ello todavía constituye una agenda de investigación preliminar.¹ Este trabajo se propone contribuir a la discusión sobre el tema, tratando de elucidar diversos mecanismos mediante los cuales los vínculos verticales podrían facilitar la construcción de la confianza mutua, de redes densas y de normas de reciprocidad efectivas que son indispensables para el desarrollo sostenible. En términos específicos, la propuesta es que los vínculos verticales, mediante la integración y sinergia, deben contribuir a: i) enriquecer las expectativas y perspectivas de los pobres, fortaleciendo así la confianza; ii) empoderar a las organizaciones sociales para que construyan y puedan hacer cumplir (*enforcement*) las normas; y iii) integrar a los diversos sectores sociales mediante eslabonamientos que permitan la construcción de consensos alrededor del desarrollo sostenible.

En una primera parte, se realizará una breve discusión sobre el concepto de capital social, sus principales componentes, las diversas interpretaciones y sus principales limitaciones. En una segunda, se analizará la importancia de los vínculos y eslabonamientos en cada una de las tres “fuentes” clásicas de capital social: la confianza, las redes sociales y las normas efectivas, y cómo ellas se verían beneficiadas por integraciones verticales, sean éstas con el resto de la sociedad civil o el Estado. Finalmente, se intentará ofrecer algunas de las lecciones aprendidas acerca de estos puntos y perfilar algunas políticas que podrían recuperar y fortalecer los eslabones perdidos del capital social.

A. Las corrientes teóricas del capital social

El trabajo teórico en torno del capital social genera cierta ambivalencia para los sociólogos que trabajan los temas de desarrollo, especialmente el desarrollo de base. Por una parte, parece sumamente positivo que muchos economistas ortodoxos estén comprendiendo que el mercado no ofrece respuestas a muchos de los problemas del crecimiento y el desarrollo económico. En este sentido y para que avance el diálogo, hasta se estaría dispuesto a aceptar temporalmente la apreciación de Fukuyama (1996) de que el “... comportamiento humano individual y egoísta es correcto ... en un ochenta por ciento de las veces” (p. 33). Después de una década de dominio

¹ Véase, por ejemplo, a Kliksberg (1999), Durston (2000), Collier (1998), Narayan (1999), Evans (1996), Ostrom (1996), Fox (1996), entre otros. Todos analizan la necesidad de que el capital social sea un mecanismo para la integración, ya que por su propia naturaleza discrimina entre los que participan en organizaciones, redes y grupos y los que se encuentran fuera de ellos.

del «Consenso de Washington», resulta reconfortante el reconocimiento explícito que se le está dando a la sociedad civil y el papel esencial que ésta juega en los procesos de desarrollo y la calidad de vida de los integrantes de una sociedad (Kliksberg, 2000). Por otra parte, como bien ha indicado Edwards (1999), no deja de preocupar que variables sociales, ampliamente reconocidas en la teoría sociológica y antropológica de los últimos 50 años, sean manejadas en términos muchas veces superficiales por los adherentes al capital social.² La complejidad de las relaciones sociales y de fenómenos como la confianza, las normas efectivas y las redes sociales, hace que con frecuencia terminen encasilladas como ítem en una encuesta aplicada a los integrantes de diversas sociedades. Esta suerte de toma fija y estática del capital social —cual una reserva (*stock*) de activos fijos—, pierde de vista que, al igual que en el caso de cualquier otro tipo de capital, no sólo importa cuánto hay de él, sino también cómo se distribuye y se utiliza (Durston, 2000; Pantoja, 1999).

De este modo, la discusión acerca del capital social tiene dos historias. Una bastante antigua, ligada a diversas áreas de las ciencias sociales, en las que se destacaban la importancia de las redes sociales, la cultura, las normas, la confianza y el empoderamiento en el funcionamiento de una sociedad. Se trataba de aportes que, sin embargo, no llegaban a integrar estos mecanismos bajo un concepto unificador y que, salvo excepciones, especialmente Granovetter (1973, 1986), no estaban dirigidos a los economistas. La segunda historia es más bien reciente y está estrechamente ligada a los resultados del impulso generado por políticas de mercado y de ajuste estructural, los que mostraron limitaciones en cuanto a promover procesos de crecimiento sostenidos en las diversas regiones subdesarrolladas y, especialmente, en América Latina (Kliksberg, 1999). De esta segunda vertiente nace una mirada más profunda hacia la sociedad, ya se le denomine Sociedad Civil o Tercer Sector (Salamon y otros, 1999). Al reconocer que la organización de la sociedad gravita en los procesos económicos y políticos de desarrollo, se intenta introducir las variables de sociabilidad en modelos que antes privilegiaban la acción individual del egoísta racional. Bajo esta nueva visión, el análisis está más atento a cómo diversos arreglos sociales facilitan las transacciones económicas, disminuyen el riesgo y el oportunismo, alientan la especialización, la creatividad y la acción colectiva, y permiten así el crecimiento y desarrollo de la sociedad.

² Basta analizar los importantes esfuerzos por generar bibliografías básicas del capital social, para encontrarse con un predominio de obras que jamás utilizaron el término y, muchas de ellas, anteriores al actual boom del término (véase Rossing y Assaf, 1999).

En consecuencia, al discutir la relación del capital social con el desarrollo se tiene que beber de estas dos fuentes o vertientes. Especialmente, cuando se considera que la investigación específica acerca del capital social todavía se encuentra en proceso y que muchas de las referencias siguen aludiendo a estudios realizados bajo otras orientaciones teóricas.

1. El término y sus tendencias

El capital social mide la sociabilidad de un conjunto humano y aquellos aspectos que permiten que prospere la colaboración y el uso, por parte de los actores individuales, de las oportunidades que surgen en estas relaciones sociales.³ Sociabilidad entendida como la capacidad para realizar trabajo conjunto, colaborar y llevar a cabo la acción colectiva. En los últimos años se han destacado tres “fuentes” principales del capital, que son: la confianza mutua, las normas efectivas y las redes sociales.⁴ A pesar de las posibles diferencias en la forma de definir y medir estos atributos, el capital social siempre apunta hacia aquellos factores que nos acercan como individuos y a cómo este acercamiento se traduce en oportunidades para la acción colectiva y el bienestar del grupo.

Más allá de esta definición general, se encuentra que en el interior de la conceptualización de capital social se repiten algunos de los debates fundacionales de las ciencias sociales. Un breve recuento de éstos permitirá establecer algunas conclusiones básicas acerca del papel que puede jugar el capital social en el desarrollo. En este recuento, se tomará partido por algunas conceptualizaciones que guiarán la discusión en el resto de este artículo.

a) ¿El capital social proviene de la cultura o de la estructura social?

Entre los teóricos más influyentes o fundadores modernos del concepto, tiende a existir cierto debate explícito e implícito sobre si es la cultura o la estructura social la que fundamenta al capital social. Es decir, el

³ Para diferenciar el capital social “bueno” del “malo”, es necesario añadirle al término, como han hecho algunos autores, ciertas distinciones morales o éticas. Durston (2000), por ejemplo, diferencia al capital social de otras formas de cooperación de acuerdo a si la cooperación es voluntaria y basada en la confianza y reciprocidad. Uphoff y Wijayaratra (2000) determinan que existe capital social cuando es una acción colectiva mutuamente beneficiosa.

⁴ Adler y Kwon (1999) prefieren verlo desde la perspectiva de la acción y por eso consideran que las fuentes de capital social son: i) Lo que nos motiva a ser sociables, incluyendo las normas y la confianza entre las principales motivaciones; ii) El acceso a las oportunidades socioeconómicas que nacen, emergen o se encuentran imbricadas en las interacciones y las redes sociales; y iii) el nivel de habilidades o capacidades que existen en nuestras relaciones sociales y que pueden contribuir a enriquecer las oportunidades efectivas.

capital social se determina por los valores, normas y costumbres que hemos internalizado desde pequeños y, más adelante, en nuestros grupos de referencia, o bien nace de interacciones sociales que, con el tiempo, adquieren permanencia y generan reglas de juego como las normas, reglamentos, leyes, entre otras.

Algunos autores le dan énfasis primordial a la cultura como el elemento central que explica los niveles de capital social en un conjunto humano. Notable, en este sentido, es la opinión de Fukuyama (1996), que considera que las fuentes de la confianza son «obligaciones morales recíprocas», internalizadas por los miembros de una sociedad:

«Para que las instituciones de la democracia y el capitalismo funcionen en forma adecuada, deben coexistir con ciertos hábitos culturales **premodernos**⁵ que aseguren su funcionamiento. Las leyes, los contratos y la racionalidad económica brindan una base necesaria, pero no suficiente, para la prosperidad y la estabilidad en las sociedades postindustriales» (1996, p. 30).

Para Fukuyama, entonces, los elementos estructurales, como las leyes y la institucionalidad, no son parte del capital social entendido como tal, sino resultantes de rasgos premodernos y heredados, especialmente en contenidos éticos y morales.

Putnam, Leonardi y Nanetti (1993), hasta cierto punto también apuntan en esta dirección, al considerar que es en la cultura donde se encuentran los referentes para la sociabilidad. Al comparar el desarrollo del norte de Italia con el atraso del sur, estos autores dan una breve mirada a lo que han sido 1000 años de cultura cívica o acívica en estas regiones, denotando que la cultura cívica se construye en asociaciones horizontales integradas por los ciudadanos. Escritos más recientes, como los de Kliksberg (1999) y Durston (1999), también tienden a adherir a la mirada “cultural” del capital social.

Como se examinará más adelante, una de las discrepancias más importantes entre estos autores radica en cuán permeable es la cultura al cambio. En algunos casos, la cultura aparece como un aspecto que los historiadores llamarían de “larga duración” y de difícil transformación, mientras que otros optan por una definición de cultura como un repertorio de habilidades bastante amplio, en que la utilización de uno u otro hábito o costumbre depende del entorno. Es decir, que el aprendizaje cultural tiende a

⁵ El énfasis es del autor de este artículo.

ser complejo y heterogéneo (por ejemplo, todos aprendemos a ser confiados y desconfiados), y que es el medio el que nos lleva a escoger ciertas opciones de conducta en lugar de otras. Bajo esta mirada permeable o mutable de la cultura, no es que los individuos en sus interacciones tengan que aprender por primera vez a ser confiados o a respetar las normas. Estos hábitos ya existen, aunque en forma latente, y sólo emergen cuando se siente la seguridad de que este repertorio de conducta resultará beneficioso en un medio social dado.⁶

Otros fundadores, entre ellos Coleman (1994), observan que el peso del capital social se encuentra más ligado a recursos socioestructurales, en los que destacan las relaciones de autoridad, las relaciones de confianza y la asignación consensual de derechos que establecen las normas. El punto de vista de la teoría de redes es aún más enfático con respecto a cómo la sociedad se fundamenta y recrea. Sus adeptos consideran que la estructura social se descubre al examinar las relaciones existentes entre unidades interactuantes, que normalmente son denominados “actores” e incluyen a individuos, instituciones, empresas y hasta naciones. Son las relaciones en sí mismas, los actores involucrados en ellas y cómo se vinculan entre sí y quizás, aunque no necesariamente, sus contenidos, los que determinan la forma que tiene una sociedad y las posibles restricciones o guías a la conducta humana. “Los lazos relacionales entre los actores constituyen la preocupación primaria para la teoría de redes, siendo los atributos de los actores de importancia secundaria” (Wasserman y Faust, 1994).⁷

Como en muchas discusiones de las ciencias sociales, ambas aproximaciones —cultura y estructura— realmente se complementan y resulta difícil en la práctica determinar cuál de las dos es la que determina la sociabilidad y la reserva (*stock*) de capital social. A veces las discusiones se asemejan al dilema de “la gallina o el huevo”, especialmente cuando se consideran las fuertes interrelaciones existentes entre los roles, las instituciones, por una parte, y las normas y las actitudes, creencias e ideologías que caracterizan a un conjunto humano, por otra. De hecho, la cultura representa una fuente básica para la construcción de las relaciones sociales, al proveer de insumos como las creencias, los valores compartidos y las tecnologías heredadas que conducen a ciertas expectativas en relación con el orden social. Asimismo, las relaciones sociales no son estáticas, sino

⁶ Este debate es de esencial importancia en el tema del desarrollo, ya que considerar a la cultura como inmutable o de difícil transformación podría convertir al término capital social en un rápido descalificador de sociedades, al ser estimadas como inviables y con pocas posibilidades de escapar a la determinación cultural.

⁷ Entre los adherentes de esta teoría existen opiniones bastantes divergentes acerca de la importancia de los atributos individuales (género, clase, etnia, edad, entre otros) en el análisis de redes sociales. Algunos autores insisten en que la posición en las redes es suficiente para explicar conducta y estructura. Para otros, entre posición y atributos lo que existe es complementariedad.

que se renuevan en los mismos intercambios entre los actores y proveen a los seres humanos de nuevas expectativas que, al convertirse en elementos permanentes de la sociedad, van enriqueciendo a la cultura.

En este sentido, es valioso el aporte de Uphoff y sus colaboradores, al plantear que el capital social puede ser distinguido en relación con dos categorías: el estructural y el cognitivo (Krishna y Uphoff, 1999; Uphoff y Wijayaratna, 2000; Krishna y Shrader, 1999). El estructural vendría a consistir en los roles, reglas, procedimientos, precedentes y redes sociales que establecen los patrones continuos de interacción social. De acuerdo a estos autores, el capital social estructural facilita la acción colectiva. Mientras que el cognitivo apunta hacia las normas, valores, actitudes y creencias que son conducentes a que los actores sociales estén subjetivamente motivados a la acción colectiva. Esta distinción, aunque analítica, tiene un peso importante en el momento de diseñar e implementar programas orientados a fortalecer el capital social y su uso en acciones orientadas al desarrollo de una comunidad, región o nación. También es relevante en la orientación del trabajo de promoción del desarrollo, porque señala las dos áreas fundamentales en las que es necesario enriquecer y aumentar el capital social para que sea una fuerza transformadora.

b) ¿El potencial de su uso es fundamentalmente individual o colectivo?

También está la cuestión acerca de la utilización del capital social. Para algunos el capital es situacional y ponen el énfasis en el actor focal y en cómo utiliza las relaciones sociales existentes y disponibles para él o ella, a fin de lograr mejores resultados en las acciones dirigidas hacia ciertos objetivos individuales. Según Coleman (1994), por ejemplo, el capital social tiene dos características: i) consiste en aspectos de la estructura social y, ii) facilita ciertas acciones de los individuos que se encuentran en el interior de esa estructura. Es, en esencia, un individualismo metodológico, que tiende a visualizar al capital social como recursos sociales con los que cuenta cada persona para poder realizar mejor sus acciones. A su vez, están los que ven el capital social más bien como un recurso para la acción colectiva, que facilita el funcionamiento intra y entre instituciones y de los individuos que participan en ellas (Uphoff y Wijayaratna, 2000). En esencia, estas posiciones se hacen eco de las dos principales aproximaciones a la sociabilidad en las ciencias sociales:

- En primer lugar están los teóricos, que ven la cooperación entre individuos y la acción colectiva como problemáticas (por ejemplo, Olson, 1965). Esta es la posición que recientemente le ha dado gran importancia al término capital social y que ha alcanzado mayor notoriedad en los foros internacionales y,

quizás, entre los economistas. Bajo esa óptica, el capital social es visto como una de las soluciones a los dilemas de la acción colectiva. ¿Por qué las personas colaboran? Porque no hacerlo representa un costo, ya que debilita las relaciones que son totalmente necesarias para realizar otros tipos de transacciones. El capital social es así una fuente esencial de autocontrol, que elimina o disminuye la necesidad de intervención de terceros y facilita las transacciones entre individuos y grupos.

- En segundo lugar se encuentran los que no consideran a la acción colectiva como problemática, sino como parte de la naturaleza humana, debido al proceso evolutivo que ha demostrado que la cooperación es una herramienta esencial para la supervivencia. Desde este punto de vista, el obstáculo a la cooperación se encuentra más bien en el entorno que puede devaluar, diluir, limitar o destruir sus potencialidades. Esta forma de pensamiento corresponde a quienes han estado más ligados al trabajo relativo al desarrollo desde las ciencias sociales. Para este grupo, en el que se cuentan numerosos adeptos a los paradigmas de la izquierda, el problema no es la acción colectiva, sino su relativa capacidad para acceder a recursos e impactar en un medio hostil, normalmente representado por el Estado y los grupos económicos dominantes.

Particularmente, nos parece que la mejor aproximación es aquella que integra ambas posiciones e intenta articular los intereses netamente individuales con los colectivos. En este sentido, es sugerente la propuesta de Durston (2000) de clasificar al capital social de acuerdo a sus usos y vínculos. Este autor sugiere cuatro tipos de capital social. El individual, que corresponde al crédito de reciprocidad u obligaciones que posee una persona por medio de sus relaciones; el de grupos pequeños cerrados; el comunitario, que se encuentra en las instituciones socioculturales que posee la comunidad; y finalmente, el capital social externo a la comunidad, que normalmente se concreta en articulaciones verticales con el resto de la sociedad. Analizado de esta forma, es posible entender mejor cómo los individuos y los grupos sociales se sienten motivados a afianzar las relaciones sociales y lograr beneficios personales o colectivos.

B. Capital social y desarrollo: los vínculos imprescindibles

Prácticamente todos los estudiosos del capital social coinciden en indicar que para el desarrollo se necesita del conjunto de capitales, es decir, el natural, el físico, el humano y el social. Querer limitar el potencial de desarrollo a la capacidad de la acción colectiva y los beneficios que ésta acarrea, equivale a condenar al capital social, en la mayoría de los habitantes de la región latinoamericana, a la simple función de administrar o gestionar mejor la pobreza. Esto es más evidente aún, cuando estamos ante sociedades con graves desigualdades económicas, políticas y sociales y con Estados que en los últimos años no han cumplido o han renegado de su papel en la redistribución de ingresos.

La experiencia revela que en muchas sociedades son los pobres quienes disponen de relaciones y comunidades con niveles de capital social mucho más altos que los de las elites o los sectores medios de la sociedad (Pantoja, 1999; Narayan, 1999). Esto se explica porque la sociabilidad es una parte esencial de las estrategias de vida de aquellos sectores que cuentan con muy pocos recursos de otro tipo. La sociabilidad, bajo estas circunstancias, deja de cumplir con los criterios más románticos de la acción voluntaria, realizada en los tiempos de ocio. La participación y la organización popular en muchos contextos y situaciones, cumplen la función de asegurar los ingresos, bienes y servicios cruciales para sobrevivir.

Collier (1998) explica este hecho, indicando que el costo de oportunidad del tiempo es mucho más bajo para los pobres, lo que los conduce a invertir este recurso con mayor facilidad en acciones colectivas. Sin embargo, proponemos tomar un punto de vista radicalmente opuesto y considerar que para los pobres el tiempo tiene un costo de oportunidad mayor, puesto que es uno de los pocos recursos disponibles para asegurar lo mínimo necesario. El dedicar tiempo a la organización, salvo que tenga resultados inmediatos y concretos, significa no dedicarlo a otras posibles actividades generadoras de ingresos o recursos. Asimismo, implica un riesgo importante, ya que la inversión en participación no elimina totalmente el posible oportunismo de los demás, ni que se apropien de los recursos comunitarios logrados mediante la acción colectiva. También puede ocurrir, como bien señala Pantoja (1999), que al dedicar la solidaridad a la gestión de la pobreza se diluya el potencial para la acción y movilización política, que justamente persigue alcanzar una mayor participación en los recursos societales, especialmente a través del Estado.

El acceso a bienes y servicios, sean intangibles como la educación y la capacitación o tangibles como es la infraestructura necesaria para gestionar mejor los recursos locales, sólo puede ser garantizado desde el exterior de la

mayoría de las comunidades pobres de nuestra región. En las comunidades y barrios más pobres y marginales, normalmente el impulso básico hacia el cambio proviene de agentes externos, como bien ha mostrado Tanaka (2001) en su estudio de la participación popular y las políticas sociales en Perú.

Bajo estas circunstancias, el Estado debería ser una de las fuentes esenciales de los recursos necesarios para impulsar el capital social de los pobres y dar un salto cualitativo hacia el desarrollo. Como principal proveedor de los bienes públicos, el Estado puede apoyar competencias educativas y mejorar la salud; acompañar y asesorar procesos de desarrollo con sus conocimientos técnicos e inversión social; fortalecer organizaciones mediante la normatividad, dándole el peso de la ley a las obligaciones y deberes asumidos y posibilitando su cumplimiento y sanción mediante las instituciones policiales y judiciales. Puede, finalmente, crear un clima de confianza por medio de la transparencia en sus actos y la rendición de cuentas (*accountability*).

El Estado, no obstante, está ausente en forma o en espíritu de muchas de las formulaciones teóricas y aplicaciones prácticas del capital social. Esto se debe, como han señalado otros, a que el paradigma del capital social surge de dos tradiciones antiestatistas. Por una parte, están los economistas ortodoxos que promueven la reducción y limitación del Estado, cuestionando la eficiencia de la asignación de recursos a la inversión social (Klikberg, 2000). Por otra, los promotores de la sociedad civil y el empoderamiento, que con frecuencia sienten manifiesta aversión hacia el Estado y su interferencia en la organización social. Está naciendo así una agenda de desarrollo que comienza a difundir un nuevo mito. Como bien indican Hulme y Edwards (1997), las políticas de desarrollo han pasado del mito del Estado en los años setenta y del mercado en los años ochenta y principios de los noventa, al paradigma vigente que es el del mercado y la sociedad civil o democratización. Sin embargo, al igual que todo mito, resulta fácil ver cómo se derrumba ante el persistente oleaje de la realidad. El Estado se convierte así en el primer gran eslabón perdido en muchas de las formulaciones de capital social y esto se traduce en una visión bastante miope del desarrollo entre comunidades y naciones pobres.

La distribución y acceso a los recursos que habilitan y promueven la acción colectiva de los grupos de base recae principalmente en el Estado, porque las necesidades básicas de los pobres —sean sociales, económicas o políticas— tienden a ser bienes públicos y semipúblicos. El Estado debe garantizar, entre otros, la seguridad jurídica de la propiedad y los contratos, la autonomía y legalidad de las organizaciones y asociaciones civiles, y los marcos para la resolución de conflictos. Collier (1998) ha llamado a este conjunto de activos sociales capital social gubernamental, que incluye como tal a las instituciones gubernamentales que influyen en las habilidades

cooperativas de las personas mediante el cumplimiento de contratos, el dominio de la ley y el grado de libertades sancionadas por el Estado. En sociedades “saludables”, este capital gubernamental establece sinergia (Evans, 1996) con el capital social “civil”, que está constituido por las normas, valores, redes, asociaciones y organizaciones que estimulan el trabajo conjunto. Pero como veremos más adelante, el Estado también debe cumplir con las funciones que Guimarães (1996) denomina de regulador, facilitador, asociativista y estratega.

No sólo está ausente el eslabón con el Estado, sino en general la mayoría de las instituciones que posibilitan potenciar (*scaling up*) la acción colectiva y, en el proceso, fortalecer el capital social. Entre ellas se cuentan las organizaciones del llamado Tercer Sector y que han tenido la esencial función de intermediar o ser corredores (*brokers*) del capital social civil. La importancia de las iglesias, organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), universidades y partidos políticos rara vez es analizada, o se les considera como amenazas a la autonomía popular o, en todo caso, como “males necesarios”. En un mundo globalizado, en el que los pobres se encuentran desconectados de las principales redes de oportunidades, estas organizaciones intermedias o puentes adquieren una importancia inusitada. Finalmente, está la conexión con el mercado y el sector privado, que aunque con frecuencia es conflictiva, también representa una considerable fuente de recursos para enriquecer la acción colectiva y transformarla en procesos de desarrollo.

Con miras al proceso de desarrollo, las organizaciones horizontales, que son las preferidas para el capital social en la tradición de Putnam, Leonardi y Nanetti (1993) y otros analistas, tienen limitaciones bastantes marcadas. En América Latina, cerca del 50% de la población es pobre y la pobreza no sólo se mide en ingresos, sino en vidas precarias con muy pocas potencialidades de cambio desde el interior mismo de la miseria. Y no sólo aludimos a las dificultades para establecer o fortalecer sus vinculaciones verticales con el resto de la sociedad y el consecuente acceso a recursos, sino incluso con organizaciones pares o del mismo nivel. Establecer y mantener relaciones requiere de tiempo, capacidad de gestión para producir los eslabonamientos necesarios y resolver conflictos, capacidades y recursos que no son de amplia disponibilidad entre los pobres.

Esta creciente preocupación acerca de los vínculos necesarios entre los pobres y el resto de la sociedad regional, nacional y global se manifiesta en los estudios de connotados especialistas. Como se mencionó anteriormente, Evans (1996) ha analizado la necesaria sinergia entre el Estado y las organizaciones populares, y Ostrom (1996) ha estudiado el notable impacto de procesos de coproducción entre el Estado y los pobres. Narayan (1999) examina la necesidad de articular los lazos (*bonds*) de solidaridad

existentes en el interior de los grupos de base con los puentes (*bridges*) que les permitan el acceso a los recursos disponibles en el resto de la sociedad. Y como hemos visto, Durston (2000) incluye al capital social externo a la comunidad. Estos autores, en conjunto con varios más, están conscientes de la complejidad de lo social y, sobre todo, de los principales obstáculos que enfrentan las comunidades pobres: el acceso a la sociedad mayor.

Estas relaciones o eslabones verticales adquieren mayor importancia incluso cuando planteamos el reto del desarrollo sostenible. A menos que se plantee la ilusa idea de que los mismos pobres, sobre la base de sus tradiciones y conocimientos ancestrales, serán capaces de revertir el deterioro ambiental y asegurar un uso responsable de los recursos naturales, es evidente que la mayoría necesita estrechar importantes lazos con el resto de la sociedad nacional y global para:

- Asegurar los conocimientos y capacidades necesarios para gestionar mejor sus recursos y afianzar su sostenibilidad, especialmente tecnologías alternativas y apropiadas. Esto incluye la capacidad de distinguir entre las formas tradicionales de gestión ambiental, que son positivas, de las nocivas.
- Conseguir información pertinente y a tiempo, que permita actuar mejor ante diversas contingencias, sean éstas climáticas u otras.
- Forjar las alianzas necesarias para reestructurar sus sistemas de producción y responder mejor a las necesidades del mercado.
- Fortalecer sus redes e intercambios horizontales y verticales.
- Facilitar la acción política para atacar problemas ambientales que no estén restringidos a la localidad, sino que conciernan a recursos comunes como las cuencas, los ecosistemas, las zonas protegidas, entre otros.
- Reconocer sus derechos como usuarios y la responsabilidad ante futuras generaciones, revirtiendo las tendencias del “futuro presente” como única estrategia ante la pobreza.

Se entiende que las reacciones conducentes a dejar de lado al Estado y a las organizaciones intermediarias derivan de una larga experiencia negativa en las relaciones de estas instituciones con las organizaciones de base. La explotación de la solidaridad de los débiles para fines proselitistas o intereses particulares, la alta incidencia de relaciones clientelistas, el populismo y el personalismo, y la corrupción, entre otras, son prácticas endémicas en la mayoría de las sociedades de la región. De igual manera, las iglesias, las ONG y las universidades con frecuencia tienen sus propias

agendas e intereses políticos. Nadie piensa que las relaciones verticales del Estado y los grupos de poder con la sociedad civil serán fáciles y siempre mutuamente beneficiosas. Pero también resulta sumamente ingenuo pensar que en un mundo globalizado, complejo y contradictorio, los pobres desde su pobreza puedan cambiar su mundo y el de los demás. Asimismo, resulta iluso llegar a la conclusión de que en sociedades desiguales la única esperanza es la confianza entre los pobres, porque los mecanismos legales e institucionales no funcionan.

El punto de vista que se propone es que, a pesar de las tradiciones excluyentes en nuestras sociedades, es totalmente necesario examinar los vínculos y posibles espacios de encuentro entre los niveles sociales micro, medio y macro, si la intención es promover el desarrollo. Precisamente, uno de los aspectos menos abordados en relación con el capital social es que la confianza, las redes y la normatividad efectiva también son mecanismos para fortalecer ideologías, capacidades y recursos políticos que tienen como misión el cambio de los arreglos institucionales existentes. La presente ponencia no admite analizar con detenimiento estos aspectos. Pero sí interesa identificar las principales áreas para el desarrollo de vínculos verticales, sin obviar que toda relación entre el poderoso y el débil acarrea riesgos. Riesgos que, como se verá, sólo pueden ser superados si inciden en que el poderoso lo sea menos, mediante la transparencia, la rendición de cuentas y el empoderamiento de los débiles.

Lo que interesa examinar en el resto de esta sección es cómo las relaciones verticales, al permitir el acceso a recursos, relaciones, bienes y servicios, son totalmente necesarias a objeto de facilitar y fortalecer los procesos conducentes a la construcción del capital social para el desarrollo sostenible. Interesa, en primer lugar, analizar cómo la confianza mutua se construye sobre la base de expectativas, y que en el caso de sociedades desiguales y pobres, la elaboración de expectativas alternativas depende significativamente de los contactos que se tienen con agentes y organizaciones exógenas. En segundo lugar, examinar cómo el círculo vicioso de la pobreza tiene mucho que ver con las relaciones sociales realmente existentes y posibles entre los mismos pobres, y cuán necesario es empoderar sus organizaciones para que tengan mayor capacidad y calidad de acción colectiva. En tercer lugar, estudiar cómo, al decir de Collier (1998), las redes sociales que facilitan la información, el conocimiento y la reducción del oportunismo tienden a ser excluyentes y producen un efecto regresivo en la distribución de recursos societales. De ahí que sea imprescindible idear y establecer eslabonamientos alternativos e incluyentes, basados en la sinergia y legitimidad.

1. La confianza y el enriquecimiento de las expectativas sociales

De las tres fuentes de capital social, quizás la que más ha llamado la atención es la confianza. Ello se explica en parte, porque para los economistas el nivel de confianza es esencial para reducir los riesgos y costos de transacción. Así, en los estudios en el ámbito macroeconómico, es la variable que mejor se correlaciona con el crecimiento económico y con menor desigualdad en ingresos (Knack, 1999). Desde el análisis sociopolítico, la confianza se relaciona estrechamente con la solidez de las organizaciones y su funcionamiento. A pesar de esta importancia, es poco lo que se ha trabajado respecto de este concepto, de cuáles son sus bases socioculturales y de sus diversas variantes o mecanismos. De ahí que sea esencial el trabajo de autores como Misztal (1996), que examina extensamente la confianza en las sociedades modernas.

Una parte esencial de la apreciación de Misztal es que la confianza dejó de ser un asunto medular en el análisis social y económico en el siglo XX, cuando las ciencias sociales abandonaron su preocupación moral acerca de los efectos desintegradores de la industrialización y la modernización. Una vez superada la crisis moralista, las nociones de obligaciones morales y éticas desaparecen de la sociología y del análisis político. Los dos paradigmas sociológicos dominantes desde los años treinta hasta los setenta —el funcionalismo estructural y el marxismo— prácticamente ignoran el tema de la confianza. Es así como hasta hace muy poco, la teoría política y social estaba basada en individuos y grupos sociales enfrascados en la búsqueda racional de sus intereses.

El cuestionamiento de las instituciones sociales y su debilitamiento como factor de integración y cohesión social, fundamentalmente producto de la crisis del Estado Benefactor, volvió a ubicar a los individuos, sus identidades y comunidades en el centro de la atención. No es de extrañar que en forma paralela aumente la importancia de conceptos tales como la sociedad civil, el empoderamiento, la diversidad, la confianza y, más tarde, el tercer sector y el capital social. La búsqueda de los mecanismos sociales que permiten integrar a los individuos se ha vuelto nuevamente un tema central en la sociología. Algo parecido ha sucedido con la sociología de desarrollo que, ante los diversos fracasos del Estado y el mercado, evidentes en los paradigmas sucesivos desde los años cincuenta, comienza a buscar en la organización de la sociedad los mecanismos necesarios para reestructurar las sociedades hacia el cambio económico, político y social.

Misztal (1996) define la confianza como "... el creer que los resultados de la acción intencionada de alguien será apropiada desde nuestro punto de vista". Es un acto de fe que se basa en ciertas expectativas ancladas en las experiencias del pasado. Como bien dice Durston (1999), la confianza se

construye sobre la base de experiencias e intervenciones previas y rara vez como simples buenas intenciones con respecto al futuro. Sin embargo, aunque se sustenta en el pasado, la confianza es lo que nos permite actuar conjuntamente con miras al futuro, ya que alimenta ciertas expectativas y seguridad ante lo desconocido. De ahí que la confianza sea el producto de relaciones sociales concretas, de reciprocidades efectivas y de las obligaciones inherentes a ellas, que nos permiten predecir, aunque siempre con algún margen de riesgo, que se cumplirán nuestras expectativas. Parafraseando a Barber (1983), podríamos decir que la confianza tiene como fundamento tres tipos de expectativas:

- i) acerca del tipo de orden social deseado, lo que aumenta nuestra capacidad de predicción de acontecimientos futuros. Coleman (1994), por ejemplo, reconoce que la ideología como visión del mundo, juega un papel fundamental en la facilitación de la acción colectiva;
- ii) acerca de las competencias y habilidades (emotivas, técnicas, de gestión) de los demás y sus capacidades para cumplir con las demandas asumidas en las diversas relaciones. Es evidente que la confianza que tenemos en un médico depende manifiestamente de su capacidad y conocimientos, y no necesariamente de cuán vinculado está a nuestro tejido de relaciones sociales; y⁸
- iii) acerca del nivel de cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de nuestras contrapartes. Es decir, cuán probable es que otros cumplan con sus deberes, anteponiendo los intereses de otros antes que los suyos.

La confianza, al estar sustentada en expectativas compartidas, es una poderosa motivación para establecer y mantener relaciones, y realizar acciones conjuntas con los demás. El nivel de confianza, al mismo tiempo, está determinado por cuán sólidas y profundas son estas expectativas y cuán extendidas y compartidas están entre los integrantes de nuestro entorno.

Si se acepta que la confianza se da sobre la base de expectativas compartidas acerca del futuro, sea como ideología, competencias o respeto a las obligaciones, entonces es preciso examinar el estado de estas

⁸ La apreciación con respecto a las competencias de los demás es compleja, ya que no sólo está basada en criterios objetivos, sino más bien se halla influenciada por un fuerte componente subjetivo. En términos culturales, por ejemplo, los diversos estereotipos juegan un papel fundamental en determinar competencias. En muchas sociedades latinoamericanas se considera que el varón no sabe cuidar bien a los niños y niñas, siendo preferible que una mujer se ocupe de ello.

expectativas entre los pobres de la región. Esta delimitación de la confianza permite analizar qué papel juega en los procesos de desarrollo sostenible y cuáles son sus límites más claros cuando nos fijamos en sociedades y comunidades pobres. Desde este punto de vista, las principales limitaciones tienen que ver con el marco reducido de las expectativas entre los pobres, ya sea en cualquiera de las tres dimensiones discutidas y de la necesidad de que estas expectativas sean potenciadas y enriquecidas desde el exterior. A continuación se analizarán las dos primeras expectativas, dejando la discusión de las expectativas resultantes de las obligaciones mutuas para la sección referida a la normatividad efectiva.

a) Una visión del mundo compartida: las creencias y las ideologías

Una fuente básica de la confianza es el compartir una visión del mundo, del tipo de sociedad deseada y del orden esperado, ya que disminuye los riesgos percibidos de un futuro incierto. Esta visión compartida surge como producto de diversos procesos socioculturales, que en la literatura del capital social se manifiesta en la importancia dada a las creencias compartidas y la ideología. En términos de creencias compartidas, Adler y Kwon (1999) mencionan cómo los valores, los sistemas simbólicos, las visiones e interpretaciones compartidas son esenciales para que una comunidad pueda comunicarse con facilidad y darle sentido a las experiencias comunes. Uno de los problemas que presentan los grupos sociales heterogéneos es que precisamente no comparten expectativas comunes resultantes de sus creencias y esto repercute en el manejo de los recursos comunitarios, especialmente los naturales, al restringir las posibilidades de llegar a acuerdos y establecer mecanismos de gestión (Kähkönen, 1999). Para Uphoff y Wijayaratra (2000), las creencias, los valores y las actitudes forman parte del capital social “cognitivo”, que se construye sobre la base de “ideas e ideales”, más que de incentivos tangibles.

Asimismo, cuando se pasa a examinar las formas cómo se percibe el mundo y se representan los intereses en una sociedad, la ideología se transforma en un factor esencial en la creación (o destrucción) de capital social (Coleman, 1994). La ideología es una importante fuerza que hace que el individuo actúe en favor de los intereses de algún colectivo (religión, partido, comunidad) y no sólo de sus intereses egoístas.⁹ Debido a que una de las principales funciones de la ideología es la justificación de la realidad y de las acciones de los grupos, ella puede ser, de acuerdo a las circunstancias,

⁹ Esto depende, sin duda alguna, del tipo de ideología. Coleman es claro en indicar que las ideologías que fortalecen la noción de autosuficiencia pueden contribuir a destruir capital social al generar justificaciones a la acción individual y egoísta.

un importante mecanismo para facilitar el cambio u obstruirlo. Puede lograr, entonces, que el cambio aparezca como un gran riesgo, en el caso de la ideología conservadora, o como un aliciente y esperanza en el futuro.

¿En qué situación se encuentran los pobres con respecto a su visión del mundo? ¿Tienen temor al cambio? ¿Sus ideologías y creencias están tan arraigadas en la aversión al riesgo que dificultan cualquier proceso autónomo de cambio? Las respuestas a estas preguntas han sustentado las principales teorías y praxis políticas en la modernidad. Desde el punto de vista de algunos analistas políticos, la ideología no tiene valor transformativo, sino que siempre ha sido un mecanismo para el control de poblaciones. Los pobres se encuentran en situaciones tan desesperadas que carecen de la capacidad de imaginarse un mundo mejor, de ahí que acepten y justifiquen el presente como el único posible. El ejemplo más claro de esta posición es el del marxismo ortodoxo, que consideraba que el control de la ideología dominante sobre los sectores explotados los conduce a tener una “falsa conciencia”, sólo superable mediante la organización y acción política, elementos que permiten que emerja la conciencia política.¹⁰

Investigaciones más recientes han cuestionado esta visión elitista. En el estudio de Scott (1985) de la ideología campesina, este autor postula que los pobres tienen formas cotidianas de resistencia al poder y la explotación, que denomina las “armas de los débiles” (*weapons of the weak*). Cuestiona así la noción de la “falsa conciencia” y muestra que, a pesar de que los débiles albergan utopías sociales, también son realistas con respecto al costo que significaría enfrentarse a los poderosos. De ahí que prefieran formas de resistencia cotidiana como la burla, el trabajo lento, el hacer mal las cosas, entre otras. Sólo en contados momentos políticos, y normalmente en alianza con otros grupos, los pobres y los débiles están dispuestos a arriesgarse ante un programa de cambio social.

Esto no quiere decir que los pobres y los débiles posean todas las capacidades necesarias para imaginar y programar una sociedad que no sólo sea diferente, sino también posible. Tienen fundamentalmente ideologías inherentes (Rudé, 1980), que con frecuencia sirven de base para la movilización social y defensa de sus derechos. Sin embargo, es importante resaltar la opinión de Boudon (1989) de que las ideologías modernas se basan parcialmente en teorías científicas, que pueden ser empíricamente comprobadas o rechazadas (neoliberalismo, marxismo, social-democracia). Las propuestas actuales de cambio no sólo justifican ciertas creencias e

¹⁰ Este tipo de planteamiento tuvo gran influencia en la primera generación de ONG latinoamericanas, que a partir —desde una posición de izquierda— del postulado de la alienación (falsa conciencia), consideraba que la principal acción debía ser la de educar políticamente a los pobres, en pos del ansiado “clacismo”.

intereses, sino que también tienen que expresarse en propuestas concretas y tecnológicamente viables de transformación, en fundamentos para ejercer presión (*lobbying*), con el fin de obtener una legislación alternativa, y la introducción de cambios en la gestión de las organizaciones, entre otros. Al decir de Rudé (1980), los pobres y los oprimidos en la historia moderna han visto enriquecidas sus ideologías con el aporte de intelectuales mediante lo que denomina las ideologías derivadas. El papel de las ideologías derivadas es ampliar la visión de los oprimidos, articulando sus pensamientos y prácticas con otros aspectos y sectores de la sociedad (Díaz-Albertini, 1995).

Al examinar diversas experiencias de relaciones entre el sector público y la sociedad civil, Evans (1996) enfatiza la importancia de la transformación de las “visiones del mundo” que las comunidades de base tienen de sí mismas y de los demás, para poder construir las estructuras sociales conducentes al cambio social. Estos cambios en identidades e intereses normalmente provienen de la extensión y ampliación de las relaciones horizontales y verticales de las comunidades, de la información y del conocimiento procedente del exterior, y de la consecuente construcción de nuevas experiencias e intereses.

Es por estas razones que, para enriquecer el capital social, resulta imprescindible comprender la necesaria e impostergable relación de los excluidos con sectores de intelectuales y técnicos capaces de alimentar, apoyar y facilitar sus visiones y acciones colectivas. Especialmente cuando se procura fomentar cambios en las formas de pensar y en las prácticas que contribuyan a la sostenibilidad. Para Friedmann (1996), los pobres no se organizan y actúan como resultado de una suerte de naturalismo o espontaneidad, sino que necesitan vincularse a los demás para encontrar los contenidos y recursos más apropiados para ese fin:

“Más aún, la acción popular espontánea, generada en la aldea o en el barrio, rara vez es innovadora, sino que tiende a seleccionar de un **repertorio conocido de acciones**. Hay muchas razones para esto, incluyendo la necesidad de los pobres de reducir sus riesgos, la escasez de “tiempo sobrante” para la búsqueda y prueba de respuestas innovadoras a los problemas ... Si la práctica ha de ser innovadora —y la innovación social continua es un requisito básico para el desarrollo alternativo—, la retórica de la espontaneidad debe ser abandonada” (Friedmann, 1996; pp. 143-144).¹¹

Como se mencionó anteriormente, los pobres realmente no cuentan con el tiempo necesario para desarrollar estrategias, técnicas y mecanismos

¹¹ La traducción y el énfasis son del autor.

de organización y acción, ya que para ellos el tiempo es su único aliado con miras a la supervivencia. El tiempo destinado a diseñar programas y opciones viables para el futuro —incluidas las propuestas de gestión organizativa y política— le corresponde a los intelectuales y técnicos, sean éstos del sector público o privado. El gran reto, como han advertido tantos analistas, es que las propuestas desarrolladas por los intelectuales puedan ser discutidas y cotejadas con las opiniones y propuestas de los pobres, sin imposiciones y mediante un diálogo horizontal. De esta capacidad, difícil pero no imposible de implementar en la práctica, dependen las posibilidades de robustecer la confianza de los pobres en un futuro alternativo y un orden social diferente.

b) La confianza en las habilidades, competencias y destrezas

Los trabajos concernientes al capital social rara vez tratan el tema de las capacidades y habilidades de los integrantes de un conjunto social como elemento clave en la confianza. Como se indicó anteriormente, la confianza se sustenta en acciones “intencionadas”, que son evaluadas de acuerdo a cuán apropiadas son desde nuestro punto de vista. Lo apropiado no sólo se mide por los ideales o creencias que examinamos en el punto anterior, sino también según nuestra evaluación de las capacidades de los demás para cumplir con las exigencias de las acciones contempladas.

Una de las debilidades del desarrollo de base es el nivel bajo de competencia —real o percibido— de los pobres en una serie importante de tareas necesarias para el desarrollo sostenible. Esto incluye conocimientos técnicos, pero también de gestión de organizaciones, participación ciudadana y política, relacionamiento con otros sectores, propuesta y presión, entre otros. En situaciones normales en una comunidad tradicional, las competencias que se les exige a los dirigentes y comuneros son aquellas que han permitido el mantenimiento del statu quo, a veces por períodos bastante largos. Sin embargo, si se apunta al cambio social, el uso del capital social debe orientarse a la búsqueda y aplicación de formas más eficientes, productivas y sostenibles de desarrollo, y esto amerita el surgimiento de nuevas competencias que, a su vez, deben ser reconocidas y apreciadas por los miembros de la comunidad.

Esto se nota con claridad en los proyectos de desarrollo que se han propuesto incorporar a la mujer en los procesos de toma de decisiones y cargos directivos comunales. Una parte esencial del sexismo existente en muchas comunidades tradicionales consiste precisamente en considerar que la mujer es incompetente en estos asuntos, sobre todo en la gestión y conducción organizativa; aunque se reconozcan sus capacidades para apoyar la movilización, en la lucha de la comunidad o para organizarse en asuntos “femeninos”. El proceso de cambio hacia la equidad de género, y de confianza en las mujeres como dirigentes, normalmente ha derivado de la intervención

de agentes externos a la comunidad, que las han organizado en áreas normalmente consideradas “femeninas”, como alimentación, higiene y salud. Al evidenciarse la eficacia y eficiencia de estas organizaciones y su repercusión en las condiciones de vida de las familias y la comunidad, va aumentando la apreciación de los varones respecto de sus habilidades y, en muchos casos, las mujeres son elegidas para ocupar cargos tradicionalmente dominados por los varones.

En estos procesos, la educación y capacitación juegan un papel esencial, especialmente cuando van acompañadas de la práctica y abren al capacitado todo un mundo nuevo de relaciones, negociaciones, resolución de conflictos y otras actitudes democráticas o de liderazgo. Estos agentes catalizadores, como los llaman Uphoff y Wijayaratra (2000), deben ganarse la confianza de los integrantes de los grupos y comunidades al mostrar que tienen los conocimientos y las destrezas como para acompañar el proceso de cambio. Si de parte de la comunidad no existe confianza en las competencias, el cambio se convierte en un riesgo demasiado grande. O, por otra parte, si no existen las competencias necesarias y se insiste en el cambio, los resultados tampoco van a ser beneficiosos. Estas son las lecciones aprendidas de proyectos de promoción del desarrollo sostenible:

- En un gran proyecto de manejo de sistemas de riego en Sri Lanka, se reclutó y capacitó a jóvenes como agentes de cambio para que acompañaran a los campesinos en la formación de una organización sobre la base de los canales de riego. Estos jóvenes ayudaron a rescatar e innovar formas de organización de ayuda mutua, que han incidido positivamente en el manejo de los recursos hídricos y la productividad de los campos (Uphoff y Wijayaratra, 2000).
- En la revisión de experiencias de trabajo en sistemas de riego y dotación de agua potable en zonas rurales y urbanas, Kähkönen (1999) considera que una de las lecciones aprendidas en centenares de experiencias es que el funcionamiento de los sistemas alternativos depende del nivel de conocimiento de éste que manejan los miembros de la comunidad.
- En una sistematización de proyectos de conservación y desarrollo de cuencas en Rajasthan, India, Krishna y Uphoff (1999), muestran que el nivel de capital social, la competencia política y la tasa de alfabetismo tienen un peso significativo en la explicación de las diferencias de desarrollo en las diversas comunidades y sus cuencas. Aunque tradicionalmente el nivel educativo es tratado como capital “humano”, resulta esencial insistir en la relación estrecha que existe entre éste y el capital social. Según Coleman (1994), se retroalimentan, ya que una

relación de confianza es esencial para realizar procesos educativos eficaces, pero al mismo tiempo la generación de capacidades y destrezas alimenta y enriquece las relaciones sociales y las posibilidades de acciones conjuntas.

- En el Cusco, Perú, las principales acciones en torno de la gestión popular de las microcuencas han estado ligadas a procesos largos y profundos de discusión y capacitación, que comienzan con diagnósticos participativos y se consolidan en la ejecución de acciones y el diseño de políticas. A pesar de que estos logros se realizan con el acompañamiento de los técnicos de una ONG, recién se reconoce la competencia y habilidad de estos agentes externos y el valor de lo aprendido en las capacitaciones, de acuerdo al impacto sobre la productividad (Chevarría, 2000). La confianza se fortalece al reconocer que el conocimiento conduce con bastante rapidez al mejoramiento económico, que se traduce en recuperar tierras, reducir la erosión, aumentar el agua disponible y su distribución, entre otros. Sin embargo, reconocer otros fenómenos, como la nocividad de algunas prácticas ancestrales, toma más tiempo porque no tiene un efecto negativo inmediato en la productividad (la quema de pastizales, por ejemplo).

Estas y otras experiencias nos muestran que un elemento básico de la confianza entre las personas es la apreciación de sus capacidades y no sólo el compartir creencias comunes. El incremento de buena parte de estas capacidades, sobre todo de aquellas atinentes a nuevas técnicas y conocimientos para el desarrollo, necesariamente provendrá de la relación con el exterior de la comunidad y, especialmente, con el Estado. A pesar de este reconocimiento, en muchos países de la región los niveles de educación formal han disminuido, especialmente en las zonas rurales, y la capacitación y asesoría técnica han sido reducidas en forma sustantiva (Kliksberg, 2000).

2. Las normas efectivas: el empoderamiento de las organizaciones

La confianza nos motiva a acercarnos y a colaborar con los demás. Sin embargo, esta motivación debe fundamentarse en mecanismos más estables que incentiven la continua colaboración y sancionen o castiguen a quienes no cumplen con las reglas básicas de cooperación. El grado de cumplimiento de estas reglas y la capacidad coercitiva de las sanciones son los principales determinantes de la efectividad de las normas. En términos de incentivos individuales, el nivel de efectividad de las normas es lo que

determina los costos relativos de eventuales incumplimientos. A mayor efectividad, mayor será el costo de no cumplir, ya que las sanciones materiales, físicas y morales de una forma u otra impedirán o recortarán los beneficios resultantes de la participación en el grupo social. Una de las contribuciones de la conceptualización de capital social es hacer hincapié en que la capacidad de diseñar estas reglas y hacerlas cumplir (*enforcement*) es una de las medidas esenciales que facilitan la acción colectiva y reducen el oportunismo en una sociedad. Las normas efectivas posibilitan el autocontrol en un conjunto humano, disminuyendo la necesidad de participación de terceros o agentes exógenos como garantes de las normas, sean éstos contratos, obligaciones, derechos, u otros.¹²

Resulta particularmente difícil ser escueto con relación a las normas, ya que el debate de cómo surgen, por qué se respetan, a quiénes benefician y cómo cambian, remite a la esencia misma de la sociología y el connotado “problema del orden”.¹³ Sin embargo, corriendo el peligro de ser algo simplistas, se puede decir que las normas más estables y persistentes son aquellas que se encuentran albergadas en el interior de las organizaciones e instituciones y en las relaciones entre ellas. Buena parte de la vida social ocurre en estos ámbitos y por intermedio de los diversos roles sociales que los actores asumen. Es de esta manera que las organizaciones e instituciones le dan estructura a la sociedad, siendo esta estructura la armazón fundamental que organiza las relaciones sociales.

El funcionamiento eficiente de una sociedad proviene de la solidez de sus organizaciones e instituciones, en el sentido que éstas contribuyen a que el sistema sea estable, adaptable, cohesivo, persistente, con límites o fronteras determinados (autónomo) y eficiente en la resolución de conflictos. La eficiencia, no obstante, no conduce necesariamente a evaluar la eficacia de un conjunto social, ya que para esto se tendría que hacer alusión a cuáles son los objetivos, las metas o las utopías sociales que se consideran esenciales. Esto resulta crucial al discutir el tema de capital social porque, como se ha mencionado anteriormente, existe una corriente importante de analistas sociales que abogan por una definición que esté orientada por valores (*value driven*). Entre estos analistas destaca Durston (2000), que hace la distinción

¹² Como bien han señalado Putnam, Leonardi y Nanetti (1993), la presencia de terceros como garantes del cumplimiento de acuerdos, contratos y normas de reciprocidad, no es una buena solución a los dilemas de la acción colectiva. Para ser efectiva, ella requeriría de terceros neutros, sin intereses o preferencias hacia ninguna de las partes, aspecto que no se puede garantizar. Esto genera el problema de quién controla y supervisa a los terceros, conduciendo a una regresión infinita.

¹³ En el fondo, el debate acerca del orden podría resumirse en si las normas son preexistentes al actor social (individual o colectivo), el que las internaliza y se deja guiar por ellas, o si las normas se crean y recrean en la interacción social misma, logrando permanencia al consolidarse ciertas relaciones estables. En la primera visión, la estructura antecede al actor, en la segunda, la estructura nace de las interacciones.

de institucionalidad —lo que hemos denominado un sistema estable y eficiente— con y sin capital social. Para Durston, lo que diferencia la institucionalidad con capital social de una autoritaria es que en la primera: i) las relaciones se basan en normas y relaciones de confianza y cooperación, y no en la violencia; ii) las instituciones y autoridad legitimadas por el conjunto resuelven conflictos, en lugar de recurrir a la venganza; iii) la confianza genera más confianza, al contrario de la traición reiterada; iv) las orientaciones sociales se basan en el universalismo y la institucionalidad, y no en el particularismo o familismo amoral.

El capital social debería, entonces, promover sociedades abiertas en las que los individuos se asocian para lograr beneficios mutuos, guiados por un conjunto de reglas compartidas y respaldadas por un sistema político y económico que garantiza y promueve dicha asociación. Al hacer propia esta definición y orientación, es esencial examinar las diversas sociedades y evaluar si sus organizaciones e instituciones promueven la asociación libre sobre la base de normas efectivas y universales, es decir, con igualdad de oportunidades.

En nuestras sociedades latinoamericanas es evidente que el nivel de capital social global, medido de acuerdo a estos criterios, es bastante bajo. Sociedades caracterizadas por inmensas desigualdades en todos los ámbitos, y con instituciones débiles marcadas por el particularismo, el clientelismo y la corrupción, no son espacios propicios para el surgimiento de normas efectivas y universalistas que promuevan el desarrollo personal y grupal del conjunto.¹⁴ A pesar de este panorama desolador, la esperanza surge al analizar los “islotos” de capital social con que cuentan nuestras sociedades y evaluar, sobre estas bases, cuáles son las medidas y los mecanismos más apropiados para mejorar, ampliar y extender la reserva (*stock*) existente para el resto de la sociedad.

A continuación, se examinarán en forma escueta y crítica estos “islotos” en tres niveles sociales. Interesa ver cómo están constituidas las organizaciones de base, las organizaciones intermedias y la institucionalidad estatal, así como sus principales limitaciones en la construcción de normas efectivas de cooperación alrededor de acciones mutuamente beneficiosas. Sólo se presentarán algunas “pinceladas” basadas fundamentalmente en la experiencia peruana, con la que tenemos mayor familiaridad. En lo posible,

¹⁴ Kliksberg (2000) ofrece una excelente visión panorámica de los principales problemas de la región y de las “falacias” que han alimentado políticas socioeconómicas que, lejos de abordar los problemas centrales, han debilitado el capital social al incentivar la exclusión, la desinstitucionalización y la desigualdad.

se hará mención de cómo las características de las organizaciones existentes apoyan o entorpecen el desarrollo sustentable. Por economía de espacio, seremos especialmente críticos y pesimistas respecto de la estructura normativa y organizativa de nuestras sociedades. De esta manera, será más sencillo señalar en qué formas se puede comenzar a revertir estas situaciones y aportar a la construcción de capital social. Finalmente, este análisis servirá de soporte para la discusión final de esta sección, que está dedicada a las relaciones entre organizaciones, de todo nivel, por medio de la conformación de redes.

a) Las organizaciones de base

Como se mencionó anteriormente, los pobres tienden a participar más en asociaciones y, en ese sentido, a tener “más” capital social que otros sectores socioeconómicos. Una de las razones fundamentales es que el precario acceso a los mecanismos del mercado —debido a la pobreza— y a los recursos estatales —debido a la marginalidad política—, se traduce en que los sectores de menores ingresos tengan que recurrir a ellos mismos para garantizar toda una serie de bienes, servicios y apoyo social. El significado de esto tiene múltiples implicancias para el tema de la reserva (*stock*) de capital social de los pobres, de cómo es utilizado en la actualidad y cómo podría transformarse en una fuerza de desarrollo. Aunque no es totalmente representativo de la región, se examinará el caso de Perú para ilustrar estos puntos.

Entre fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, Perú se volvió emblemático, para muchos analistas, respecto de lo que significaba una sociedad con una rica tradición organizativa y capacidad de acción colectiva. A la relación existente entre el movimiento sindical, el barrial y el campesinado, manifestada en acciones conjuntas que aceleraron el fin del gobierno militar y aumentaron el caudal electoral de la izquierda, se sumaban otras agrupaciones denominadas funcionales y que incluían a las organizaciones de las mujeres (comedores populares, vaso de leche, promotoras de salud), los comités de base de las parroquias, y las organizaciones juveniles y sus respectivas coordinadoras, federaciones y confederaciones. Los partidos políticos y los respectivos gobiernos pugnaban, además, por vincularse con y, en lo posible, controlar dichas organizaciones.

En menos de una década, este rico tejido social se derrumbó. Las causas más evidentes han sido analizadas reiteradamente, subrayando la grave crisis económica de finales de los años ochenta, la crisis política del Estado y de los partidos políticos, y la violencia subversiva y estatal. Sin embargo, recién en los últimos años se ha prestado más atención a atributos propios de la institucionalidad popular que subrayan la debilidad intrínseca de sus organizaciones y no sólo los factores exógenos. Estas debilidades tienen efecto directo en la reserva de capital social popular disponible, y en cómo es distribuido

y utilizado. A continuación, se verán algunas de estas debilidades, lo que expresan sobre la organización popular y cómo será posible rescatar sus potencialidades y minimizar sus limitaciones. Para ello se utilizarán los resultados de una encuesta sobre el voluntariado realizada por la Universidad del Pacífico en 1997 (Portocarrero y Millán, 2001) y las conclusiones de otros estudios:

- Los pobres tienden a participar más en el trabajo voluntario que los otros niveles socioeconómicos, y entre los pobres la participación tiende a ser mayor en el ámbito rural que en el urbano. Según la encuesta de la Universidad del Pacífico, en términos de la contribución a la totalidad del voluntariado, los sectores bajos y muy bajos aportan con más del 80% del trabajo voluntario en las principales ciudades del país (véase el cuadro VIII.1).
- Los pobres tienden a participar más en organizaciones dedicadas al área de desarrollo y de servicios sociales, mientras que los sectores más altos participan en organizaciones religiosas y deportivas (véase el cuadro VIII.1). Estas respuestas respaldan la observación de que la participación popular tiende a estar ligada a la supervivencia y el acceso a recursos, especialmente bienes públicos, haciendo que la reciprocidad practicada sea más de tipo instrumental o específica (Adler y Kwon, 1999) y rara vez se oriente a criterios generalizados o universalistas. Este carácter instrumental y utilitario significa que la participación propende a ser más amplia y exitosa cuando "... están asociadas a demandas específicas, principalmente de bienes públicos esenciales, y a estrategias de lucha contra la pobreza ..." (Tanaka, 2001). Esto conduce a la pregunta acerca de cuán "voluntaria" es la participación en las organizaciones y hasta qué punto fortalece una noción de ciudadanía entre los participantes, sobre todo cuando pocas veces se ejercen los derechos individuales porque todo tiende a conseguirse sobre la base del colectivo en una suerte de ciudadanía de "masas".
- En sus respectivas organizaciones, el voluntariado de los pobres tiende a estar vinculado a brindar su mano de obra, mientras que en los sectores medios y altos propende a estar más orientado a contribuir a actividades educativas. Esto es evidente en los casos de acción colectiva que Tanaka (2001) tipifica como de complejidad "baja", consistentes en prácticas de supervivencia en las que la participación es una estrategia para resolver problemas inmediatos. Son tareas, además, que no alcanzan a establecer diferencias mayores entre los dirigentes y las bases.

Cuadro VIII.1
CINCO CIUDADES PRINCIPALES DEL PERÚ: COMPARACIÓN DE DIFERENTES DIMENSIONES DEL TRABAJO VOLUNTARIO
SEGUN NIVEL SOCIOECONÓMICO, 1997
(En porcentajes)

Dimensiones del trabajo voluntario	Nivel alto	Nivel medio	Nivel bajo superior	Nivel bajo inferior	Nivel muy bajo superior	Nivel muy bajo inferior
Porcentaje que realizó trabajo voluntario en 1997 en cada nivel socioeconómico	25.0	33.0	37.4	34.1	26.2	23.9
Con respecto al total de trabajo voluntario de 1997	2.8	16.9	16.9	28.5	31.0	4.0
Trabajo voluntario en el área religiosa a/	27.3	25.4	31.3	22.1	13.0	12.5
Trabajo voluntario en el área de desarrollo y vivienda b/	9.1	16.4	17.9	22.1	34.4	31.3
Tipo de trabajo voluntario realizado: enseñanza y capacitación	54.5	53.7	37.3	20.4	21.1	25.0
Tipo de trabajo realizado: mano de obra	27.3	29.9	32.8	33.6	50.4	50.0
Porcentaje de acuerdo con la opinión: "No creo en el trabajo voluntario"	6.8	12.4	15.1	15.4	22.4	32.8
Porcentaje de acuerdo con la opinión: "He tenido malas experiencias con el trabajo voluntario"	9.1	13.8	25.1	19.0	23.2	37.3
Porcentaje de acuerdo con la opinión: "Pago mis impuestos, ¿por qué debería donar también?"	4.5	13.3	17.9	23.0	32.8	38.8
Porcentaje de acuerdo con la opinión: "Estoy cansado de que me pidan dinero para todo tipo de causas"	11.4	19.7	27.9	30.2	39.0	50.7

Fuente: Felipe Portocarrero y Armando Millán, "Perú: ¿país solidario?", Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 2001.

a/ Incluye parroquias, sinagogas, mezquitas y otros lugares de culto religioso.

b/ Incluye rondas urbanas o campesinas (autodefensa y seguridad); asociaciones y organizaciones vecinales; clubes de madres; asociaciones de vivienda; asociaciones de promoción del desarrollo y apoyo a la microempresa.

- A pesar de que los pobres participan más y con mayor frecuencia, también tienden a tener una opinión negativa acerca del trabajo voluntario, quizás porque, como hemos visto, el carácter volitivo es más ficción que realidad. Asimismo, los pobres también muestran opiniones desfavorables con respecto a la donación de sus recursos. Esta visión negativa, que en la encuesta alcanza a más de una tercera parte de los más pobres, quizás esté reflejando lo que algunos autores llaman la “sobredemanda” de la solidaridad entre los que tienen menores ingresos. Elemento que para algunos analistas es una muestra de la debilidad de las organizaciones, pero que desde un punto de vista más crítico refleja cierto cansancio en la organización y falta de efectividad en sus resultados.
- En forma creciente, la organización de los pobres responde al incentivo o presión de agentes privados y públicos externos a la comunidad o territorio local. En el caso de las organizaciones de mujeres en Perú, por ejemplo, los programas de alimentos estatales y privados movilizaron en 1995 a aproximadamente 1.5 millones de mujeres, 11% del total de mujeres de entre 15 y 65 años del país y 20% de las mujeres pobres (Portocarrero y otros, 2000). En términos del sector educación, la segunda organización de mayor presencia en el país son las asociaciones de padres de familia (APAFA) que, a pesar de ser legalmente “voluntarias”, en la práctica obligan a la participación y “donación” de los padres y madres. En una encuesta realizada en 1999, 77.3% de los peruanos afirmaron que existían APAFA en sus comunidades y un 26.5% del total encuestado participaban en ellas (Tanaka y Zárate, 2000). Aunque no se manejan cifras al respecto, las mismas organizaciones tradicionales, tales como las comunidades campesinas y las organizaciones de vivienda, con frecuencia son activadas o reactivadas en respuesta a la distribución de recursos estatales o de las ONG en sendos programas de sistemas de regadío, saneamiento ambiental, manejo de recursos naturales y descontaminación, reconocimiento legal de propiedad o posesión de los terrenos, entre otros.
- A pesar de existir un importante nivel de participación, en 1999 la mayoría de los peruanos (78.7%) consideraban que sus opiniones eran poco o no tomadas en cuenta en sus organizaciones, y al preguntarles qué organizaciones podrían resolver mejor los problemas de su comunidad, sólo 14% mencionaron las comunales (Tanaka y Zárate, 2000). Esto refuerza

la idea de que una mayoría de los peruanos, especialmente los pobres, ven sus organizaciones como un medio para conseguir recursos y no necesariamente como un espacio para el ejercicio de la ciudadanía, situación que se repite en otras realidades (Pantoja, 1999).

En conclusión, se observa que un buen número de los pobres se encuentran bajo fuerte presión —debido al poco acceso a recursos— para participar en organizaciones. Éstas normalmente tienen como finalidad algún bien público básico y específico y demandan mucha energía social para su efectiva concreción. Al ser específico el bien común logrado, los pobres necesitan estar presentes en varias organizaciones para satisfacer otras necesidades. Esto se traduce en una sobredemanda de su tiempo y recursos, con el consiguiente hastío y una total desilusión con respecto al valor de la participación. En este proceso, la participación más próxima al empoderamiento político pasa a un segundo o tercer plano ante la participación instrumental, perdiéndose la posibilidad de una mayor educación ciudadana basada en valores democráticos como la libertad de acción, el debate y la discusión acerca de lo público-universal. Sin embargo, al mismo tiempo se advierte que muchas de las formas de participación popular están ligadas a la presencia de agentes externos que, de una manera u otra, están construyendo formas de capital social, entendidas como acción colectiva que brinda beneficios a toda la comunidad al ser bienes públicos.

Esta presencia de agentes externos, que por el momento tiende a restringir las potencialidades del capital social limitándolas a acciones específicas, podría generar resultados muy diferentes si se reorienta y apoya otros procesos conducentes al empoderamiento. Al existir ya cierto eslabonamiento con los sectores profesionales y técnicos de la sociedad, esta relación podría reforzar la organización popular de diversas maneras, enriqueciendo el capital social de los que menos tienen, de modo que su esfuerzo organizativo produzca más resultados y a un costo menor en su dedicación de tiempo y esfuerzo físico:

- Mejorar la gestión de las organizaciones para que ellas puedan combinar la preocupación específica con proyecciones de mayor aliento. No basta sólo constatar que las poblaciones de base tienen la energía social que definió Hirschman (1984), también se debe analizar lo que el mismo autor proclamó como su conservación y mutación de acuerdo a las necesidades de la comunidad, y el entorno socioestructural. Para esto es necesario no sólo fijarse en un tipo de organización, sino en la red de organizaciones en una comunidad, mediante estudios longitudinales que permiten apreciar con qué facilidad y en

qué momentos esta energía se convierte en formas organizativas (Díaz-Albertini, 1990). En un medio de notable pobreza, es evidente que los logros más o menos inmediatos y con repercusión en las condiciones de vida serán el gran aliciente de la participación. Pero es posible asociar estas necesidades con planes a mediano y largo plazo. Muchas ONG en Perú han logrado, por ejemplo, que el planeamiento estratégico sea incorporado en la práctica de las organizaciones populares. Mediante estos planes se proponen atender las emergencias sociales, al mismo tiempo que se llega a decisiones acerca del tipo de acción y recursos necesarios para ir construyendo una comunidad diferente y sostenible. Los planes también abren espacios “naturales” para la participación mediante el seguimiento (monitoreo) y la evaluación, momentos que permiten la rendición de cuentas de los dirigentes y autoridades y la vigilancia ciudadana.

- Apoyar el diseño de esquemas participativos que eviten la sobrecarga, es decir, la excesiva e injusta demanda del tiempo y los recursos de los pobres. Para esto es esencial dejar de lado las visiones apriorísticas que se tiene acerca de los habitantes de una región y responder a sus necesidades y condiciones reales. Bebbington (1999), por ejemplo, examina cómo los proyectos de desarrollo en las áreas rurales andinas siguen insistiendo en la producción agrícola y los recursos naturales involucrados en ella, en circunstancias que un sector importantísimo de estas regiones ya dependen de otras actividades económicas para su supervivencia. Esto conduce necesariamente a desviar el tiempo y los recursos de los pobres a actividades que ya no representan mayor efecto sobre sus condiciones de vida. Más allá de esta precisión, también se puede aportar en el diseño de formas organizativas que alienten la división de trabajo:
 - i) En los sistemas de riego de Taiwán que estudió Lam (1996), una de las razones del éxito es que el alcance (*scope*) de la participación de los agricultores está claramente definida. Se reduce así el costo de participación.
 - ii) Alentar la delegación de responsabilidades en las organizaciones, evitando las prácticas “asambleístas” en la toma de decisiones. Para esto se requiere la capacitación de la población, pero especialmente de los dirigentes y líderes.

- iii) Finalmente, es necesario evitar la dispersión dividida del apoyo externo público y privado. En Perú, por ejemplo, el Gobierno mantiene por lo menos cuatro programas de apoyo a la alimentación, cada uno en coordinación con organizaciones de base. Lo mismo sucede con el manejo de recursos naturales, y en los proyectos de gestión de cuencas.
- El diseño de reglas claras, especialmente para el uso, seguimiento y mantenimiento de los bienes públicos y comunes, es un elemento central en la sostenibilidad de la acción popular (Ostrom, 1992; Kähkönen, 1999). Estas reglas deben ser producto de la deliberación de los propios usuarios o beneficiarios y con frecuencia construidas sobre la base de prácticas tradicionales. Otro aspecto esencial es que las organizaciones y el conjunto de las normas que las rigen estén reconocidas y refrendadas legalmente (Ostrom, 1992). Esto facilita la acción colectiva, al crear mecanismos más eficientes para el cumplimiento de las obligaciones y la sanción de aquellos que no lo hacen. También puede traducirse en mecanismos más efectivos de resolución de conflictos.

b) Las organizaciones intermedias y la clase media

Uno de los temas menos tocados por el análisis de capital social es el papel que juegan las organizaciones intermedias en el proceso de desarrollo. Aunque aparecen indirectamente mencionadas en muchos de los estudios de caso, no existe un análisis depurado de cómo están constituidas y de las motivaciones que las impulsan. Ya se ha constatado que las organizaciones de base u horizontales en nuestros países muestran niveles altos de solidaridad y cierta capacidad para la acción colectiva. Pero también, los diversos estudios son enfáticos en señalar la singular importancia que a los actores o agentes externos les corresponde en el enriquecimiento de estas prácticas, por medio de la donación de recursos, la capacitación en la gestión, el hacer accesible la información y los conocimientos, y la elaboración de ideologías de cambio.

La mayoría de las organizaciones que brindan estos recursos facilitadores y catalizadores están constituidas por los sectores medios en los respectivos países. Les toca a ellos, profesionales, técnicos e intelectuales, la labor esencial de construir “puentes” hacia los sectores pobres y marginales desde toda una serie de organizaciones, como son las ONG, las iglesias, las universidades, los gremios profesionales y las agrupaciones con fines políticos, como los grupos de presión y los mismos partidos. Tampoco se

puede obviar a la clase media que trabaja en el Estado en calidad de autoridades, funcionarios y técnicos en diversos programas dirigidos a la población pobre en una gran variedad de áreas, como nutrición, educación, salud, saneamiento ambiental, conservación de recursos naturales, infraestructura básica, entre otras.

¿Qué está ocurriendo con las clases medias de nuestros países? ¿Cuál es su reserva de capital social y cómo se convierte esta acción colectiva en una fuerza de transformación y desarrollo? Realmente resulta difícil responder a estas preguntas porque es poco lo que se ha estudiado al respecto. Sobre la base del caso de Perú, no obstante, se puede argumentar que el capital social de los sectores medios ha sufrido un severo revés en los últimos 15 años, al debilitarse las principales organizaciones que permitían su propio desarrollo económico y político y que, a veces, se traducían en vínculos con los sectores de menores ingresos en el país:

- La aplicación de políticas de ajuste estructural bajo el paradigma neoliberal ha significado un debilitamiento de la capacidad de la clase media para influir en las políticas del Estado. El recorte de las funciones de planeamiento, que antes ofrecían un importante espacio de actuación a funcionarios en la formulación de políticas dirigidas a los sectores pobres, les ha restado margen de juego al reducirse la actuación estatal en programas de compensación social muchas veces inspirados en esquemas estandarizados de las agencias multilaterales.
- La reducción del Estado mediante la cancelación de programas y la privatización de los servicios, especialmente los servicios sociales públicos, ha significado que los sectores medios tengan que proveerse de estos bienes y servicios a través del mercado. Anteriormente, la lucha política de la clase media por mejorar los servicios estatales y su cobertura con frecuencia conducía a que éstos se extendieran (*trickle down*) alcanzando a la población en general, incluidos los pobres insertos en el mercado formal. La privatización de bienes y servicios antes provistos por el Estado, también ha debilitado las redes informales que la clase media construía con los funcionarios estatales para solucionar problemas y evitar los obstáculos burocráticos.¹⁵

¹⁵ Lommitz y Melnick (1991) examinan cómo en Chile la aplicación de políticas neoliberales afectó a uno de los repertorios centrales de la clase media chilena, que consistía en la formación de redes personales con funcionarios estatales para conseguir empleo y agilizar trámites burocráticos.

- La crisis de los partidos políticos, ese gran bastión de la participación política de la clase media, ha llevado a lo que Sinesio López (1997) denomina la entrada a una etapa de “relaciones individualistas de la autoridad” y el surgimiento de movimientos políticos y candidaturas “independientes”.¹⁶ Faltos de ideologías y programas de gobierno, estos movimientos acceden al gobierno central y local con planteamientos “cortoplazistas” supuestamente guiados por el pragmatismo.
- Finalmente, el ajuste estructural también ha golpeado los bolsillos de la clase media. La reducción del empleo estatal y de las empresas públicas privatizadas (*downsizing*) ha afectado fundamentalmente a la clase media. Como hemos visto, las políticas fiscales estuvieron orientadas a disminuir los servicios dirigidos a estos sectores: la liquidación de la banca de fomento; la disminución en la construcción de viviendas, la reducción de la inversión en las universidades, entre otras. Balbi y Gamero (1996) han calculado para Perú que, entre 1987 y 1995, la clase media había perdido 5% de su participación en la distribución de ingresos y que la inflación acumulada en su canasta de consumo era 10% mayor que la del promedio nacional.

Con partidos, programas estatales, universidades y gremios debilitados, la clase media ha perdido su capacidad de actuación en la sociedad, al ver reducida su capacidad de acción colectiva.¹⁷ Al margen de los procesos de toma de decisiones y reducida la flexibilidad en la aplicación de políticas públicas, los espacios de deliberación en torno del desarrollo nacional han quedado reducidos a algunas instituciones y organizaciones del tercer sector o sociedad civil, principalmente las iglesias y las ONG. Se prestará alguna atención a estas últimas organizaciones, porque representan el vínculo más importante entre las organizaciones de base y el resto de la sociedad.

No es el momento de entrar en un análisis exhaustivo de las ONG en Perú y su evolución histórica, sino simplemente presentar una apreciación general de su importancia en el país.¹⁸ Por más de dos décadas, las ONG

¹⁶ En 1986, el 73% de la ciudadanía simpatizaba con algún partido político, mientras que en 1993 sólo el 12% afirmaba lo mismo (Díaz-Albertini, 2001). En el estudio acerca del voluntariado realizado por la Universidad del Pacífico en 1997, en las cinco principales ciudades de Perú, sólo el 4.6% de los encuestados afirmaron pertenecer a partidos, agrupaciones o movimientos políticos (Portocarrero y Millán, 2001).

¹⁷ No es de extrañar que la migración haya sido una de las estrategias principales para adecuarse a este panorama. Se calcula que más de dos millones de peruanos, especialmente jóvenes, han optado por esta alternativa.

¹⁸ El tema de la evolución de las ONG en Perú ha sido tratado por numerosos autores, véase Díaz-Albertini (1990, 1991, 1993, 1995) y Valderrama (1998).

han jugado un rol fundamental en la promoción del desarrollo de base. En la actualidad existen aproximadamente 750 instituciones (Valderrama, 1998), que emplean entre 17 000 y 23 000 personas (Portocarrero y otros, 2001), y reciben alrededor de 150 millones de dólares, lo que representa el 50% del total de la cooperación técnica internacional recibida en el país (Valderrama y otros, 2000). En un estudio realizado en 1993, se determinó que más de dos terceras partes de los integrantes de las ONG eran intelectuales, o profesionales y que el resto era personal técnico, administrativo o de apoyo (Ruiz Bravo y Bobadilla, 1993). Estas últimas cifras son un claro indicio del carácter de clase media de estas organizaciones, cuyas áreas más importantes de trabajo son el desarrollo agrícola y rural, el saneamiento básico, los programas de salud, la educación formal e informal, la formación de líderes y ciudadanía, el desarrollo urbano y local, el apoyo a la microempresa y el crédito popular, la equidad de género y la defensa de los derechos humanos.

A pesar del importante papel de estas organizaciones, ellas tienden a acarrear ciertas debilidades que restringen su influencia y la relación con las organizaciones de base. Se puntualizarán las principales, haciendo referencia a un estudio realizado sobre las ONG “ambientalistas” peruanas que trabajan el tema del desarrollo sostenible en sus diversas modalidades (Portocarrero y otros, 2000):

- La dependencia financiera con respecto a recursos de la cooperación internacional implica que son afectadas por las decisiones en el diseño de políticas y prioridades de los donantes internacionales. Las ONG nacionales no han logrado un nivel apropiado de autofinanciamiento, ni han podido estrechar mayores vínculos con el Estado nacional para asegurar recursos.
- Las ONG tienden a ser efectivas en la ejecución de proyectos locales y, quizás, regionales, y canalizan buena parte de sus recursos hacia este ámbito y no tanto a la formación ciudadana, a ejercer presión o a la movilización política. De las 225 organizaciones privadas sin fines de lucro dedicadas al medio ambiente, sólo un 5% de ellas tenían como finalidad la formulación de políticas y legislación ambiental; el 7%, la elaboración de políticas y defensa de derechos ambientales; mientras que en un 44% afirmaron realizar actividades relacionadas con el manejo de recursos naturales y el desarrollo sostenible. Estas últimas son las que han logrado una mayor coordinación con programas estatales en la coejecución de proyectos.
- Al igual que en otras sociedades, las ONG no tienen que rendir cuentas a las poblaciones con que trabajan. Aunque se reconoce que ésta es una de las “ventajas comparativas” del sector sin

fines de lucro, ya que no se encuentran atadas a un mandato como el del Estado y esto les permite ser más flexibles e innovadoras en sus propuestas, su legitimidad ante las poblaciones beneficiarias disminuye.¹⁹ También existe el peligro evidente de que respondan más a una agenda o a intereses propios y no tanto a las necesidades y demandas de los grupos de base, tratando a estos últimos como beneficiarios o clientes.

- Las ONG sufren, paradójicamente, de excesivo profesionalismo o excesivo “amateurismo”. En el primer caso, la profesionalización tiende a alejarlos de las bases sociales como grupos de referencia, mientras que en el segundo, no tienen capacidad para incidir en programas y políticas de alto contenido técnico.
- La especialización de las ONG, debido fundamentalmente a la competencia por recursos financieros y la imposición de temáticas por parte de las agencias financieras, ha derivado en que estén más orientadas por la oferta que por la demanda. Es decir, las instituciones van generando una experticia que deben “vender” en el mercado del desarrollo, en vez de diseñar su acción de acuerdo a las demandas sentidas de las poblaciones pobres (Díaz-Albertini, 2001). En el caso de las ONG ambientalistas, esto se advierte en las organizaciones “conservacionistas” que con frecuencia priorizan a las poblaciones de fauna y flora, por sobre las humanas.
- La mayoría de las ONG operan en territorios considerados como “propios” y tienen serias dificultades en coordinar acciones con las demás. En el proceso pierden dos oportunidades: i) la de aproximaciones multidisciplinares mediante alianzas estratégicas; y ii) las posibilidades de “escalar” el ámbito de acción y el impacto político-social.

Gran parte de estos problemas se explican porque, en muchas de nuestras sociedades, las ONG son “islotos” de acción social que cuentan con poco respaldo del sistema político y económico nacional. Así, el capital social que manejan tiende a sufrir de cierto particularismo y ser fragmentado, ya que sólo puede compartirse con poblaciones específicas, bajo propuestas

¹⁹ La mayoría de las ONG no tienen una membresía ajena al personal que labora en ellas, reduciéndose más aún el rendimiento de cuentas. En sentido estricto, sólo deben rendir cuentas “hacia arriba” a las agencias de cooperación que las financian.

también específicas. A pesar del importante trabajo que realizan, encuentran un techo en su potencial al estar relativamente aisladas y ser segregadas por los sectores públicos y privados, que las ven como una amenaza. Asimismo, al restringir su actuación política, activista y movilizadora ante el temor a la coerción o represión, también contribuyen a su propio aislamiento.

Aun así, en el caso de Perú, la población en general muestra un nivel importante de confianza en estas organizaciones. En una encuesta nacional realizada en 1999, al preguntarse qué instituciones podrían resolver mejor los problemas de su comunidad, las iglesias y las ONG quedaron en segundo lugar, después de los municipios, en la preferencia de 15.8% de los encuestados (Tanaka y Zárate, 2000). En la misma encuesta, al preguntarse qué institución estaría en mejores condiciones para administrar el dinero de la comunidad, las ONG terminaron en tercer lugar (detrás de la iglesia y el municipio) con 12.4% de las preferencias. Es importante resaltar estos resultados porque las ONG sólo llegan a un número reducido de comunidades, las de menores ingresos, y los resultados mencionados son a nivel nacional y con representación de todos los estratos socioeconómicos.

Fortalecer el capital social de la clase media significa necesariamente robustecer los vínculos con las organizaciones de base y las instituciones estatales y económicas del país. Esto sólo tendrá lugar si las ONG e instituciones afines logran mayor seguridad financiera y la capacidad de ejecutar acciones de mediano a largo plazo, como asimismo, una mayor seguridad legal que garantice su autonomía institucional y facilite el trabajo con las poblaciones de menores ingresos. Esta mayor seguridad financiera y legal también implicaría que tuvieran que rendir cuentas a la población nacional, elemento esencial para afianzar su legitimidad ante las organizaciones de base.

c) La institucionalidad estatal

Anteriormente se mencionó la importancia del capital social gubernamental, entendido éste como las instituciones de gobierno que influyen en las habilidades colectivas de las personas mediante el cumplimiento de contratos, el dominio de la ley y el grado de libertades sancionadas por el Estado (Collier, 1998). En las sociedades nacionales de nuestra región, esta formulación del capital social gubernamental debería incluir los mecanismos necesarios para que surja un "... Estado regulador, facilitador, asociativista y estratega ..." (Guimarães, 1996). Regulador, para que pueda ocuparse de los múltiples fracasos de mercado, los monopolios naturales, los bienes comunes y públicos y las externalidades, especialmente en lo referente a la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Facilitador, al incentivar la reserva de capital social y el mejor uso de los capitales y recursos existentes, cumpliendo una esencial labor en enriquecer

el capital humano por medio de la educación, y en una mejor utilización del capital social mediante el escalamiento de acciones de las organizaciones de base. Asociativista, al permitir, mediante la descentralización del poder, que florezca la capacidad de la sociedad de integrarse, concertar y, por medio del debate público, incorporar a la ciudadanía, sus organizaciones y representantes en los procesos de toma de decisiones. Finalmente, estrategia, al cumplir la importante función de incentivar la planificación participativa para generar "... criterios mínimos de política pública ..." y políticas de Estado que deben nacer del consenso (Guimarães, 1996, p.15).

Una de las grandes frustraciones de la región con respecto al desarrollo político, social y económico es que el Estado dista mucho de alcanzar estos cometidos. El Estado patrimonial, de "botín" para unos pocos sectores y estratos, ha pasmado el rico capital social que existe en nuestros países. Decimos pasmado y no destruido, porque comulgamos con la idea de Hirschman (1984) de que aun las experiencias negativas de cooperación no logran destruir la energía social, sino que ésta se mantiene a la espera de nuevas condiciones, necesidades y alicientes. Asimismo, poco ha ayudado la prédica del ajuste estructural sobre la base del Estado "mínimo", que ha conducido a que sus funciones se limiten a controlar la inflación y pagar la deuda externa, "compensando" a los pobres con programas asistencialistas que han generado dependencia en lugar de empoderarlos (Kliksberg, 2000).

En el caso de Perú, los años noventa fueron de considerable pérdida de capital social gubernamental y se quisiera ilustrar esta afirmación con los resultados de una encuesta sobre valores democráticos y participación ciudadana realizada en 1999 (Tanaka y Zárate, 2000):

- En noviembre de 1999, más del 50% de los peruanos aprobaban la gestión de Fujimori durante el período 1996-1999. Sin embargo, en escala de 100, el apoyo al sistema político era de 25.8 puntos. En términos de las instituciones políticas y también sobre una escala de 100, la escala de confianza fue de 27.1 para el Poder Judicial y de 29.8 puntos para el Congreso.
- Ante la pregunta de qué institución podría solucionar los problemas de su comunidad, sólo un 1% seleccionó al gobierno central y el 44.6% al municipio. Esto a pesar de que los gobiernos locales en Perú sólo disponen de aproximadamente 3.8% del gasto público.
- En términos de participación política, sólo 7.7% afirmaron ser miembros de partidos políticos, aunque cerca del 60% preferían la democracia a cualquier otra forma de gobierno.

Las cifras claramente señalan la extrema debilidad de la institucionalidad política y estatal en el país. Los peruanos logran con facilidad divorciar la gestión del Presidente de la situación percibida en relación con las instituciones estatales y la confianza que tienen en ellas. Es decir, los resultados ilustran cómo el sistema político se basa en personas y no en instituciones. A tal nivel llega la personificación que, a pesar de que en el régimen fujimorista se aumentó el gasto social de 12 dólares per cápita en 1990 a 85 dólares en 1997 (Vásquez, 2000), no se considera que el gobierno pueda solucionar los problemas de las comunidades. La solución viene de mano del mandatario y no de las instituciones que lidera. De ahí que en un estudio acerca de los valores democráticos entre los sectores pobres en Lima metropolitana, se descubriera que hay una marcada preferencia por una “autoridad fuerte y justa” en lugar de una que garantice una “amplia libertad democrática”, especialmente porque desean que el Estado:

«... provea lo necesario para la satisfacción de necesidades ... Se quiere a un Estado que proporcione educación, salud, vivienda o trabajo a los que lo necesiten. Otros valores como seguridad, justicia, igualdad y democracia son considerados, relativamente, de menor importancia» (Murakami, 2000, p. 118).

La falta de institucionalidad y de confianza en los partidos, en sus representantes políticos (en el Congreso) y en el sistema judicial conduce a que se apoye (no necesariamente confíe) al jefe de gobierno que entrega los bienes y servicios básicos. Como bien han indicado Gonzales de Olarte y Samamé (1991), en Perú esto ha contribuido a un sistema político inestable, que sólo funciona cuando existen los recursos económicos para distribuir bienes y servicios tangibles de corto plazo. La clientela política ha derivado en un deterioro sostenido de la noción de ciudadanía e individuos sujetos de derechos y, peor aún, en estimar a la organización como un mecanismo para lograr las prebendas del Estado. Es así como cualquier revés económico y su consecuente limitación en el gasto fiscal, se traducen en una rápida disminución del apoyo al régimen y como éste no se sustenta en la confianza en las instituciones estatales y políticas, se produce una crisis política generalizada que sólo puede ser paliada con el creciente endeudamiento y déficit fiscal.²⁰

²⁰ En el caso particular de Fujimori, en los primeros tres años no disponía de los recursos ni de los mecanismos para el gasto social, pero contaba con el apoyo resultante de la disminución de la inflación y la captura de Abimael Guzmán, líder de Sendero Luminoso. A partir de 1993, sin embargo, va a contar con suficientes recursos producto de la recuperación económica, la importante mejora en la recaudación tributaria, la entrada de préstamos y donaciones y el proceso de privatización que, por sí sólo, contribuyó con cerca de 9000 millones de dólares a la caja fiscal. Esto posibilitó un gasto social importante y sostenido por cerca de ocho años, a pesar de que en momentos electorales (1995 y 2000) también produjo un incremento sustantivo en el déficit fiscal.

Ante esta situación, que en su totalidad no es característica de la región, si bien ésta comparte algunos de los fundamentos de la débil institucionalidad, resulta comprensible la incredulidad de muchos analistas con relación al papel de las instituciones estatales en el proceso de desarrollo y facilitación del capital social. Sin embargo, como se ha señalado en numerosos pasajes de este trabajo, no es concebible un proceso de desarrollo sostenible sin el concurso del Estado. La tarea, entonces, es idear formas de creación de capital social gubernamental a la vez que se fortalece el de la sociedad civil. Al respecto, la experiencia señala algunos mecanismos:

- La voluntad política es un elemento esencial en cualquier cambio conducente al fortalecimiento de la institucionalidad y, desafortunadamente, bastante difícil de inducir en el corto plazo. Sin embargo, hay muestras de que es posible impulsarla asumiendo posturas proactivas de la ciudadanía y sus organizaciones. En Perú, por ejemplo, un programa apoyado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) consistió en trabajar con mujeres candidatas a los municipios (alcaldesas y regidoras) y el Congreso para acordar una agenda básica de acción en favor de la mujer a fin de capacitarlas en sus funciones. En aquellas zonas en que se aplicó el programa, un mayor número de mujeres fueron elegidas y en una cantidad considerable de municipios se ha comenzado a trabajar en torno de la agenda. Las ONG participantes también han seguido apoyando a las autoridades y sus respectivas municipalidades, y como resultado de ello los gobiernos locales están más conscientes de las necesidades de las mujeres populares.
- La cultura organizativa de las instituciones estatales debe dejar de ser autocentrada para generar una conciencia de servicio público. En Perú, a pesar de los múltiples problemas y deficiencias descritos anteriormente, se logró transformar al organismo recaudador de impuestos en un período muy corto de tiempo. Sobre la base de una selección estricta de los funcionarios, mejoras sustanciales en las remuneraciones y un espíritu de cuerpo imbuido en la ética y la honestidad, se logró aumentar la presión tributaria de 8% del PIB a cifras superiores al 15% en sólo tres años de funcionamiento. Parte del éxito se debe a que el presupuesto del organismo estaba en función de los montos recaudados. Además, el funcionamiento del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), por lo menos hasta 1998, dio lugar a una intensa labor de inversión social orientada a la demanda (*demand driven*), sustentada en la formación de núcleos ejecutores en las

comunidades, los que diseñaban y presentaban aquellos proyectos que habían priorizado para sus localidades, invirtiendo entre 1991 y 1998 un monto cercano a 1 200 millones de dólares y financiado aproximadamente 32 000 proyectos (Conterno, 1999).²¹

- Generar un mayor involucramiento de los funcionarios con las poblaciones y en las localidades en que trabajan. Diversos autores resaltan la importancia del arraigamiento (*embeddedness*) en la sinergia Estado-sociedad civil, que conduce a la construcción de capital social sobre la base de las relaciones que los representantes del Estado y sus instituciones construyen en las mismas comunidades en que trabajan, y que van generando confianza mutua y el compromiso de todas las partes con los proyectos y acciones programadas (Evans, 1996). Para lograr esta mayor identificación e involucramiento, es necesario otorgarle cierta flexibilidad de acción a los funcionarios para que puedan responder mejor a las demandas de la población local; alentar a los funcionarios destacados en una zona por un período prudencial de tiempo a que hagan suyas las comunidades en cuestión (Lam, 1996); implantar incentivos ligados al logro de resultados y la evaluación respectiva de las mismas organizaciones locales (Ostrom, 1996). Un espíritu reformista, de querer hacer las cosas de un modo diferente y en conjunto con la población, también contribuye a acercar al Estado a las comunidades locales (Fox, 1996).
- La descentralización del poder y la desconcentración de funciones resulta ser otro importante mecanismo para acercar el Estado a la comunidad y, como respuesta, generar mayor conciencia y acción ciudadanas. Como se examinó anteriormente, los peruanos confían más en sus municipalidades que en el gobierno central, incluso para la administración de dinero, aspecto que siempre genera suspicacias y desconfianza. La subsidiariedad, como principio básico de la administración pública, deviene en mayor control local de los servicios básicos y mayor participación en su

²¹ Es preciso indicar que estos dos casos exitosos de servicio público tuvieron serios reveses ante la insistencia de Fujimori de adjudicarse un tercer mandato. En el caso de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), el organismo recaudador comenzó a ser utilizado como arma de presión política, sea favoreciendo a los que apoyaban al régimen o amenazando a la oposición. A pesar de estar bien evaluado hasta 1998, FONCODES también cae víctima del apetito re-reeleccionista y comienza a ser aplicado en relaciones clientelistas y populistas.

mantenimiento. En los proyectos de saneamiento ambiental, canales de riego, recogida de residuos sólidos y gestión de bienes comunes y colectivos, la metodología orientada a la demanda, con relaciones complementarias entre Estado y comunidad, ha mostrado tener gran efectividad (Kähkönen, 1999; Ostrom, 1996). Para estos propósitos es necesario capacitar a los funcionarios locales y las comunidades en diversos aspectos técnicos, de gestión, resolución de conflictos, y otros.

- Finalmente, todos estos procesos contribuyen a fortalecer la transparencia en las operaciones del Estado y el rendimiento de cuentas.

3. El eslabonamiento de redes y el acceso a oportunidades

Según lo analizado hasta el momento, es evidente que el capital social —sea éste de base, de las instituciones intermedias o del Estado— debe retroalimentarse continuamente para que pueda ser utilizado en forma efectiva para el desarrollo. La fragmentación vivida en nuestras sociedades representa un importante obstáculo para este logro, debilitando incluso los “islotes” de capital social que podríamos encontrar en múltiples comunidades, en instancias de la sociedad civil y entre algunos sectores o programas del Estado. De ahí que sea esencial examinar cómo se pueden construir relaciones mutuamente beneficiosas en torno del desarrollo. Los estudios en el área son enfáticos en señalar que las relaciones entre los diversos estamentos son esenciales para construir los siguientes puentes y eslabonamientos basados en la sinergia:

a) Acceso a recursos

Como bien indica Bebbington (1999), es preciso tener una concepción amplia en cuanto a los recursos que las personas requieren para forjar y sostener sus vidas. Además del acceso a los capitales necesarios, que el autor clasifica en cinco tipos —producido, humano, natural, social y cultural—, también se debe recalcar que éstos no sólo son medios para la subsistencia, sino que también brindan significados al mundo de las personas. Es sobre la base de los “activos” con que se cuenta que se puede perfilar el tipo de realidad que nos toca vivir, lo que significa y las expectativas que se construyeron. Asimismo, los recursos no sólo se utilizan, sino que constituyen las mismas capacidades que las personas y los grupos tienen para actuar sobre el mundo y cambiarlo. Como mencionamos anteriormente, por ejemplo, las competencias o habilidades de una persona (capital humano) no sólo son activos que le permiten actuar con mayor efectividad, sino que también son activos que generan mayor confianza entre los que la rodean.

El acceso a los recursos, no obstante, muchas veces tiende a interpretarse como un problema de los pobres o desposeídos, cuando en realidad se debería analizar como un problema de sinergia (Evans, 1996). Los programas de desarrollo impulsados por agentes externos ante la escasez presupuestaria —ONG, iglesias, Estado, por ejemplo— necesitan de los recursos de participación, movilización y materiales de las comunidades con las que trabajan. Los gobernantes, a su vez, precisan de la confianza de los gobernados como mecanismo básico de la legitimidad. El intercambio de recursos se convierte, entonces, en un eslabonamiento de doble sentido que, dependiendo de la cantidad y calidad de los recursos, podría generar sinergia o dependencia. Las lecciones aprendidas en diversas realidades sirven para calificar algunos de estos intercambios:

- Los eslabonamientos orientados hacia la demanda (*demand driven*) tienden a tener mejores resultados que los impuestos desde arriba, sea por la burocracia o las organizaciones intermediarias. No sólo generan proyectos a menores costos para ambas partes y sostenibles por la misma población, sino que tienden a satisfacer mejor las necesidades sentidas de las bases y a suplir las restricciones presupuestarias de las organizaciones externas. El peligro mayor de este eslabonamiento es que puede sobrecargar de actividades y rebasar la disponibilidad de recursos de los pobres.
- El intercambio de información y conocimiento es alentado por el eslabonamiento y viene a ser uno de los principales recursos intercambiados. La interacción permite que se conozcan mejor las realidades respectivas, el capital social existente y las necesidades de reforzar ciertos mecanismos y procesos. Varios autores mencionan que es esencial conocer la dotación (*endowment*) de capital existente y los posibles conflictos, para que se pueda actuar adecuadamente. Este intercambio de información y conocimiento también permite rescatar los conocimientos, creencias y prácticas tradicionales que se requieren para reconstruir el tejido social (Durston, 1999). En el intercambio también se pueden introducir nuevas tecnologías para la comunicación y el flujo de información.
- Como se analizó previamente, uno de los recursos esenciales para la acción colectiva es la normatividad y legalidad. La presencia del Estado en el intercambio de recursos potencia la capacidad de autocontrol en el interior de las organizaciones de base, al respaldar las reglas y estatutos internos con una contraparte legal.

- El Estado refuerza la legalidad, pero las organizaciones brindan el recurso de la legitimidad. En el caso de Perú, por ejemplo, los gobiernos locales gozan de mayor legitimidad que el gobierno central, simplemente porque muchos de ellos están presentes y prestan sus oídos a las necesidades de la localidad, a pesar de que casi no cuentan con recursos.

b) Una mirada compartida del futuro: la planificación

Una de las principales víctimas del ajuste estructural, la ortodoxia y la reducción del Estado en América Latina, ha sido la capacidad de planificación. La idea de un Estado planificador se equiparó con el intervencionismo (“economía planificada”), lo que en el caso de Perú y de otros países significó el desmantelamiento de las oficinas especializadas en este aspecto. De igual manera, se debilitó considerablemente la presencia estatal en el diseño y ejecución de políticas sectoriales (Gonzales de Olarte, 1998). El círculo vicioso de la pobreza y el subdesarrollo, no obstante, tiende a construirse sobre la angustiada necesidad de supervivencia de los pobres y la práctica populista del Estado como medida de apoyo popular. Ambos son concepciones “cortoplazistas” del futuro, poco sostenibles en el largo plazo e incubadoras permanentes de la inestabilidad. La capacidad de visualización del mediano y largo plazo es crucial para hacer frente a las necesidades actuales, respetando los activos disponibles para el futuro. Como indica Kliksberg (2000), planificar significa pasar de una concepción de “gasto social” a una de inversión de capitales, haciendo persistente el impacto de los recursos utilizados, sean éstos materiales, educativos o de salud, y el posible retorno que representan. La planificación como ejercicio participativo resulta esencial para:

- Tener una visión clara de las expectativas e intereses de los diversos actores involucrados (*stakeholders*), dando voz a los que habitualmente no la tienen y disminuyendo el control y dominio de las elites tradicionales (Heller, 1996). En Perú existen variadas y ricas experiencias de planeamiento estratégico en distritos rurales, que han permitido que las necesidades de las comunidades campesinas sean atendidas por primera vez por sus municipalidades. Antes de estos ejercicios participativos, los recursos de los gobiernos locales tendían a ser destinados a los centros poblados donde habitaban las elites.
- Tener mejor y detallado conocimiento de los recursos con que se cuenta y de cómo pueden ser complementados para la acción conjunta.
- Generar compromisos entre las diversas partes para llevar adelante los planes y acciones acordadas de modo que se reflejen en convenios, acuerdos y contratos en los que se

especifiquen las obligaciones y derechos. En nuestra experiencia, estos convenios o contratos sociales son instrumentos esenciales para evitar los conflictos que surgen ante la defensa de las diversas autonomías institucionales, ya que cada parte se compromete a ciertos productos o resultados y debe responder ante las demás organizaciones por ellos. De esta forma, cada organización responde por compromisos libremente, lo que significa que la autonomía no se ve violada.

- Crear mecanismos para el seguimiento y evaluación de los planes, especialmente los operativos, dando lugar a ejercicios prácticos de control y vigilancia ciudadana y estatal. Esto facilita la transparencia de las acciones y el rendimiento de cuentas. En el Valle Sagrado de los Incas, en Cusco (Perú), los planes estratégicos distritales han abierto un espacio continuo de participación y control ciudadano, al incentivar el monitoreo trimestral de los planes acordados, la evaluación al finalizar el año y la subsiguiente programación para el próximo. En algunos distritos se ha convertido en una práctica regular que ni siquiera necesita de convocatorias, ya que se han establecido fechas de antemano.
- Incentivar la participación al reducir el temor a la represión de las autoridades locales o centrales. Como bien señala Fox (1996), el Estado y los agentes externos no sólo deben proveer de incentivos “positivos” para la participación, sino también de incentivos “anti-negativos”, que “... reducen el costo que otros actores externos podrían amenazar con imponer a aquellos involucrados en la construcción autónoma de capital social...” (p. 1098).²² Este entorno favorable a la participación permite pasar de la resistencia cotidiana e indirecta al autoritarismo, a formas de relación que permiten la participación abierta en los espacios públicos.

c) La integración como espacios pluralistas

La fragmentación y segmentación social existentes en muchos de nuestros países son el resultado de la ausencia de mecanismos integradores, sean éstos desde las bases o desde la llamada “sociedad mayor”. Los vínculos entre lo micro y lo macrosocial son uno de los aspectos más complejos en la temática del capital social, porque conceptos como la confianza, las normas efectivas y las redes sociales tienden a ser analizados desde dos aproximaciones que no alcanzan a examinar en detalle los flujos desde las

²² Traducción del autor.

bases hacia arriba o desde arriba hacia las bases. Una primera aproximación tiende a ver el capital social como un agregado que se calcula sobre la base de índices de confianza, nivel de institucionalidad y densidad de organizaciones, lo que es comparado con otros índices como el PIB, la estabilidad política, y la desigualdad, entre otros. La segunda aproximación proviene de estudios de caso, muchos de los cuales no abordan en forma explícita la relación con las organizaciones externas y, menos aún, con el gobierno central. Los pocos trabajos que han enfocado en particular la relación entre el Estado y las organizaciones de base han ofrecido importantes lecciones sobre la sinergia y coproducción, pero se basan en experiencias y realidades concretas en torno de ciertos bienes públicos o comunes.

Esto significa que todavía nos encontramos ante una problemática que merece bastante análisis e investigación. Sin embargo, las lecciones aprendidas, sea de investigaciones parciales o del mismo análisis histórico, sí pueden brindar algunas ideas centrales acerca de la relevancia del capital social en la integración social. Existen quizás dos constataciones generales a las que se puede arribar:

- Los mecanismos formales para la integración social han sido deficientes, porque no garantizaban la plena representación de los sectores sociales mayoritarios. Esto incluye los mecanismos de participación política, el sistema de educación formal, los partidos políticos, los gremios y las organizaciones e instituciones como el Congreso y los gobiernos locales. En otras palabras, no han facilitado el desarrollo del capital social entre sectores, zonas geográficas y la constitución de una comunidad nacional. Por el contrario, han tendido a subrayar las diferencias y las divisiones, que han alimentado las prácticas personalistas y populistas de las autoridades gubernamentales y civiles.
- Las prácticas de integración, sean originarias de la sociedad civil o el Estado, han favorecido la centralización en la toma de decisiones creando interlocutores que con el tiempo pierden representatividad al aislarse de las bases e incentivando la formación de feudos políticos con sus respectivos caciques. Como bien indica Tanaka (2001):

“En este esquema, la participación y la representación siguen, a mi juicio, una lógica piramidal y corporativa. Las comunidades se expresan en organizaciones que, a su vez, lo hacen mediante dirigentes, y éstos, a su vez, son la voz de las demandas de los sectores populares ... Además, en la medida en que este esquema de participación presupone cierta

homogeneidad de intereses en la base, considera también que la representación sigue básicamente un solo camino para lograr una mejor defensa de los intereses comunitarios ante el Estado: la “centralización” organizativa” (p. 15).

Sea por la ineficacia de las instituciones políticas o de las prácticas organizativas, las organizaciones de base rara vez han tenido la posibilidad de interactuar plenamente en relación con necesidades sentidas y lograr consensos totalmente democráticos en su interior y con otros actores sociales y políticos. Es en este proceso donde se retroalimenta el capital social, al ampliar las perspectivas y visiones del mundo y permitir una elección más rica entre opciones:

- Salvo en los casos de comunidades muy aisladas y pobres, las poblaciones tienden a ser heterogéneas en términos de intereses y demandas. Es decir, la competencia política es parte de la constitución de estas comunidades, y un elemento esencial de la integración es fortalecer la capacidad de consenso y resolución de conflictos, que, paradójicamente, tiende a robustecerse en la medida en que exista competencia política. En diversos estudios, la competencia política se relaciona directamente con capital social y el éxito de la acción colectiva (Krishna y Uphoff, 1999; Evans, 1996; Heller, 1996; Lam, 1996). En la competencia, entendida ésta como abierta y con aceptación de todas las partes de las reglas básicas de juego, los ciudadanos sienten que tienen peso en las decisiones porque pueden elegir abiertamente las opciones. Al competir, las elites, a su vez, reconocen que el éxito político proviene de su acercamiento y de la capacidad de persuasión de las bases. Finalmente, resulta más difícil que las autoridades y funcionarios públicos se adueñen de los dirigentes populares mediante el clientelaje, porque la competencia promueve la descentralización del poder. Aunque parezca paradójico, con frecuencia la competencia promueve la acción asociativa y concertadora de las instituciones estatales.
- Ante la debilidad de los mecanismos formales de representación, aspecto difícil de revertir en el corto plazo, muchas localidades en América Latina están optando por la generación de espacios públicos “semi-formales” que promueven la concertación. En Perú, en diversas provincias y distritos, se han creado mesas de concertación con diversos nombres y atribuciones, pero todas en procura de espacios de encuentro, diálogo, debate y, quizás, consensos entre diversos

sectores de la ciudadanía. En la mayoría de los casos, el alcalde preside la mesa y tiene como una de sus funciones básicas el diseño de planes de desarrollo.

- Finalmente, la construcción de identidades políticas que superen a la comunidad también se puede lograr mediante lo que Ostrom (1996) llama un “sistema policéntrico” de relaciones entre las agencias públicas y las organizaciones de base. En estos sistemas, especialmente apropiados para la producción de bienes públicos y comunes, las decisiones finales con respecto a la distribución y administración de los bienes y servicios se realizan en conjunto entre el Estado y el usuario. Aunque le corresponde a los gobiernos (centrales o locales) asegurar las inversiones para la producción (agua, electricidad, educación, salud) por medio de troncales y otras obras de infraestructura, los criterios de diseño y distribución son acordados con los mismos usuarios. En estos procesos, la ciudadanía está más consciente del recurso y de la necesidad de su eficiente uso y, a su vez, tiene mayor capacidad para exigir resultados concretos por parte del Estado. En la jerga de los activistas políticos, permite pasar de la “protesta” a la “propuesta”. En el proceso se van entendiendo mejor los mecanismos de toma de decisiones y, al mismo tiempo, las posibilidades de incidir sobre ellos. Uphoff y Wijayaratna (2000) han mostrado, en el caso de sistemas de riego en Sri Lanka, que la descentralización en la toma de decisiones en la distribución de un recurso natural no genera necesariamente conflictos frontales en el sistema general (en este caso, la cuenca), sino que facilita la acción colectiva por la vía de generar consensos y capacidades de presión sobre las burocracias centrales. Es decir, el manejo localizado genera conciencia acerca del sistema general y la necesidad de administrar mejor el bien común.

Los diversos eslabonamientos posibilitan, entonces, un mayor y mejor acceso a recursos mediante la retroalimentación entre los sectores de base y las institucionalidades mayores: esto permite planificar acciones a mediano y largo plazo que facilitan la administración de recursos, combinar la atención a necesidades urgentes de supervivencia con programas de mayor aliento conducentes a la sostenibilidad, y, finalmente, generar mayor identidad y compromiso ciudadano al integrar gobierno y sociedad en soluciones comunes.

C. Construyendo capital social para el desarrollo

La construcción de capital social orientado al desarrollo sostenible sólo es posible si en cada sociedad nacional se generan eslabonamientos que permitan un mayor acceso a los recursos de sociabilidad. El capital social por naturaleza es excluyente, ya que los mismos mecanismos que alimentan la confianza, la reciprocidad y el respeto a las normas, tienden a beneficiar a unos y crear barreras para otros. Esto, en esencia, es lo que caracteriza a los grupos sociales: las fronteras que determinan quiénes participan y quiénes son excluidos.

Collier (1998), por ejemplo, examina cómo la interacción social produce tres tipos de externalidades: i) el conocimiento acerca de la conducta de otros; ii) el conocimiento acerca del entorno (no conductual); y iii) la reducción del oportunismo mediante transacciones repetidas. Las tres externalidades reducen los riesgos de la acción colectiva al disminuir los posibles desertores o polizontes (*free riders*). La interacción continua produce la información necesaria para acumular conocimientos y reducir el oportunismo mediante intercambios reiterativos. En la mayoría de los casos, las interacciones, especialmente las que conducen a conocimientos especializados y valiosos, tienen un efecto regresivo en el nivel social. Es decir, las redes que brindan conocimiento e información valiosa tienden a estar limitadas a los sectores con mayores recursos e ingresos. El acceso a estas redes es restringido.

El proceso de desarrollo, sin embargo, demanda que las oportunidades resultantes de la información, el conocimiento, las normas y la confianza sean lo más extendidas posibles. Como se ha examinado en este trabajo, esto sólo se puede lograr si se construyen los eslabonamientos entre los grupos excluidos y el resto de la sociedad. Para que los eslabonamientos sirvan de instrumento de desarrollo y no de dependencia, es necesario que existan las condiciones que anteriormente se señalaron con respecto al enriquecimiento de expectativas y el empoderamiento de las organizaciones micro, intermedias y estatales. El capital social se nutre de actores individuales y colectivos capaces de imaginar utopías sociales, políticas y económicas y de contribuir a su posible logro. Esta voluntad de cambio tiene que hacerse carne en organizaciones empoderadas en todos los niveles de la estructura social, capaces de proponer alternativas, de negociarlas y resolver conflictos.

En el cuadro VIII.2, se intenta resumir algunas de las principales áreas en las que los vínculos entre los pobres y excluidos con las organizaciones intermedias y estatales podrían enriquecer el capital social y la solidaridad existentes en las bases sociales. Para ello, se ha tomado cada una de las fuentes de capital social (la confianza, las normas efectivas y las redes sociales), indicando los principales problemas y limitaciones que existen al respecto en las sociedades latinoamericanas. Sobre la base de esta identificación, las

Cuadro VIII.2
ÁREAS DE FORTALECIMIENTO Y CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL

Fuentes de capital social	Descripciones - Problemas	Área de fortalecimiento	Funciones del eslabonamiento vertical
Confianza Creencia que las acciones intencionadas de otros estarán de acuerdo a nuestras expectativas	Los pobres tienden a compartir visiones del mundo bastante restringidas que necesitan ser enriquecidas.	<ul style="list-style-type: none"> • Ideologías de cambio social. • Acceso a visiones alternativas y competitivas de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enriquecer visiones del mundo y alternativas de desarrollo. • Fortalecer autoestima y dominio sobre destino de la vida • Brindar respuestas innovadoras a los retos actuales
Es necesario enriquecer estas expectativas	Los niveles bajos en capacidades generan desconfianza en la competencia de los miembros de la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Conciencia ambiental y ciudadana. • Formación de líderes. • Capacidad técnico-productiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acción educativa en las escuelas, educación de adultos • Capacitación en liderazgo, formación de agentes catalizadores. • Aplicación de proyectos piloto —demostrativos con participación comunal y orientados a la demanda.
Normas efectivas e institucionalidad El cumplimiento de las reglas y la capacidad de sancionar dependen de la institucionalidad y legitimidad de las organizaciones sociales	Organizaciones de base: Su accionar está fuertemente orientado a la supervivencia y bienes básicos. Sobredemanda de tiempo y recursos. Dependencia de actores externos.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión organizativa – autonomía. • Legalización y capacidad de sanción – autocontrol. • Acceso a sistema judicial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar en el establecimiento de formas organizativas transparentes y con capacidad de delegación y de proyección a largo plazo. • Diseño de esquemas participativos que eviten sobrecarga e injusta demanda sobre los recursos de los pobres. • Lograr reconocimiento legal de organizaciones territoriales y de ayuda mutua. Descentralizar acceso a la administración de justicia.
Es necesario empoderar a las organizaciones para que cumplan este propósito	Organizaciones intermedias: Debilitamiento de sectores medios reformistas: falta de recursos y posibilidades de escalar acciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a recursos financieros. • Capacidad de incidencia en políticas y planes públicos. • Extender puentes con pobres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer vínculos con las bases y el Estado para establecer sinergia. • Financiamiento de proyectos de larga maduración que permitan mayores impactos. • Mayor seguridad legal para garantizar su autonomía.
	Institucionalidad estatal: Larga tradición clientelista y populista personifica al poder. Creciente sentimiento antiestatista.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de planeamiento. • Cultura de servicio. • Transparencia y rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos y espacios para la consulta/vigilancia ciudadana, orientados por la demanda. • Capacitar a funcionarios en áreas de desarrollo prioritizadas y ligar carrera con resultados en comunidades en que están destacados • Aumentar atribuciones locales bajo criterio de subsidiariedad.

Continúa.

Cuadro VIII.2 (conclusión)

Fuentes de capital social	Descriptores - Problemas	Área de fortalecimiento	Funciones del eslabonamiento vertical
<p>Densidad de redes</p>	<p>Acceso a recursos: Las redes de los pobres ofrecen pocas oportunidades, mientras que el Estado tiene restricciones presupuestarias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sinergia entre Estado y sociedad. • Prácticas de coproducción. • Intercambio de información. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover eslabonamientos orientados por las demandas mutuas entre Estado y ciudadanía. • Reconocer y potenciar la dotación de capital social existente y construir sobre la base de éste. • Dar mayor voz a los pobres en la programación de gastos y presupuestos.
<p>La principal función de las redes es brindar oportunidades para la acción colectiva.</p>	<p>Planeamiento: La pobreza y el populismo han generado un círculo vicioso de cortoplacismo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad planificadora. • Mecanismos participativos. • Ejercicio de autoridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr una visión clara de las expectativas y necesidades de los diversos actores. • Incentivar la participación, reduciendo temor a la represión. • Generar compromisos entre las partes para llevar a cabo los planes y medidas acordadas.
<p>Es necesario fortalecer los eslabonamientos verticales para extender el acceso a recursos y generar sinergia</p>	<p>Integración pluralista: El orientalismo ha generado una sociedad segmentada que compete por los favores del Estado o mercado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios de encuentro y consenso. • Identidad política y ciudadana. • Representación de intereses. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la creación de mesas de concertación en el territorio nacional. • Asegurar la competencia política sobre la base del respeto a reglas comunes que permitan el pleno ejercicio de la opción ciudadana. • Establecer mecanismos policéntricos de toma de decisiones que permitan una mayor identidad ciudadana en torno del territorio.

Fuente: Elaboración propia.

columnas que siguen sugieren algunas de las acciones que serían necesarias para revertir las limitaciones identificadas y fortalecer el capital social como instrumento de cambio y desarrollo. En términos generales, las recomendaciones principales son:

1. Enriquecer las expectativas de los pobres como mecanismo básico para fortalecer la confianza en el cambio social y reducir su aversión al riesgo

Se ha señalado que la confianza se sustenta en expectativas compartidas y que éstas incluyen: i) lo que se espera del futuro (las visiones del mundo), ii) cuán competentes son los demás para asumir los retos de transformación de la realidad, y iii) qué seguridad existe de que los demás cumplan sus obligaciones.

La pobreza, la falta de información, los bajos niveles de capacidades y la falta de acceso a mecanismos apropiados de control y sanción, hacen que la mayoría de nuestros ciudadanos tengan límites severos en su confianza en relación con los procesos de cambio y desarrollo. El enriquecimiento de sus expectativas difícilmente ocurrirá como una sucesión de actos espontáneos o “naturales” que nazcan de la solidaridad popular. Esta solidaridad es sólo una base esencial, más no suficiente, para comenzar un proceso de enriquecimiento de expectativas que deberá provenir de relaciones con otros grupos y sectores, especialmente el Estado y organizaciones intermediarias abocadas al cambio social. Las lecciones aprendidas en diversas experiencias de promoción del desarrollo permiten sugerir mecanismos para enriquecer las expectativas y fortalecer la confianza (véase el cuadro VIII.2).

2. Empoderar a las organizaciones de la sociedad para que tengan capacidad de diseñar normas y su respectiva sanción como mecanismos destinados a afianzar el respeto a reglas y el dominio de la ley

Nuestras sociedades sufren de débil institucionalidad en la sociedad civil y en el Estado, esto personaliza o informaliza las relaciones sociales al punto que conduce al particularismo y no al universalismo necesario para crear sociedades justas. El capital social es más productivo cuando la reciprocidad es generalizada y no específica, o sea, totalmente dependiente de contextos y coyunturas. El particularismo, además, conduce al corto plazo, al beneficio inmediato, y no a la construcción de proyectos de largo aliento. Es por esta razón que nuestras organizaciones de base, a pesar de contar con alta solidaridad, terminan con frecuencia dependiendo de relaciones de

clientelaje y de la práctica del populismo. La debilidad institucional se extiende, sin embargo, al Estado y las organizaciones intermedias, dificultando más aún la construcción de relaciones saludables con las bases sociales. El fortalecimiento de las instituciones sociales se convierte así en un aspecto fundamental para consolidar y construir el capital social orientado al desarrollo.

3. Finalmente, es necesario construir eslabonamientos verticales entre las organizaciones de base y el resto de la sociedad para distribuir mejor los recursos disponibles en ésta, garantizar su sostenibilidad y extender las oportunidades a todos los sectores sociales.

Vivimos en sociedades segmentadas y atomizadas, en las que las redes que tienen acceso a recursos y oportunidades son pocas y favorecen a los sectores de mayor poder económico y político. Sólo ampliando los espacios de participación cívica es posible revertir esta situación y comenzar a generar acciones y proyectos mutuamente beneficiosos. Se han mencionado diversas experiencias exitosas en las que se ha logrado la colaboración entre las organizaciones populares y el Estado u organizaciones intermedias. Sea por medio de la generación de sinergia, la coproducción o la planificación participativa, se han logrado acciones de desarrollo en múltiples áreas: saneamiento ambiental, salud, manejo de cuencas, sistemas de riego, desarrollo local, entre otros. El reto es lograr que estas experiencias, normalmente de carácter piloto y locales, se transformen en prácticas constitutivas de nuestras estructuras sociales nacionales.

La introducción del concepto de capital social en la literatura del desarrollo ha permitido generar mayor conciencia sobre la importancia de la sociabilidad en los procesos de transformación social. Al mismo tiempo, ha hecho más compleja la agenda de desarrollo, al incorporar un dominio cruzado por múltiples variables que combinan aspectos pronunciadamente subjetivos (creencias, ideologías, simbologías, voluntades) con otros objetivos (efectividad de normas, acceso a recursos, constitución de redes). Esta complejidad, que a primera vista pareciera complicar las estrategias de desarrollo, es, sin embargo, la principal esperanza para el cambio social, puesto que no limita la conducta humana a un número reducido de variables y relaciones estrictamente causales. En otras palabras, la complejidad permite idear múltiples caminos para alcanzar el desarrollo. Todos ellos, no obstante, apuntan hacia la imperiosa necesidad de construir vínculos y eslabonamientos verticales y horizontales como mecanismos indispensables para ampliar nuestra sociabilidad, distribuir mejor los recursos sociales y lograr sociedades sostenibles.

Bibliografía

- Adler, Paul S. y Seok-Woo Kwon (1999), "Social Capital: The Good, The Bad, and The Ugly", versión preliminar (www.worldbank.org/poverty/scapital/library/papers.htm), agosto.
- Balbi, Carmen Rosa y Julio Gamero (1996), "El otro divorcio de Fujimori", *Quehacer, revista bimestral del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo-DESCO*, N° 103, septiembre-octubre.
- Barber, Bernard (1983), *The Logic and Limits of Trust*, New Brunswick, Nueva Jersey, Rutgers University Press.
- Bebbington, Anthony (1999), "Capital and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty", *World Development*, vol. 27, N° 12.
- Boudon, Raymond (1989), *The Analysis of Ideology*, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Coleman, James S. (1994), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Collier, Paul (1998), "Social Capital and Poverty", Social Capital Initiative Working Paper, N° 4, Washington, D.C., Banco Mundial, noviembre.
- Conterno, Elena (1999), "Evaluación de estrategias de lucha contra la pobreza en el Perú: análisis a nivel de programas y proyectos", *¿Cómo reducir la pobreza y la inequidad en América Latina?*, Enrique Vásquez (comp.), Lima, Programa Latinoamericano de Políticas Sociales/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).
- Chevarría, Carlos (2000), "Impacto de la intervención de ARARIWA en la Microcuenca de Patacancha (Cusco)", *Cooperación externa, ONG y desarrollo*, Lima, Escuela para el Desarrollo.
- Díaz-Albertini, Javier (2001), "La participación política de las clases medias y las ONGDs en el Perú de los noventa", *América Latina Hoy*, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca.
- ____ (1995), "Las ideologías, los profesionales y la representación de lo social", *Plural. Revista del Programa de Estudios Generales de la Universidad de Lima*, año 1, N° 1, julio-diciembre.
- ____ (1993), "Nonprofit advocacy in weakly institutionalized political systems: the case of NGOs in Lima, Peru", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 22, N° 4.
- ____ (1991), "Non-government organisations and the grassroots in Peru", *Voluntas, International Journal of Voluntary and Non-Profit Organizations*, vol. 2, N° 1.
- ____ (1990), "Development as Grassroots Empowerment: An Analytic Review of NGO Programs in Lima, Peru. Program on Non-Profit Organizations", Working Paper, N°157, Universidad de Yale.
- Durston, John (2000), *¿Qué es el capital social comunitario?*, serie Políticas sociales, N° 38 (LC/L.1400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.38.
- ____ (1999), "Construyendo capital social comunitario", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre.

- Edwards, Michael (1999), "Enthusiasts, Activists and Sceptics: The World Bank, Civil Society and Social Capital" (www.worldbank.org/poverty/scapital/library/papers.htm).
- Evans, Peter (1996), "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Fox, Jonathan (1996), "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Friedmann, John (1996), *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Massachusetts.
- Fukuyama, Francis (1996), *Confianza*, Buenos Aires, Editorial Atlántida.
- Gonzales de Olarte, Efraín (1998), *El neoliberalismo a la peruana: economía política del ajuste estructural, 1990-1997*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP)/Consortio de Investigación Económica.
- Gonzales de Olarte, Efraín y Lilián Samamé (1991), *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*, Lima, Consortio de Investigación Económica/Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Granovetter, Mark (1986), "Labor mobility, internal markets and job matching: a comparison of sociological and economic approaches", *Research in Social Stratification and Mobility*, vol. 6.
- (1973), "The strength of weak ties", *American Journal of Sociology*, vol. 78, N° 6.
- Grootaert, Christiaan (1998), "Social Capital: The Missing Link?", Social Capital Initiative Working Paper, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial, abril.
- Guimarães, Roberto P. (1996), "¿El Leviatán en extinción? Notas sobre reforma del Estado en América Latina", *Situación*, N° 1996/1, Banco Bilbao Vizcaya, junio.
- Heller, Patrick (1996), "Social capital as a product of class mobilization and state intervention", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Hirschman, Albert O. (1984), *Getting Ahead Collectively. Grassroots Experiences in Latin America*, Nueva York, Pergamon Press.
- Hulme, David y Michael Edwards (1997), "NGOs, states and donors: an overview", *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort*, David Hulme y Michael Edwards (comps.), Nueva York, St. Martin's Press.
- Kähkönen, Satu (1999), "Does Social Capital Matter in Water and Sanitation Delivery? A Review of the Literature", Social Capital Initiative Working Paper, N° 9, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- Kliksberg, Bernardo (2000), "Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina", *Socialismo y participación*, N° 89, Lima, diciembre.
- (1999), "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Knack, Stephen (1999), "Social Capital, Growth and Poverty: A Survey of Cross-Country Evidence", Social Capital Initiative Working Paper, N° 7, Washington, D.C., Banco Mundial, abril.
- Krishna, Anirudh y Norman Uphoff (1999), "Mapping and Measuring Social Capital", Social Capital Initiative Working Paper, N° 13, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Krishna, Anirudh y Elizabeth Shrader (1999), "Social Capital Assessment Tool", ponencia preparada para la Conferencia en Capital Social y Reducción de la Pobreza, organizado por el Banco Mundial (Washington, D.C., junio) (www.worldbank.org/poverty/scapital/library/papers.htm).

- Lam, Wai Fung (1996), "Institutional design of public agencies and coproduction: a study of irrigation associations in Taiwan", *World Development*, vol. 24, Nº 6.
- Lomnitz, Larissa y Ana Melnick (1991), *Chile's Middle Class: A Struggle for Survival in the Face of Neoliberalism*, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- López, Sinesio (1997), *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima, Instituto de Diálogo y Propuestas.
- Misztal, Barbara A. (1996), *Trust in Modern Societies*, Cambridge, Massachusetts, Polity Press.
- Murakami, Yusuke (2000), *La democracia según C y D: un estudio de la conciencia política y el comportamiento político de los sectores populares en Lima*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP)/The Japan Center of Area Studies.
- Narayan, Deepa (1999), "Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty", Washington, D.C., Banco Mundial (www.worldbank.org/poverty/scapital/library/papers.htm), julio.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor (1996), "Crossing the great divide: coproduction, synergy and development", *World Development*, vol. 24, Nº 6.
- ___ (1992), *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, San Francisco, ICS Press.
- Paldam, Martin y Tinggaard Svendsen Gert (1999), "Is Social Capital an Effective Smoke Condenser? An Essay on a Concept Linking the Social Sciences", Social Capital Initiative Working Paper, Nº 11, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- Pantoja, Enrique (1999), "Exploring the Concept of Social Capital and its Relevance for Community-Based Development: The case of Coal Mining Areas in Orissa, India", Social Capital Initiative Working Paper, Nº 18, Washington, D.C., Banco Mundial, octubre.
- Portocarrero, Felipe y Armando Millán (2001), *Perú: ¿país solidario?*, Lima, Centro de Investigación, Universidad del Pacífico.
- Portocarrero, Felipe y otros (2001), *El tercer sector en el Perú: una aproximación cuantitativa*, Lima, Centro de Investigación, Universidad del Pacífico/The Johns Hopkins University.
- ___ (2000), "El Tercer Sector en el Perú", Lima, Centro de Investigación, Universidad del Pacífico.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Rafaella Nanetti (1993), *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Rose, Richard (1998), "Getting Things Done in an Anti-Modern Society: Social Capital Networks in Russia", Social Capital Initiative Working Paper, Nº 6, Washington, D.C., Banco Mundial, noviembre.
- Rossing Feldman, Tine y Susan Assaf (1999), "Social Capital: Conceptual Frameworks and Empirical Evidence (An Annotated Bibliography)", Social Capital Initiative Working Paper, Nº 5, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Rudé, George (1980), *Ideology and Popular Protest*, Nueva York, Praeger Publications.
- Ruiz Bravo, Patricia y Percy Bobadilla (1993), *Con los zapatos sucios*, Lima, Escuela para el Desarrollo.
- Salamon, Lester M. y otros (1999), *Nuevo estudio del sector emergente, resumen*, Madrid, Centro de Estudios sobre la Sociedad Civil/Universidad Johns Hopkins/Sociedad Anónima de Fotocomposición.

- Scott, James C. (1985), *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Tanaka, Martín (2001), *Participación popular en políticas sociales*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Tanaka, Martín y Patricia Zárate (2000), *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Uphoff, Norman y C.M. Wijayaratna (2000), "Demonstrated benefits from social capital: the productivity of farmer organizations in Gal Oya, Sri Lanka", *World Development*, vol.28, N° 11, noviembre.
- Valderrama, Mariano (1998), "Cambio y fortalecimiento institucional de las ONGDs en América Latina: El caso del Perú", *Cambio y fortalecimiento institucional de las Organizaciones No Gubernamentales en América Latina*, Mariano Valderrama y Luis Pérez (comps.), Buenos Aires, Programa de fortalecimiento Institucional y Capacitación de Organizaciones No Gubernamentales (FICONG)/Asociación Latinoamericana de ONGs (ALOP).
- Valderrama, Mariano, Federico Negrón y Mario Picón (2000), *La contribución de la cooperación privada al desarrollo del Perú*, Lima, Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional.
- Vásquez, Enrique (2000), *Impacto de la inversión social en el Perú*, Lima, Centro de Investigación, Universidad del Pacífico/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).
- Wasserman, Stanley y Katherine Faust (1994), *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge University Press.

Capítulo IX

La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas

*Guillermo Sunkel**

A. La problemática

El concepto de capital social ha entrado en el debate académico y en las agencias internacionales —como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y también la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)— incluyendo una iniciativa especial del Banco Mundial. Este último ha identificado al capital social como un componente integral del desarrollo social y económico, tanto a nivel micro como macro. En uno de sus documentos, el Banco Mundial señala: “El capital social se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad. Estas relaciones permiten a los actores movilizar recursos y lograr metas comunes, que pueden beneficiar a la sociedad en su conjunto o a un determinado grupo” (Banco Mundial, s/f). Reconociendo el potencial del capital social, el Banco Mundial ha destinado recursos para investigar de qué manera este componente habilita a los sectores pobres para participar y beneficiarse del proceso de desarrollo.

* Consultor externo de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, gsunkel@chile.com.

El concepto entra en la discusión intelectual a raíz de la obra pionera de Robert Putnam sobre los gobiernos locales en Italia (Putnam, 1993). En este trabajo, Putnam encontró una alta correlación entre el desempeño de los gobiernos locales y la tradición cívica de la región en la que se encontraban insertos. Estas regiones se caracterizaban por la presencia de organizaciones comunitarias activas, el interés por los asuntos públicos, la confianza en la actuación pública y el respeto a la ley, las redes sociales y políticas horizontales, el escaso clientelismo, y la valoración de la solidaridad y participación cívica. A partir de esta investigación, Putnam plantea que el capital social es el principal factor explicativo de la riqueza de estas comunidades.

Otro aporte importante lo realizó Bourdieu (1985), quien definió capital social como el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo. Su tratamiento del concepto es instrumental y se concentra en los beneficios que reciben los individuos en virtud de su participación en grupos, y en la construcción deliberada de la sociabilidad con el objetivo de crear ese recurso. Su definición aclara que el capital social puede descomponerse en dos elementos: primero, la relación social misma, que permite a los individuos reclamar acceso a los recursos poseídos por sus asociados y, segundo, el monto y la calidad de esos recursos.

Por su parte, Coleman (1990) define capital social según su función: «no es un ente aislado sino más bien una variedad de entes diferentes con dos elementos en común: consisten en algunos aspectos de las estructuras sociales y facilitan ciertas acciones de los actores en la estructura» (Coleman, 1990). Coleman indica que el capital social se presenta tanto en el plano individual como en el colectivo.

En la CEPAL, Durston (2001) define el capital social «como el contenido de ciertas relaciones sociales: las actitudes de confianza y las conductas de reciprocidad y cooperación, que hacen posible mayores beneficios que los que podría lograrse sin estos activos». Luego, Durston postula que existen dos tipos de capital social: uno individual y otro comunitario (o colectivo). El capital social individual «consta del crédito que ha acumulado la persona en la forma de la reciprocidad difusa que puede reclamar en momentos de necesidad, a otras personas para las cuales ha realizado, en forma directa o indirecta, servicios o favores en cualquier momento en el pasado» (Durston, 2000, p. 21). En cambio, el capital social comunitario «consta de las normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal. Reside, no en las relaciones interpersonales diádicas, sino en estos sistemas complejos, en sus estructuras normativas, gestadoras y sancionadoras» (Durston, 2000, p. 22).

Desde esta perspectiva, el capital social es una propiedad de las estructuras sociales. En su aspecto individual toma la forma de redes interpersonales que permiten vincularse con los otros en intercambios sociales, contactos y favores, pero en su sentido colectivo se refiere a la institucionalización de las relaciones de cooperación y ayuda recíproca en el marco de organizaciones, empresas, comunidades locales y grupos que integran la sociedad civil. En esta lógica, el capital social comunitario es más que las redes sociales y da forma a instituciones colectivas.

En la creciente literatura sobre capital social algunos temas aparecen frecuentemente tratados. Estos “temas” pueden ser considerados como aspectos o dimensiones del capital social.

“Participación en redes”. En todos los usos del concepto aparece como clave la noción de redes de relaciones entre individuos y grupos. Las personas se involucran con otras a través de diversas asociaciones, las que son voluntarias y equitativas. El capital social no puede ser generado por individuos que actúan por sí mismos, depende de la tendencia a la sociabilidad, de la capacidad para formar nuevas asociaciones y redes.

“Reciprocidad”. El capital social no implica el intercambio formal e inmediato del contrato legal, sino una combinación de altruismo de corto plazo e interés personal en el largo plazo. El individuo provee un servicio a otro o actúa para el beneficio de otros con un costo personal, pero en la expectativa de que este “servicio” le será devuelto en algún momento en el futuro en caso de necesidad. En una comunidad donde la reciprocidad es fuerte, las personas se preocupan por los intereses de los otros.

“Confianza”. La confianza implica la voluntad de aceptar riesgos, lo que supone que otras personas responderán como se espera, ofreciendo apoyo mutuo, o al menos sin intención de causar daño.

“Normas sociales”. Las normas sociales proveen un control social informal que obvia la necesidad de acciones legales e institucionalizadas. Las normas sociales generalmente no están escritas, pero son comprendidas por todos, tanto para determinar qué patrones de comportamiento se esperan en un contexto social dado, como para definir qué formas de comportamiento son valoradas o socialmente aprobadas. Hay quienes argumentan que ahí donde el capital social es alto, la criminalidad es baja y existe escasa necesidad de un control policial más formal. Por el contrario, ahí donde existe un bajo nivel de confianza y pocas normas sociales las personas se involucrarán en una acción colectiva solamente en un sistema de reglas y regulaciones formales.

“Proactividad”. Lo que está implícito en varias de las categorías anteriores es un sentido de eficacia personal y colectiva. El desarrollo del capital social requiere del involucramiento activo de los ciudadanos en una

comunidad. Ello es enteramente distinto a recibir servicios aunque éstos sean de derechos humanos. El capital social se refiere a las personas como creadoras y no como víctimas.

En este documento asumimos que éstas son dimensiones que permitirían investigar empíricamente el capital social en una comunidad concreta. Pero, además, se asume que el capital social constituye un recurso. Siguiendo a Kaztman, consideramos que el capital social se refiere, en líneas gruesas, “a los recursos instalados en una red que pueden ser movilizables por quienes participan en ella para el logro de metas individuales y colectivas” (Kaztman, 2001b).

Al hablar de capital social como recurso, se destaca la oportunidad de acumulación. El capital social es un recurso acumulable que crece en la medida en que se hace uso de él y se devalúa si no es renovado. La acumulación descansa sobre círculos virtuosos, donde la memoria de experiencias exitosas de confianza produce su renovación fortalecida. Pero también existen círculos viciosos, donde la falta de confianza socava la cooperación y termina por incrementar la desconfianza. Un documento del Banco Mundial recuerda que la posibilidad de acumular capital social supone también el riesgo de una distribución concentrada y segmentada. O sea, puede existir una acumulación desigual, que aumente el capital social de aquellos que disponen de mayores niveles de ingreso y educación. En cambio, personas con bajos niveles de ingreso y educación, o sea, más necesitadas de este recurso, pueden ver obstaculizada su oportunidad de acumulación.

La acumulación y distribución del recurso significa que el capital social puede tener distintas graduaciones. Hay niveles mayores o menores de capital social. Esta disponibilidad diferenciada puede obedecer a desniveles sociales (nivel educacional y económico), a diferencias sociodemográficas (género, edad) o geográficas (urbano-rural, capital-provincia).

Al enfocar el capital social como un recurso se subraya también su movilidad. El capital social no estaría restringido a su ámbito de origen, sino que podría ser transferido a otro campo. Sin embargo, la posibilidad de “conversión” del capital social en insumos directamente productivos debe ser tomada con cautela.

Este documento se propone vincular esta discusión sobre capital social con aquella otra sobre la pobreza urbana. Antes de entrar en el tema, interesa resaltar tres puntos. El primero se refiere a la definición de pobreza; dado que al utilizar como criterio de definición la línea de pobreza —entendida principalmente en términos de ingreso monetario— quedan incluidos grupos tan diversos como trabajadores con bajos ingresos, pescadores, cesantes, pueblos, nativos, y otros. Es decir, grupos extremadamente heterogéneos que carecen de un principio de identidad. Esto contiene la paradoja de que

un pobre consiste precisamente en la negación de la identidad: es el que nada tiene (Bengoa, 1996).

El segundo punto es que el tema del capital social representa una visión positiva de la capacidad de la gente para superar las limitaciones debilitantes de la pobreza. Esta visión supone que los pobres tienen el potencial de atenuar esas desigualdades por medio de sus iniciativas personales de autoayuda (creación de redes), utilizando sus relaciones sociales para compensar su carencia de capital humano o material (enfoque de capital social) y mediante la organización colectiva.

El tercero es que el tema del capital social implica una promesa. Ésta es que el uso de este enfoque permitirá establecer criterios de intervención que producirían un fortalecimiento de la integración social y las oportunidades de bienestar.

En las secciones que siguen se examinan los siguientes temas. En la sección B se discuten algunos rasgos de los procesos de exclusión social de los pobres urbanos. La sección comienza con una descripción de las principales tendencias en la evolución reciente de la pobreza urbana. En la sección C se analizan tres dimensiones del capital social de los sectores populares urbanos. Ellos son: las percepciones de confianza, reciprocidad y seguridad, la participación en la comunidad y las redes interpersonales. En la sección D se aborda el tema del fortalecimiento del capital social de los pobres urbanos. Se consideran tres aspectos: las condiciones que requiere la producción de capital social; la participación de los sectores populares en programas sociales; y algunos criterios para el fortalecimiento del capital social.

B. Exclusión social y pobreza urbana

La presente sección examina algunos rasgos de los procesos de exclusión social de los pobres urbanos. En una primera parte se describen las principales tendencias en la evolución reciente de la pobreza urbana. En los acápites siguientes se analizan los procesos de exclusión social en tres ámbitos distintos: laboral, educativo y territorial. El análisis en cada uno de estos ámbitos se centra en los mecanismos que subyacen a estos procesos y en las características que asume la exclusión.

1. Tendencias y perfil de la pobreza urbana

Interesa primeramente mencionar algunas de las principales tendencias en la evolución reciente de la pobreza urbana:¹

¹ Las tendencias que se mencionan a continuación se encuentran desarrolladas en Arriagada, 2000.

a) Proceso de «urbanización de la pobreza». Pobreza que pasó a localizarse mayoritariamente en zonas urbanas a mediados de los años ochenta; con anterioridad la mayoría de los pobres de la región se encontraban en el medio rural. A fines de los años noventa, 6 de cada 10 pobres habitaban en zonas urbanas. La urbanización de la pobreza se estabiliza en alrededor del 62% entre 1994 y 1997.

Cuadro IX.1
AMÉRICA LATINA: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN URBANO/RURAL
DE LA POBLACIÓN POBRE, 1970-1990

Año	Pobres (miles de personas) a/			Pobres (porcentaje)		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
1970	44 200	75 600	119 800	37	63	100
1980	62 900	73 000	135 900	46	54	100
1986	94 400	75 800	170 200	55	45	100
1990 b/	115 500	80 400	195 900	59	41	100

Fuente: Camilo Arriagada y Ricardo Lagos Weber, "Dinámica poblacional, pobreza y mercado de trabajo", *Población, pobreza y mercado de trabajo en América Latina*, Camilo Arriagada y Ricardo Lagos Weber (comps.), Santiago de Chile, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1998.

a/ Personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a las personas que viven en situación de indigencia.

b/ Estimación para 19 países de la región.

b) América Latina ha experimentado un cambio en la estructura de la pobreza, con un reemplazo bastante avanzado de una pobreza «estructural», expresada de acuerdo a indicadores de necesidades básicas (NBI) e ingresos insuficientes, por otra expresada a través de los indicadores monetarios. América Latina se diferencia por su más claro predominio de la pobreza económica.

c) Creciente gravitación de las ciudades intermedias. El proceso de urbanización regional reconoce que las ciudades intermedias han sido los centros más dinámicos desde el punto de vista demográfico: son las que tienen mayores tasas de crecimiento. En este contexto, la tendencia es que los distintos países de la región reportan mayores porcentajes de pobreza en las ciudades intermedias que en las metrópolis.

La pobreza de las ciudades intermedias reviste mayores grados de complejidad que la que afecta a las metrópolis. Hay un porcentaje más elevado de «pobreza crónica» (NBI) con mayores desventajas en el plano del empleo y la educación. Además, involucra significativamente pobreza rural transferida a la ciudad; es decir, se trata de lugares donde la transición rural-urbana se hace más visible.

d) Las grandes urbes siguen concentrando una proporción importante de la pobreza en la región. Por otra parte, en las grandes urbes tiende a presentarse un tipo de pobreza más puramente económica.

e) Los datos indican que la tendencia principal entre los países de la región ha sido un proceso más rápido de reducción de la pobreza urbana en sus áreas metropolitanas que en las ciudades intermedias. Pero hay excepciones.

Aunque las grandes urbes están afectadas por un menor porcentaje de pobreza que las demás localidades urbanas, ellas concentran cantidades importantes de la pobreza total que existe en la región y cuya reducción, además, parece estar comenzando a estancarse. En lo que sigue nos referiremos principalmente a la pobreza urbana en las áreas metropolitanas.

2. Segmentación laboral

La exclusión social se caracteriza por el debilitamiento o quiebre de los vínculos que unen al individuo con la sociedad. Estos vínculos se refieren, en primer lugar, a aquellos que el individuo establece con el mercado de trabajo, ya que éste no sólo es su principal fuente de ingresos sino que además, y por su intermedio, su familia de pertenencia obtiene estatus e integración al sistema social. Interesa referirse primeramente a los mecanismos que influyen en particulares formas de exclusión de los pobres urbanos del mercado de trabajo.

Una primera forma de exclusión se refiere a aquellas personas que estando activas en el mercado del trabajo se encuentran sin empleo. Sobre este aspecto cabe destacar que actualmente, y a diferencia de lo que ocurría en la década de 1970 y hasta mediados de los años ochenta, la desocupación es una de las principales causas de la pobreza. Por una parte, entre los hogares más pobres la tasa de desocupación es significativamente más alta que en otros grupos socioeconómicos. Así, en los hogares pobres —sobre todo entre los indigentes— la tasa de desocupación ha llegado a ser 20 veces mayor que entre los hogares del quintil más alto. Por otra parte, la desocupación en los hogares pobres es bastante diferente según género, y las mujeres son quienes registran tasas de desocupación más elevadas.

Cuadro IX.2
AMÉRICA LATINA (PAÍSES ORDENADOS POR NIVEL DE URBANIZACIÓN):
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA SEGÚN ÁREA, AÑOS NOVENTA

País/área	Porcentaje de hogares pobres		Tasa de variación anual (1998)		Porcentaje de hogares indigentes				Tasa de variación anual (1998)	
	1990/1991	1994/1995	1997/1998	1990/1994	1994/1997	1990/1991	1994/1995	1997/1998	1990/1994	1994/1997
Uruguay	7	4		-10.7	8.3	1	1	1	0.0	0.0
Área metropolitana	17	7		-14.7	-4.8	3	1	1	-16.7	0.0
Resto urbano										
Venezuela	25	21	-	-4.0	-	7	4	-	-10.7	-
Área metropolitana	36	46	-	6.9	-	12	16	-	8.3	-
Resto urbano										
Chile	28	17	12	-9.8	-7.4	8	4	3	-12.5	-6.3
Área metropolitana	37	26	19	-7.4	-6.7	11	7	5	-9.1	-7.1
Resto urbano										
Brasil	28	31	-	2.7	-	9	11	-	5.6	-
Área metropolitana	41	41	-	0.0	-	19	18	-	-1.3	-
Resto urbano										
Colombia	39	35	30	-3.4	-4.8	14	12	10	-4.8	-5.6
Área metropolitana	50	43	43	-4.7	0.0	18	18	16	0.0	-3.7
Resto urbano										
Panamá	32	23	24	-7.0	1.4	14	8	8	-10.7	0.0
Área metropolitana	40	35	29	3.1	-5.7	15	13	10	-3.3	-7.7
Resto urbano										
Paraguay	-	35	34	-	-1.4	-	10	8	-	-10.0
Área metropolitana	-	51	48	-	-2.9	-	21	20	-	-2.4
Resto urbano										
Costa Rica	20	16	16	-5.0	0.0	5	4	5	-5.0	8.3
Área metropolitana	25	21	18	-4.0	-4.8	9	7	5	-5.6	-9.5
Resto urbano										
El Salvador	-	30	26	-	-6.7	-	7	6	-	-7.1
Área metropolitana	-	50	50	-	0.1	-	17	18	-	2.9
Resto urbano										

Fuente: Camilo Ariagada, *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*, Serie Medio ambiente y desarrollo, N° 27 (LC/L.1429-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre de 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.107, cuadro A-3, p. 66. Elaborado sobre la base de CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1997* (LC/G.1982-P), Santiago de Chile, 1998. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S/E.98.II.G.3.

También interesa resaltar la exclusión de los pobres de los “buenos empleos”, entendidos éstos no sólo como aquellos que tienen un nivel de ingresos aceptable, sino también como los que van acompañados de diversos grados de protección social (OIT, 1998, p. 167). Una primera constatación se refiere a que los niveles de ingreso de los hogares pobres son en general bajos y bastante uniformes. En este sentido, la tendencia apunta a crecientes diferenciales de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados.

Además de recibir bajos niveles de ingresos, los pobres urbanos sólo acceden a empleos de baja calidad. Una alta proporción de los trabajadores que pertenecen a hogares pobres se desempeñan en empleos ya sea sin contratos o con contratos atípicos, que no incluyen previsión social ni seguro médico. Demás está decir que en estas condiciones de precariedad la inestabilidad ocupacional es un rasgo que está siempre presente.

Los mecanismos de exclusión mencionados inciden en una baja tasa de integración al mercado de trabajo —particularmente en el caso de las mujeres y los jóvenes— y también en modos de integración que presentan altos grados de precariedad e inestabilidad. Uno de los efectos centrales de este debilitamiento de los vínculos con el mercado laboral es lo que Kaztman ha denominado “segmentación”, es decir, “un proceso de reducción de las oportunidades de interacción entre grupos o estratos socioeconómicos distintos” (Kaztman, 2001b, p. 2). En el ámbito laboral ello implica “una reducción de la interacción entre trabajadores menos calificados y trabajadores más calificados” (Kaztman, 2001b, p. 3). La hipótesis de Kaztman es que este proceso de segmentación —o de progresivo aislamiento social de los pobres— se traduce en una fuerte limitación en términos de movilidad social.

Un estudio reciente de Espinoza y Canteros sobre la relación entre los contactos sociales de personas de escasos recursos y su carrera laboral, sirve para ilustrar este proceso de aislamiento progresivo y su impacto en la movilidad social (Espinoza y Canteros, 2001). Por medio de un enfoque de redes sociales, el estudio se centra en algunos momentos claves de las trayectorias laborales de los pobres urbanos: la entrada, la estabilidad y los cambios de empleo. Respecto del inicio de la carrera laboral de los pobres, el estudio señala que éste ocurre a una temprana edad —12 ó 13 años— y está marcado por la necesidad económica, ya que el ingreso familiar no es suficiente. Con relación a los contactos, los autores señalan: “El punto de entrada de los pobres al mercado de trabajo depende principalmente de sus contactos con jóvenes o amigos directos. En este primer trabajo, la mayoría de las veces el joven trabaja directamente con parientes o amigos, o bien en lugares cercanos, recomendados por algún conocido. Por la cercanía y homogeneidad de los contactos sociales que median desde los pobres hacia el mundo laboral, sus oportunidades son generalmente magras” (Espinoza y Canteros, 2001, p. 193). Para los pobres la homogeneidad de los contactos genera pocas oportunidades de una inserción adecuada al mercado laboral.

Sobre la permanencia en el mercado laboral, los autores señalan que la situación es distinta para hombres y mujeres, especialmente después de la consolidación de la familia. Sostienen que “en gran medida, el concepto de trayectoria laboral se aplica sólo al hombre, ya que la mujer realiza únicamente trabajos esporádicos para aportar en algo al ingreso familiar cuando éste es bajo. En cambio, los hombres deben asumir el conseguir un trabajo que aporte al ingreso necesario para los hijos, lo que los lleva a empleos con una jornada muy extensa, o a trabajos lejos de su casa. Mientras que las mujeres entran y salen voluntariamente del mercado laboral, los hombres dejan su trabajo sólo en los casos en que éste se vea interrumpido por razones “ajenas a su voluntad” (Espinoza y Canteros, 2001, p. 195)”.

En definitiva, el estudio tiende a mostrar que “los trabajadores pobres se mueven en un contexto de ‘lazos fuertes’, esto es, de contacto frecuente, alta confianza y compromiso personal” (Espinoza y Canteros, 2001, p. 199).

3. Segmentación educativa

La exclusión social se caracteriza por el debilitamiento o quiebre de los vínculos que unen al individuo con la sociedad. Pero estos vínculos no sólo se refieren a aquellos que relacionan al individuo con el mercado laboral. También remiten a los que se establecen con el sistema educacional, que proporciona las habilidades básicas para desenvolverse en el mundo laboral y también desempeña un papel de gran importancia en la socialización de normas y valores. En un primer nivel de análisis interesa referirse a las formas de exclusión que operan en el ámbito de la educación.

En primer lugar, se destaca la exclusión de los niños de hogares pobres de los colegios de mayor calidad. Diversos estudios han resaltado que el sistema educacional en Chile tiene una alta cobertura, llegando a todos los estratos socioeconómicos y, por tanto, que el problema actual ya no radica en la cobertura sino en la calidad de la educación. En Chile existen tres subsistemas educativos: las escuelas municipales, las privadas subvencionadas y las privadas pagadas. La calidad del servicio varía significativamente en estos tres subsistemas, estableciéndose un fuerte contraste entre las escuelas públicas y privadas. Esto se ve confirmado por los resultados del llamado sistema de medición de la calidad de la educación (SIMCE), una prueba aplicada desde 1988 a lo largo de todo el país a los cuartos y octavos años de educación básica. Los resultados de la prueba SIMCE 1997 muestran que los establecimientos municipales, que atienden a los niños provenientes de hogares de bajos ingresos, obtienen los resultados más bajos. Por otra parte, los colegios privados pagados, que atienden a niños de estrato alto y medio-alto, son los que obtienen resultados más elevados.

Cuadro IX.3
CHILE: PROMEDIOS NACIONALES TOTALES PRUEBA SIMCE, a/ TOTALES REGIONALES Y POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO EN LA REGIÓN METROPOLITANA, 1997 (8° BÁSICO)

Promedios	Castellano	Matemáticas	Ciencias naturales	Ciencias histórico-sociales
Promedio nacional	65.20	62.70	62.00	64.04
Promedio Región Metropolitana	66.32	62.85	60.82	63.66
- Establecimientos municipales	61.69	57.64	56.43	59.28
- Privados subsidiados	66.78	62.70	60.49	64.08
- Privados pagados	79.73	80.13	76.68	75.35

Fuente: Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester, "Santiago de Chile. Metropolización, globalización, desigualdad", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, vol. 27, N° 80, mayo de 2001.

a/ Sistema de medición de la calidad de la educación.

Cabe destacar que las desigualdades en la calidad de la educación también tienen una expresión territorial. Los resultados de la prueba SIMCE muestran que en Santiago los mayores puntajes se concentran en las comunas donde viven los sectores de altos ingresos (Las Condes, Providencia, Vitacura), mientras que los puntajes más bajos predominan en comunas de sectores de escasos recursos (véase Rodríguez y Winchester, 2001).

Pero no es sólo que los niños provenientes de los hogares pobres no tienen acceso a los colegios de mayor calidad. Además, ocurre que alcanzan menos años de escolaridad. Según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), en Chile, en 1994 los pobres cuentan con una escolaridad promedio de 7.8 años, los indigentes de 7.3 años y los "no pobres" de 9.7 años. La diferencia de 2 años entre la escolaridad de los pobres y la de los no pobres es significativa, puesto que diversos estudios indican que en la actualidad las personas en edad activa requieren, al menos, 12 años de educación formal para alcanzar una probabilidad importante que exima a su hogar de los riesgos de la pobreza.

Cuadro IX.4
CHILE: AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS
Y MÁS, SEGÚN SEXO Y SITUACIÓN DE POBREZA, 1992-1994 a/

Sexo	Indigencia		Pobreza		No pobres	
	1992	1994	1992	1994	1992	1994
Hombres	7.7	7.4	8.1	7.9	9.7	9.8
Mujeres	7.4	7.2	7.9	7.8	9.3	9.5
Total	7.5	7.3	8.0	7.8	9.5	9.7

Fuente: MIDEPLAN (1966) sobre la base de datos de las encuestas CASEN 1992 y 1994.

a/ Se excluye a la población ocupada en el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar. La tabla se encuentra en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Chile. Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*, Santiago de Chile, 1998.

El número de años de escolaridad representa, en efecto, un fuerte condicionamiento con respecto a la inserción laboral. Según datos de la encuesta CASEN, los ocupados con menos de ocho años de educación acceden mayoritariamente a trabajos no calificados, lo que indica que la educación básica ha sufrido un importante proceso de devaluación de su capacidad para generar movilidad social. Por otra parte, la educación secundaria discrimina positivamente para acceder a mejores empleos, pero sólo una vez que ésta ha sido completada. Es decir, como señalábamos anteriormente, se requieren 10 ó 12 años de escolaridad para alcanzar una probabilidad importante de superar los riesgos de la pobreza.

Cuadro IX.5
CHILE: DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS SEGÚN NIVEL DE ESCOLARIDAD
Y GRUPOS OCUPACIONALES, 1994
(En porcentajes en columnas)

	1 a 7 años	8 años	9 a 11 años	12 años	13 y más años
Poder ejecutivo	2.7	5.5	5.1	6.4	9.9
Profesionales	0.1	0.1	0.4	2.4	39.7
Técnicos y profesionales de nivel medio	0.4	0.9	2.8	10.8	15.7
Empleados	1.1	1.7	5.2	17.4	14.2
Vendedores	10.6	12.1	17.0	19.8	8.9
Agricultores	11.4	7.6	3.8	1.8	0.9
Operarios	16.9	21.4	22.9	16.1	5.3
Operadores, montadores	7.0	12.1	14.5	11.7	3.0
Trabajadores no calificados	49.7	38.7	28.3	13.6	2.6
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Chile. Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*, Santiago de Chile, 1998.

La baja escolaridad de los sectores pobres se vincula a un fenómeno generalizado de deserción escolar. En efecto, los jóvenes que pertenecen a hogares pobres entran al mercado de trabajo para aportar ingresos a sus hogares, con lo que abandonan la educación. Como consecuencia de ello sólo tienen acceso a malos empleos, de baja productividad y bajos salarios. A su vez, la misma falta de educación actúa como una barrera infranqueable para la movilidad ocupacional, asegurando prácticamente la pobreza futura. De este modo, se realiza el proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Otro factor que también se asocia a la baja escolaridad de los sectores pobres es lo que se ha denominado el "clima educacional del hogar", entendido como el promedio de años de escolaridad de los padres. Por último, cabe subrayar que resultados obtenidos por estudios del Banco Mundial sostienen que el 60% del rendimiento diferencial obedece a factores extraescolares y, en primer lugar, al clima educacional del hogar. Además, otros estudios recientes comprueban que el nivel social del vecindario o barrio también puede tener efectos propios en el rezago escolar y la inactividad juvenil, incluso después de controlar el clima educacional del hogar.

En definitiva, todos los mecanismos y procesos de exclusión mencionados inciden en un debilitamiento de los vínculos de los sectores de menores recursos con el sistema educacional, lo que hace que éste deje de operar como un factor de movilidad social. Asistimos aquí también, al igual que en el ámbito laboral, a un proceso de "segmentación", es decir, "de reducción de las oportunidades de interacción entre grupos o estratos socioeconómicos distintos" (Kaztman, s/f). La composición social de los colegios que actualmente existe en Chile expresa con claridad este proceso de segmentación.

4. Segregación socioespacial

Ya se señaló que la exclusión social se caracteriza por el debilitamiento o ruptura de los vínculos que unen al individuo con la sociedad. Se ha examinado el debilitamiento de los lazos que los sectores pobres establecen con el mercado de trabajo y, también, los precarios vínculos que estos sectores logran alcanzar con el sistema educativo. Interesa, por último, referirse a ciertas formas particulares de exclusión de los pobres urbanos en relación con el espacio que habitan.

En este ámbito ya no hablaremos de segmentación, sino más bien de segregación. Una primera forma de exclusión es la «segregación espacial», la que —según Sabatini— podemos definir como «la aglomeración geográfica de familias de igual condición social (étnica, de

edad o de clase)» (Sabatini, 1999, p. 26), situación que dependerá de los contextos nacionales y de cada ciudad.

En Chile, interesa la segregación espacial desde un punto de vista socioeconómico. En términos históricos, "la segregación de gran escala ha sido uno de los sellos característicos de la ciudad de Santiago. Las familias de altos ingresos han tendido a localizarse, prácticamente sin excepción, en los distritos y municipios del área Oriente de la ciudad —los que la gente reconoce como conformando el "barrio alto" de Santiago. Las familias de menores recursos, por su parte, han tendido a formar grandes aglomeraciones de pobreza, especialmente en el Sur y el Poniente" (Sabatini, 1999, p. 28). En otras palabras, el desarrollo de Santiago ha expresado históricamente una tendencia a la composición social homogénea de los barrios y vecindarios.

Un segundo punto es que esta situación de segregación a gran escala perjudica especialmente a los pobres. En efecto, tal como lo ha mostrado Kaztman, la composición socialmente homogénea de los vecindarios de sectores de escasos recursos tiene una incidencia negativa en los comportamientos de riesgo (rezago escolar; jóvenes que no estudian, ni trabajan, ni buscan trabajo; madres adolescentes) y en el mayor o menor éxito en el mercado de trabajo (Kaztman, 2001b).

Otro aspecto importante es que para los pobres la segmentación significa un ambiente social subjetivo, que tiende a "la polarización y endurecimiento de las distancias sociales". Este ambiente social, como lo ha destacado Kaztman, "alimenta una especie de sinergia negativa, que va endureciendo progresivamente la sociabilidad informal entre los grupos que se segregan" (Kaztman, s/f).

Por último, hay que destacar que la segregación de los pobres a la periferia de la ciudad ha sido un proceso que ha tenido sus propias dinámicas de desarrollo, pero en el que el Estado ha jugado un papel importante. Sobre este aspecto se ha planteado que: "En Chile, el Estado ha sido históricamente segregador. Por una parte, la políticas de vivienda social han ubicado las nuevas viviendas para los pobres lejos de los lugares centrales equipados, ahí donde el precio del suelo es bajo. Por otra parte, a lo largo de la historia diversos gobiernos han implementado políticas de erradicación de grupos pobres desde las áreas urbanas consolidadas hacia la periferia urbana relativamente inaccesible y con baja calidad de servicios urbanos" (Sabatini, 1999, p. 30).

Por cierto, hay que reconocer que se están produciendo cambios en los patrones de segregación socioespacial o residencial. Entre ellos cabe destacar, en primer lugar, "la interrupción del patrón de crecimiento urbano concentrado de los grupos de altos ingresos en el barrio alto. Han surgido alternativas tanto en los "exurbios" a través de la multiplicación de las

denominadas "parcelas de agrado" ... como a través de la construcción de grandes proyectos residenciales en municipios fuera del área Oriente". Un segundo cambio es "el desarrollo de nuevas y extensas zonas residenciales para familias de ingresos medios en municipios o áreas tradicionalmente populares, tanto en la periferia como en las áreas deterioradas del municipio central". Por último, resalta la "descentralización de la estructura urbana de Santiago a favor de una serie de subcentros que han surgido en el cruce de las vías radiales de acceso a la ciudad con el anillo de circunvalación Américo Vespucio... Los subcentros consisten principalmente en centros comerciales (*shopping centres*), pero también en nuevas áreas industriales" (Sabatini, 1998, pp. 11-12).

Sabatini interpreta estos cambios positivamente y señala que ellos están favoreciendo: i) una disminución de las distancias promedio entre familias de diferente condición social, debido a la localización y, ii) la aparición de espacios intermedios de carácter público, socialmente diversificados, principalmente de carácter comercial (Sabatini, 1998, p. 12).

C. El capital social de los pobres urbanos

Hemos examinado algunos de los mecanismos y formas de exclusión por medio de los cuales se constituye la pobreza urbana. Interesa conectar ahora esta discusión con aquella otra sobre capital social. La pregunta es: ¿Cuál ha sido el desarrollo del capital social de los pobres urbanos en un contexto socioeconómico que los excluye del acceso a los buenos trabajos, a una educación de calidad y que los segrega en términos residenciales? ¿Cómo han enfrentado los pobres urbanos estas distintas formas de exclusión? Para abordar estas interrogantes vamos a examinar tres aspectos que, si bien no son exhaustivos, resultan esenciales en las reservas (*stock*) de capital social de una comunidad. Ellos son: las percepciones de confianza y seguridad, la participación en la comunidad y las redes interpersonales.

1. Percepciones de confianza, reciprocidad y seguridad

Una primera dimensión del capital social de los pobres urbanos que interesa considerar se refiere a las percepciones de confianza, reciprocidad y seguridad. En los diversos planteamientos sobre capital social, se sostiene que la existencia de lazos sociales construidos sobre la base de la confianza son uno de los factores fundamentales para el desarrollo de la vida colectiva. Si no existe el factor confianza, la convivencia en la familia, el barrio, el mercado o en las instituciones públicas difícilmente puede funcionar. Existen dos dimensiones diferentes de este "factor": la confianza interpersonal y la confianza en las instituciones.

El estudio *Desarrollo humano en Chile, 2000* realizado por el PNUD, aporta información significativa sobre la confianza interpersonal. El estudio revela que "casi un tercio de los entrevistados afirma que, en general, se puede confiar en las personas. En cambio, un 63% de las personas manifiesta desconfianza. El análisis de las variables permite visualizar las siguientes tendencias: los jóvenes suelen mostrar más confianza en las personas que los otros grupos de edad. En Santiago tiende a prevalecer un nivel de confianza mayor que en las otras regiones del país. Las diferencias más notorias se desprenden de la estratificación socioeconómica. Los entrevistados del grupo alto manifiestan una confianza en las personas muy superior a las personas del grupo medio y, por sobre todo, a las del grupo bajo" (PNUD, 2000, p. 144). Ello estaría indicando que las actuales condiciones de pobreza tienden a fomentar la desconfianza interpersonal.

Cuadro IX.6
CHILE: CONFIANZA SOCIAL SEGÚN GRUPO SOCIOECONÓMICO

	Alto	Medio	Bajo
Se puede confiar en las personas	53.1%	33.5%	27.5%
No se puede confiar en las personas	40.5%	62.2%	68.4%
No sabe - no responde	6.4%	4.3%	4.1%

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo humano en Chile, 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago de Chile, 2000.

Por otra parte, cabe resaltar que comparativamente Chile se ha caracterizado por la histórica confianza de la población respecto de las instituciones del Estado. Hasta no hace mucho, Chile se jactaba de ser un país libre de la corrupción, donde el servicio público era altamente valorado. Si bien esta situación no ha cambiado del todo, para nadie es desconocido que en la actualidad existe una crisis de estas instituciones. La mayoría de las encuestas realizadas en los últimos años indican malas evaluaciones de los políticos, la justicia y el sistema penal. En muchas de ellas se destaca una creciente evaluación negativa de la acción de Carabineros, especialmente en los sectores populares.

Un segundo aspecto a considerar se refiere a la reciprocidad. Hemos subrayado anteriormente que la confianza implica ciertas normas tácitas de reciprocidad. De hecho, el capital social presupone la percepción de que reina un cierto "juego limpio" (*fair play*) en las relaciones sociales y, por tanto, que las personas reciben un trato recíproco en sus actitudes y conductas. El estudio del PNUD indagó en las percepciones de reciprocidad, encontrando que sólo en la familia una gran mayoría considera "que recibe a cambio lo

mismo que entrega. Respecto de las relaciones de trabajo (o estudio) y con los amigos, la percepción es dividida. En cambio, sólo una minoría estima que existe un justo intercambio en la relación con el Estado. Y la apreciación no es mucho mejor respecto de las empresas de servicios básicos" (PNUD, 2000, p. 147).

Cuadro IX.7
CHILE: PERCEPCIÓN DE RECIPROCIDAD

En las siguientes actividades ¿usted siente que recibe a cambio lo mismo que entrega?	En las siguientes actividades ¿usted siente que recibe a cambio lo mismo que entrega?		
	Sí	No	No sabe - no responde
En su relación con las empresas de servicios básicos (luz, gas, teléfono)	28.3%	67.9%	3.8%
En su relación con el Estado	17.3%	77.9%	4.8%
En su relación con los amigos	48.8%	48.8%	2.4%
En su relación con la familia	85.4%	13.9%	0.7%
En su relación con el trabajo o estudio	40.3%	45.1%	14.6%

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo humano en Chile, 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago de Chile, 2000.

En otras palabras, los datos anteriores denotan una gran diferencia entre las percepciones de reciprocidad respecto de las relaciones con instituciones (que son percibidas como claramente "injustas") y, en otro ámbito, respecto de las relaciones interpersonales (que aparecen como mucho más "justas"). Esta diferencia es relativamente conocida. Lo novedoso, sin embargo, es la diferencia entre los distintos tipos de relaciones interpersonales: particularmente con la familia, por una parte, y las relaciones con amistades, vecinos o compañeros de trabajo, por otra. Como lo señala el estudio del PNUD, esto pareciera indicar que "la confianza con la pareja u otro miembro de la familia no suele ser la misma que pueda desarrollarse con vecinos, amigos y conocidos en general. De hecho, las relaciones de confianza están centradas en el ámbito familiar. Las personas entrevistadas afirman tener confianza para hablar de los asuntos importantes con los miembros de la familia y, en menor medida, con la pareja. En cambio, no suelen conversarlos con los compañeros de trabajo, los vecinos y los conocidos" (PNUD, 2000, p. 147). Esta diferencia entre la valoración de la familia como una "institución" basada en relaciones de confianza y la devaluación de las amistades (vecinos, compañeros de trabajo) es relevante entre los pobres urbanos y volveremos sobre ella.

Un tercer aspecto a destacar son los sentimientos de seguridad respecto del vecindario en que se vive, lo que también es significativo en el capital social de una comunidad. Según Rodríguez y Winchester: "Las tasas de

violencia tanto en Santiago como en el país no han aumentado en los últimos diez años. No obstante, el tema de la seguridad ciudadana está cada vez más presente en las noticias ... y en las opiniones que registran las encuestas ... En el caso de Santiago, sus habitantes manifiestan mayor inseguridad en los espacios públicos que en los privados, situación contradictoria cuando se la compara con la información estadística nacional. Según ésta, los hurtos, los robos con fuerza y los robos con violencia, afectan más a las residencias que a las personas, instituciones o vehículos" (Rodríguez y Winchester, 2001, p. 135).

Por otra parte, la vida en los vecindarios pobres de Santiago es percibida como más peligrosa, haciendo de la seguridad ciudadana un problema central. El cuadro IX.8 revela que las personas de estrato bajo en Santiago —al igual que en otros estratos sociales— manifiestan mayor seguridad en su casa o departamento. Pero con respecto a las calles de su vecindario, declaran niveles de inseguridad significativamente más altos que los restantes sectores sociales. Es posible, como lo han señalado Rodríguez y Winchester, que estas percepciones estén asociadas al hecho de que "se han debilitado los mecanismos organizacionales que antes actuaban como un freno a la violencia y al crimen. Como consecuencia, los barrios se han desarticulado y devenido más inseguros, y la gente busca soluciones por la vía de reforzar la presencia policial" (Rodríguez y Winchester, 2001, p. 136). La penetración de las drogas en los barrios pobres de la ciudad, en especial entre los jóvenes, ha llevado también a la creación de nuevos grupos y modificado la estructura de poder en el interior del barrio mismo.

Cuadro IX.8
SANTIAGO (CHILE): PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD SEGÚN ESTRATO
SOCIOECONÓMICO

	Alta	Media	Baja
Casa o departamento			
Seguro	92.3%	89.4%	84.5%
Inseguro	7.7%	10.6%	15.5%
Calles del vecindario durante el día			
Seguro	94.6%	84.7%	77.1%
Inseguro	5.4%	15.3%	22.9%
Calles del vecindario durante la noche			
Seguro	71.4%	58.2%	55.3%
Inseguro	28.6%	41.8%	44.7%
Medios de transporte público			
Seguro	36.4%	32.3%	34.8%
Inseguro	63.6%	67.7%	65.2%
Centro de la ciudad			
Seguro	29.3%	28.6%	28.7%
Inseguro	70.7%	71.4%	71.3%

Fuente: Enrique Oviedo y Alfredo Rodríguez, "Santiago, una ciudad con temor", *Temas sociales*, N° 26, Santiago de Chile, Corporación de Estudios Sociales Sur, agosto de 1999.

En definitiva, el análisis revela que las actuales condiciones de pobreza tienden a fomentar la desconfianza interpersonal y también altos niveles de inseguridad, especialmente en los barrios pobres. A su vez, la familia aparece como una "institución" altamente valorada en términos de confianza, reciprocidad y seguridad.

2. Participación en la comunidad

Una segunda dimensión del capital social de los pobres urbanos que interesa considerar se refiere a los patrones asociativos urbanos. Una interpretación relativamente aceptada es que la organización popular se ha debilitado con el advenimiento de la democracia. Se señala que en los años ochenta surgieron una multiplicidad de organizaciones autónomas del Estado, en la mayor parte de los casos antagónicas a él, que "dinamizaron la vida social y obtuvieron importantes logros en relación a la supervivencia material, defensa de derechos, capacitación, expresión y formación de identidades. A fines de esa década y comienzos de los años noventa ese movimiento se debilitó. Desaparecieron muchas de sus organizaciones y las restantes disminuyeron su visibilidad pública" (PNUD, 2000, p. 169). Una pregunta es si esta experiencia asociativa y su derivación en tanto capital social se mantiene y evoluciona en el tiempo. Por de pronto, lo que interesa

analizar son: i) los cambios en los patrones asociativos urbanos que se han producido en los años noventa y, ii) las motivaciones y expectativas de los actores urbanos.

Un estudio realizado por Rayo y de la Maza examina los cambios que han tenido lugar en las formas de acción colectiva de los pobres en una comuna de Santiago durante los años noventa. Entre los cambios analizados por los autores interesa destacar los siguientes:²

a) Desvanecimiento del movimiento poblacional como orientación de las experiencias asociativas de base territorial. Existencia de numerosas pequeñas organizaciones, tanto en su número de integrantes como en su espacio de acción, cuya preocupación principal se sitúa en el hacer y no en el representar. Se busca la construcción de redes en torno de temas específicos, orientando las organizaciones hacia la "solución de problemas concretos".

Existe una multiplicidad de iniciativas asociativas, principalmente vinculadas a la gestión comunitaria de servicios básicos no provistos adecuadamente por el Estado. Éstas se materializan en grupos reducidos con objetivos de alcance también limitado, que interesan directamente a los asociados o bien a su entorno inmediato. Tales grupos, a diferencia del decenio anterior, son distintos unos de otros en sus orientaciones y formas de organizarse, no están asociados entre sí, ni mantienen una referencia activa a proyectos mayores, ni en el plano político ni en el territorial.

b) Si bien el Estado ha establecido la posibilidad de desarrollar vínculos propositivos abiertos a todo tipo de organización social, las juntas de vecinos continúan siendo el principal actor y referente organizacional en los barrios pobres urbanos. El descrédito que dichas organizaciones experimentaron durante el régimen militar parece superado, y se reinstalan como el principal vínculo con los poderes públicos a escala local.

Los clubes deportivos, otra organización tradicional del mundo urbano popular, continúan siendo un vehículo de actuación e identidad territorial muy significativo. Otras manifestaciones juveniles, como las orientadas a la expresión musical de rock pesado, han tenido un importante desarrollo en diversos sectores de la ciudad.

c) Un rasgo bastante extendido en la organización de base territorial es el liderazgo femenino, situación que no difiere de lo observado en las décadas anteriores. Las ollas comunes, una organización de origen territorial que se "sectorializa" con relativo éxito durante los años noventa en la provisión de servicios alimentarios al sistema educacional, ilustra un caso

² Los elementos que se desarrollan a continuación incorporan los aportes de Rayo y de la Maza (1998).

excepcional de transformación y reconversión de los fuertes liderazgos femeninos nacidos en los años ochenta.

d) El Estado continúa ejerciendo su centralidad en la constitución de sujetos colectivos, por medio de la formulación participativa de proyectos de inversión social financiados con recursos públicos, que han servido para establecer un vínculo entre el Estado y las organizaciones sociales tanto en la definición de algunas prioridades de inversión local, como en el modo de intervención de los poderes públicos.

Por otra parte, el estudio de Rayo y de la Maza (1998) analiza los cambios que han tenido lugar en las orientaciones de la acción colectiva de los pobres en la comuna de Peñalolén, en Santiago, durante los años noventa. En su análisis, plantean que las motivaciones y expectativas de éstos se estructuran en torno de tres ejes: el intento por romper con la exclusión y la segregación urbana, la calidad de vida, y la creación de un medio más seguro para los niños y jóvenes.

La comuna de Peñalolén ha experimentado un extraordinario crecimiento inmobiliario en los últimos años, lo que ha significado un alza exponencial en el precio del suelo. Es así como en una comuna caracterizada como de población de extrema pobreza según diversos indicadores, se ha producido un cambio sustancial en la composición social como consecuencia de grandes proyectos habitacionales para sectores medios y altos. En este sentido, uno de los desafíos y oportunidades más interesantes para sus habitantes y autoridades es proyectar una comuna que integre ambos mundos sociales.

¿Cuáles son las percepciones de los pobladores de Peñalolén con respecto a la diversificación de la comuna? "Los dirigentes entrevistados identifican un conjunto de adelantos en su comuna, los que se han producido en cierto modo, como resultado de ese mayor poder comprador y de consumo de la comuna. Sin embargo, también perciben una clara división entre ellos y los nuevos habitantes ("del canal para arriba y del canal para abajo"). Al mismo tiempo, por el modo de estructuración de los conjuntos residenciales de ingresos medios y por el hecho de que los allegados han debido irse de la comuna, los pobladores pobres sienten que 'los ricos' les han quitado terrenos que les eran propios" (Rayo y de la Maza, 1998, p. 433).

En el discurso de los pobladores destaca el arraigo que tienen a su territorio y la voluntad persistente de algunos de ellos por organizarse para mejorarlo y hacerlo más vivible. Por otra parte, la segregación social de la ciudad constituye un tema frecuente en las iniciativas asociativas. "Subyace una percepción de segregación comunal deliberada, que ha permitido distanciar a los pobres de los grupos medios y altos de la ciudad. La reivindicación no es meramente el ejercicio de su derecho a una vivienda

propia, sino además de permanecer en el territorio en el que han vivido en años. Es ... el rechazo a la exclusión física que ven asociada a los programas de vivienda gubernamentales. Para los pobladores en la diversidad social creciente de Peñalolén, existen expectativas concretas de progreso, que estiman bastante más improbables de alcanzar en otras comunas de la periferia metropolitana, donde sólo viven pobres erradicados de toda la ciudad" (Rayo y de la Maza, 1998, p. 466).

Esta percepción de los pobladores se conecta con un planteamiento que hemos venido haciendo a lo largo del texto. Éste es que los procesos de segmentación y segregación implican una reducción de las oportunidades de interacción entre grupos socioeconómicos distintos y, por tanto, una merma de las oportunidades de los pobres para incorporar activos que les permitan superar su situación.

La búsqueda de un espacio propio para vivir va aparejada con la búsqueda de soluciones en materias de interés común, fundamentalmente en la provisión de servicios básicos. En este sentido, un segundo eje que incorporan las iniciativas asociativas de base poblacional es el tema de la calidad de vida. Los proyectos en que participan los sectores populares tienen como uno de sus propósitos centrales mejorar las condiciones de vida de su entorno local, en un contexto de escasez de recursos y de programas de mejoramiento. Los proyectos se refieren a cuestiones tales como: la construcción de multicanchas, plazas y áreas verdes, juegos infantiles, y otros. Un aspecto que debe destacarse es que "el éxito de programas basados en el copago de los servicios, como la pavimentación participativa y la vivienda progresiva, se debe en gran medida a la disposición de muchos pobladores a sustentar sobre su propio esfuerzo los beneficios a los que aspiran" (Rayo y de la Maza, 1998, p. 440).

Por último, cabe consignar que un tema clave en el mejoramiento de la calidad de vida es la construcción de un hábitat más seguro para los niños y jóvenes del sector. A ello se asocian una multiplicidad de iniciativas de naturaleza preventiva respecto del consumo de drogas, la acción delictual, la violencia intrafamiliar, entre otros.

En definitiva, se observa un cambio en la orientación de las experiencias asociativas de base territorial: de una orientación centrada en la representación a otra centrada en el hacer. Los pobres urbanos participan en numerosas pequeñas organizaciones destinadas a la "solución de problemas concretos". Por su parte, los grupos que participan tienen expectativas en términos de romper con la segregación urbana y mejorar su calidad de vida.

3. Redes sociales

Interesa finalmente considerar las redes sociales como otra dimensión del capital social de los pobres urbanos. Se entiende por redes sociales aquellas estructuras de sociabilidad a través de las cuales circulan bienes materiales y simbólicos entre personas más o menos distantes. Las redes sociales operan como uno de los recursos básicos de supervivencia de familias en condiciones de pobreza. Son también uno de los mecanismos importantes de movilidad social y aprovechamiento de oportunidades.

El estudio de redes sociales tiene un importante desarrollo en la antropología, la sociología y la psicología social a partir de los años setenta, existiendo una amplia bibliografía sobre el tema. La investigación sobre redes sociales abarca diversos temas tales como el acceso al mercado de trabajo, las redes de apoyo para la solución de problemas, las relaciones de amistad, entre otros. En América Latina, el foco de interés principal ha estado en las redes de subsistencia de los pobres. Se trata de relaciones establecidas entre familiares, vecinos y amigos que habitan en la misma área física y comparten una situación de pobreza. El trabajo pionero fue realizado en México por Larissa Lomnitz, quien describe la red social como un "mecanismo efectivo para suplir la falta de seguridad económica que prevalece en la barriada" (Lomnitz, 1994). La autora destaca esencialmente la función económica de los intercambios que se dan en las redes sociales.

En un artículo reciente en que dan cuenta del estado del arte de la investigación sobre redes sociales, Richards y Roberts señalan que "varios informes demuestran que las redes sociales han sido los medios principales por los cuales los pobres latinoamericanos han hecho frente a la vida urbana, proporcionando el apoyo y la pericia para construir una casa, encontrar empleo u obtener ayuda en emergencias financieras y médicas. Los pobres han demostrado ser hábiles para la creación de redes sociales, particularmente con los parientes" (Richards y Roberts, 2001, p. 4). Asimismo, estos autores señalan que varios factores favorecieron la creación de redes sociales entre los pobres urbanos, contribuyendo a lo que califican como una "historia de éxito". Entre estos factores destacan la migración sustancial del campo a la ciudad, con el traslado consiguiente de las relaciones sociales de tipo rural; el proceso de asentamiento informal, que implicó la cooperación entre los primeros pobladores en defensa propia en contra del desalojo, para instalar infraestructura urbana básica y construir instalaciones comunitarias; las labores de la economía informal urbana, donde las redes sociales pasaron a ser elementos clave para el acceso a mercados laborales; por último, el desarrollo de redes vinculadas a las iglesias (principalmente evangélicas), las que fueron atractivas para aquellos sin otras fuentes sólidas de apoyo social (Richards y Roberts, 2001).

En un estudio realizado a fines de los años ochenta en dos poblaciones pobres en Santiago, Vicente Espinoza da cuenta de algunas de las principales características de las redes sociales. Entendiendo que "las redes sociales son un mecanismo de acceso a cualquier recurso" y que, en el caso de los pobres urbanos, están establecidas en la organización de la sobrevivencia. En el estudio se considera primeramente el tamaño de las redes sociales de estos hogares. Se señala que "en promedio, las redes son pequeñas, pero hay una variación notable entre ellas, coincidiendo con un cambio de estatus económico. Las redes más pequeñas (alrededor de 8 personas) corresponden a los más pobres y las redes más grandes (unas 11 personas) a quienes están más alejados de una situación de pobreza" (Espinoza, 1995, p. 36).

En segundo lugar, en el estudio se analiza el tipo de recursos a los que se desea acceder. El estudio revela que "el mayor volumen de contactos ocurre en los intercambios relacionados con el mercado de trabajo, lo cual revela la importancia del empleo remunerado. Los intercambios monetarios vienen a continuación... Un gran número de contactos sociales provee elementos vitales para el funcionamiento del hogar, desde alimentos a ropa o muebles. El cuidado de los niños y las tareas del hogar usan un número similar de contactos" (Espinoza, 1995, p. 37).

En seguida, se consideran los tipos de contactos. Sobre este aspecto el hallazgo es que "la mayor parte de los contactos corresponden a gente fuera del hogar ... (lo que) desafía la idea respecto a que intercambios familiares extendidos o el parentesco fueran la base del apoyo económico". Desde esta perspectiva, lo que aparece como clave en la formación de los lazos comunitarios son las relaciones de vecindad. "Los parientes son muy activos en las redes cuando viven cerca del respondente. Su papel se ve reducido cuando viven fuera del barrio" (Espinoza, 1995, p. 37).

Pero independientemente de si el aspecto clave en el apoyo económico en condiciones de pobreza es la familia (extendida) o las relaciones de vecindad, el hecho es que éstas son relaciones solidarias, basadas en lazos fuertes. La paradoja que esto plantea es que "los lazos fuertes tienden a producir pequeños grupos muy unidos, pero aislados entre sí; los lazos débiles son precisamente los que aseguran la integración social a una escala mayor" (Espinoza, 1995, p. 40). Se trata de círculos cerrados, cuya principal carencia son los lazos que los podrían conectar a otras dimensiones de la vida social. Los intercambios que ahí se producen favorecen a la cohesión grupal, pero no ayudan a mejorar las condiciones de integración social. Esto sin duda constituye una piedra de tope para la intervención comunitaria. "Las intervenciones dirigidas a esos grupos, si no facilitan la formación de lazos débiles, simplemente tienden a preservar una de las condiciones que mantiene a esas familias en la pobreza" (Espinoza, 1995, p. 41).

La distinción entre redes con lazos fuertes y débiles es de gran importancia para el debate sobre capital social. Ello puesto que, como lo ha

destacado Espinoza, las políticas orientadas a fortalecer los lazos fuertes no derivan en una mayor integración social, sino que tienden más bien a reproducir los círculos que perpetúan la pobreza. En otras palabras, esas políticas tienden a profundizar los procesos de segmentación.

Según un estudio del Consejo Nacional de Superación de la Pobreza (CNSP) (1996), las redes sociales favorecen el aprovechamiento de las oportunidades sociales y con ello la movilidad social cuando implican vínculos diversos y en constante ampliación más allá del círculo inmediato de la familia. De acuerdo con los resultados de este estudio, el 53% de las familias encuestadas cuenta con redes de apoyo social más allá del hogar y su composición se correlaciona positivamente con la movilidad social de sus miembros. El ámbito de aquellos que en los últimos años han permanecido pobres cuenta con redes sociales menos extensas que las de las clases medias y de los que han salido de la condición de pobreza.

La solidez de las redes depende también de su carácter expansivo; mientras más miembros nuevos en posiciones más distantes incorpore la red, mayor capacidad tendrá ella para movilizar recursos escasos. En este aspecto los datos revelan la asociación entre expansión de la red y capacidad de movilidad social: los grupos más pobres ofrecen escasos nuevos contactos.

Cuadro IX.9
CHILE: ACCESO A NUEVOS CÍRCULOS SOCIALES, SEGÚN PAUTAS DE
MOVILIDAD SOCIAL, 1994-1996

	¿Conoce gente nueva?	
	Sí conoce	No conoce
Siempre pobre	25.5%	74.5%
Emergente	28.7%	71.3%
Capa media	41.1%	58.8%
Total	35.5%	69.5%

Fuente: Consejo Nacional de Superación de la Pobreza (CNSP), *La pobreza en Chile. Un desafío de equidad e integración social*, Santiago de Chile, agosto de 1996.

Interesa resaltar, finalmente, que los factores que incentivaron la creación de redes sociales han estado cambiando desde la década de 1990. Entre estos cambios destacan los siguientes:³

- En toda América Latina se registra una disminución en la contribución de la migración rural-urbana al crecimiento

³ Lo que sigue se basa en Richards y Roberts (2001).

urbano (particularmente de las metrópolis) y consecuentemente de redes sociales de origen rural entre los pobres urbanos.

- Cuando las ciudades maduran en términos de infraestructura, lo propio hacen los asentamientos informales que también se transforman en una parte normal de la ciudad. Al tener lugar estos procesos probablemente disminuya la cohesión comunitaria; nuevos pobladores tienen pocas relaciones de apoyo dentro del asentamiento.
- Es probable que los cambios en la organización urbana tengan diferentes consecuencias para las redes de hombres y mujeres, de viejos y jóvenes. Las mujeres que tienen que trabajar para ganarse la vida y realizar, además, los quehaceres domésticos; tienen menos tiempo para invertirlo en la creación o el mantenimiento de redes sociales.
- Es también probable que los cambios económicos recientes socaven las bases de las redes sociales entre los pobres urbanos... Las redes sociales de los pobres urbanos de hoy tienen menor capacidad de acceso a empleos que en el período de la industria de sustitución de importaciones.

En definitiva, se observan cambios en las condiciones que favorecieron la creación de redes sociales en la década de 1980. Sin embargo, las redes sociales continúan siendo efectivas para organizar la sobrevivencia de los pobres en la ciudad. Más aún, se hace evidente que las redes sociales que implican vínculos diversos y en constante ampliación favorecen la movilidad social.

4. ¿Erosión o transformación del capital social?

¿Cómo interpretar lo que ha ocurrido durante los años noventa en relación con los tres aspectos examinados, que son esenciales en la reserva (*stock*) de capital social de los pobres urbanos? Una primera interpretación, que ha sido desarrollada en el estudio PNUD, 2000, es que estos cambios no implicarían una erosión sino una transformación del capital social. La transformación consistiría en un debilitamiento de la vida asociativa vinculada a organizaciones formales (partidos políticos, sindicatos) y, en cambio, un aumento de la participación en asociaciones con fines específicos. Asimismo, el estudio también señala que se está produciendo "un desplazamiento desde el capital social formal hacia el capital social informal". Esta interpretación estaría avalada por el "hecho de que las personas encuestadas suelen disponer en mayor proporción de capital social informal

(47%) que de formal (29%)" (PNUD, 2000, p. 149). Esta interpretación tiende a resaltar que estos cambios no representan barreras infranqueables y que, por tanto, existen las posibilidades de crear capital social en un plazo razonable.

Una segunda lectura es que los procesos de exclusión social han implicado una reducción de las oportunidades de acumular capital social. Al respecto, Kaztman ha señalado que los procesos de exclusión tienden a la segmentación y a la segregación, lo que significa una merma de las oportunidades de interacción entre grupos o estratos socioeconómicos distintos y, por lo mismo, acarrear una reducción de las oportunidades de los sectores de menores recursos para incorporar y movilizar activos que les permitan superar las condiciones de pobreza. En términos de las redes que permiten acceder al mercado laboral, por ejemplo, Kaztman señala que "esto reduce las oportunidades de acumular capital social individual por parte de los trabajadores menos calificados, porque reduce la posibilidad de contar con redes de información y contactos que facilitan la búsqueda de otros empleos y el acceso a servicios. También reduce la posibilidad de acumular capital social colectivo porque al separarse de las personas más calificadas, que en general son las que tienen voz, reduce la fortaleza de las instituciones laborales y la posibilidad de reivindicaciones que puedan articular los pobres urbanos" (Kaztman, 2001a).

Estas dos líneas de interpretación no son excluyentes. En realidad, la transformación del capital social de los pobres urbanos ha estado condicionada, desde un punto de vista estructural, por una reducción de las oportunidades de acumular capital social. Más aún, desde un punto de vista subjetivo, se aprecia un aumento de la desconfianza interpersonal, lo que es particularmente grave si se trata de favorecer las oportunidades de interacción entre grupos sociales distintos.

D. Fortaleciendo el capital social de los pobres urbanos

Interesa en esta parte final conectar el diagnóstico realizado en los capítulos anteriores con las interrogantes que se formulan desde el punto de vista de la política: ¿Es posible crear capital social? ¿Qué tipo de criterios debieran impulsarse para fortalecer el capital social de los pobres urbanos? Para abordar estas interrogantes se consideran tres aspectos: las condiciones que requiere la producción de capital social; la participación de los sectores populares en programas sociales; y algunos criterios para el fortalecimiento del capital social.

1. La producción del capital social

En un artículo reciente, Gabriel Salazar señalaba: "El capital social ha mostrado ser un factor sociocultural de difícil producción o reproducción en el corto plazo. No se puede enseñar desde arriba ni construir por decreto. Ello se debe a que el capital social es autoproducido: proviene de la historia interna de los grupos más que de ninguna transmisión externa. Robert Putnam, investigando las comunidades italianas, descubrió que ese capital se forma al paso de las décadas y los siglos, razón por la cual su construcción es tan lenta como irreparable su destrucción" (Salazar, 1998, p. 165).

Luego se preguntaba: ¿Qué ocurrirá en los países como Chile, cuya historia es de aplastante centralismo e incesante destrucción de comunidades locales? Y señalaba: "Las conclusiones de R. Putnam son, en este sentido, pesimistas. Implicaría que las políticas sociales carecerían de suficiente metabolismo cívico para ser exitosas, de modo que no sólo el capital social no entraría en acción sino que, en añadidura, la sinergia del desencanto podría generar un *output* mayor que el impacto real de esas políticas" (Salazar, 1998, p. 165).

Ante esta posibilidad, resulta urgente investigar si el capital social puede ser construido en el corto plazo. Jonathan Fox (1995) estima que la formación de capital social es posible sobre la base de lo que Albert Hirschman llamó "energía social" y "principio de conservación de la energía social." Según Hirschman (1984), la energía social (colectiva) se despliega y acumula de modo permanente, aprendiendo tanto de sus éxitos como de sus fracasos, de modo que, ante nuevas circunstancias, puede hallarse con un mayor potencial de eficiencia. La dispersión física de las comunidades no supone desintegración de su potencia, puesto que pervive en los sujetos dispersos. La energía social puede acumularse en comunidades de vecindad epocal tanto como en comunidades de vecindad espacial. Esto permite —sostiene Fox— realizar intervenciones políticas destinadas a "cultivar" los gérmenes latentes de capital social. La cuestión sería crear las condiciones para ese cultivo, las que requerirían incluir, entre otras exigencias, "un cambio en la estructura de oportunidades, reducción de costo para el actuar colectivo, presencia de nuevos aliados potenciales y evidencia de que elites y autoridades son vulnerables".

Desde una perspectiva distinta, en un estudio sobre comunidades campesinas, John Durston (1999) muestra que existe la posibilidad práctica de construir capital social comunitario —de forma intencional— en grupos que carecen de él. De acuerdo a este estudio, las comunidades campesinas de Chiquimula mostraban una cultura relativamente individualista y de dependencia y dominación, pero que, paradójicamente, presentaban a la vez un amplio y dinámico repertorio de normas diversas, que podrían servir

de soporte simbólico a prácticas solidarias y recíprocas. Chiquimula parecía carecer de las instituciones del capital social. Pero al rescatar las prácticas del pasado y surgir nuevos contextos y oportunidades para desarrollar estrategias grupales, fue posible crear capital social en estas comunidades, con apoyo externo y capacitación, y así convertir a un sector excluido en un actor social del escenario microrregional.

Durston menciona distintas "medidas" para desarrollar capital social comunitario. Entre ellas (Durston, 1999, p. 116):

- Realizar una búsqueda de normas y prácticas sobre confianza, reciprocidad y cooperación en grupos locales.
- Realizar una "excavación arqueológica" del capital social, a fin de identificar episodios anteriores de desarrollo que puedan haber sido reprimidos o desalentados, pero que se han conservado en la tradición oral.
- Desarrollar una rápida capacidad de respuesta en los proyectos y programas, para contrarrestar las acciones de los actores clientelistas. Fomentar el desarrollo de la capacidad de negociación estratégica de los dirigentes.
- Otorgar prioridad al fomento del sentido de misión entre los funcionarios de un proyecto, con miras al desarrollo del capital social autónomo.
- Fomentar la reflexión sobre las redes interpersonales existentes entre el gobierno y la sociedad civil. Facilitar el acceso de las comunidades marginadas a redes que ofrecen la información y los servicios a que tienen acceso los estratos más integrados.

Finalmente, es importante resaltar que el contexto sociopolítico condiciona las posibilidades de creación del capital social. En este sentido, como lo ha destacado el informe PNUD, 2000, "un factor decisivo en el desarrollo del capital social es el marco institucional. Éste abarca tanto la regulación de la asociatividad como —y por sobre todo— las políticas públicas" (PNUD, 2000, p. 113). Esto implica reconocer que la acción del Estado es importante puesto que "la asociatividad local predominante aparece vinculada de diferentes formas a la acción estatal, en particular el municipio y los programas sociales. El financiamiento de los grupos proviene de modo muy significativo de fuentes estatales; el reconocimiento legal requiere del concurso de las autoridades; y, la dinámica de los grupos fluctúa según las oportunidades de acceso a programas y recursos estatales. De modo tal que las iniciativas que el Estado toma y las modalidades que utiliza son importantes en la evolución y características de la realidad asociativa".

2. Participación de los sectores populares en programas sociales

En el Chile de los años noventa, diversas instancias de nivel central, pero también crecientemente los municipios, licitan parte de sus fondos por medio de mecanismos concursables que activan propuestas de las organizaciones vecinales. De esta forma, se han abordado iniciativas de pavimentación de pasajes, alumbrado público y construcción de áreas verdes, entre otras. Estos proyectos de inversión social, más allá de sus logros materiales, operan como vínculo entre el Estado y las organizaciones sociales de base.

El principal mecanismo de estímulo de la participación comunitaria que ha utilizado el municipio es el Plan de Acción Comunal. Consiste en una convocatoria anual a todas las organizaciones vecinales para la presentación de proyectos al municipio. Las organizaciones diagnostican sus problemas, proponen proyectos acordados en el interior de la unidad vecinal y los presentan para su financiamiento al municipio. Éste asigna una cantidad de recursos por unidad vecinal.

El concurso de proyectos como modalidad de asignación de recursos en las esferas más diversas de la acción social y cultural del Estado, constituye quizás el hecho más característico de la política social del período post autoritario. En esta forma, el Estado transfiere a la sociedad civil una responsabilidad de codiseño de los programas gubernamentales. Asimismo, en ya casi un tercio de los proyectos del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el proyecto es el resultado de una labor promocional y formativa que ha tenido como pasos previos la participación de la propia comunidad en el diagnóstico de los problemas que la afectan, en una priorización de éstos y en la propuesta de alternativas posibles de acción.

De este modo, es la propia gente quien define una hipótesis de pobreza y una hipótesis de superación de ésta. Al concebir un proyecto dentro de ciertos límites presupuestarios, el grupo o la comunidad organizada está ideando una iniciativa con la mayor capacidad posible de efectos desencadenantes y una utilización más racional de los recursos disponibles. En general, el formato de proyectos específicos permite la formulación de múltiples iniciativas puntuales, que son relativamente fáciles de plantear y gestionar por parte de las organizaciones de base. Con ello se logra poner en marcha un proceso altamente participativo y desconcentrado de generación de iniciativas.

El estudio de Rayo y de la Maza analiza la participación de las organizaciones sociales en los fondos de inversión social concursables (Rayo y de la Maza, 1998). Los datos muestran que las juntas de vecinos son responsables de más del 50% de los proyectos presentados por organizaciones sociales de la Región Metropolitana, lo que revela que éstas siguen constituyendo la principal estructura organizativa en el mundo

popular urbano. Los comités o coordinadoras de desarrollo local son el segundo tipo de organización con mayor presencia en los concursos de proyectos (16.4%). Le siguen los clubes deportivos (9.6%), los sindicatos de trabajadores independientes (8.1%), los grupos de trabajo (7.7%), las organizaciones juveniles (5.5%) y los centros de madres (1.8%).

Por otra parte, en el mismo estudio se analizan los temas priorizados en los proyectos de inversión social (Rayo y de la Maza, 1998). El estudio revela que los temas de mayor frecuencia en los proyectos dicen relación con el área de comunicación y expresión (56.9%), que representan inversiones en la construcción, reparación o mejoramiento de las sedes sociales comunitarias, así como en la atención y recreación de los niños. Los proyectos relacionados con iniciativas de mejoramiento de la calidad de vida alcanzan al 32% del total, con temas tales como multicanchas, áreas verdes, programas de prevención de drogas, y otros. Por último, los temas relacionados con provisión de servicios básicos sólo reúnen el 12.2% del total de proyectos.

En definitiva, la participación de la comunidad en el diagnóstico de los problemas que la afectan, en una priorización de esos problemas y en la propuesta de alternativas posibles de acción constituye un claro ejemplo de cómo la acción estatal puede estimular la formación de capital social en los sectores populares urbanos.

3. Capital social "de abajo hacia arriba" y de "arriba hacia abajo"

El análisis que hemos venido realizando permite concluir poniendo de relieve algunos criterios que podrían contribuir al fortalecimiento del capital social de los pobres urbanos. Distinguiremos entre aquellos criterios que fomentan la construcción de capital social "de abajo hacia arriba" (los que responden a estrategias deliberadas) y aquellos que operan "de arriba hacia abajo".

Construcción de capital social "de arriba hacia abajo"

La pobreza urbana se constituye a través de ciertos mecanismos y formas de exclusión que tienden a la segmentación y a la segregación, lo que implica una reducción de la interacción entre grupos o estratos socioeconómicos distintos y, por lo mismo, una disminución de las oportunidades de los sectores de menores recursos para incorporar y movilizar activos que les permitan superar las condiciones de pobreza.

a) Ante esta situación de carácter estructural se requiere que, como lo ha planteado Kaztman, los problemas de integración sean incorporados como un matiz que debiera estar presente en el diseño y puesta en práctica de cualquier política sectorial. Respecto de la política educacional, por ejemplo, Kaztman ha argumentado que: "el matiz integrador en las políticas significa

no estar preocupado sólo por la calidad de la educación que reciben los pobres, sino también por las oportunidades de interacción con muchachos de otras clases". ¿Por qué? Porque "los niños que provienen de hogares con portafolio de activos similares, pero que se exponen a estructuras de oportunidades distintas tienen chances distintas de acumular capital social y humano" (Kaztman, 2001a). En otras palabras, los niños provenientes de hogares pobres, pero que asisten a colegios de composición social heterogénea, se benefician de los contactos sociales que proporcionan esos establecimientos y pueden ver aumentadas sus posibilidades de éxito cuando se incorporan al mercado.

En el ámbito de la segregación socioespacial, para considerar otro ejemplo, el matiz integrador significaría apuntar en una dirección diametralmente opuesta a lo que han sido las políticas de vivienda social en Chile, que han ubicado las viviendas para los pobres lejos de los lugares centrales equipados y donde el precio del suelo es bajo. Implicaría introducir cambios en los patrones de segregación socioespacial, disminuyendo las distancias entre familias de diferente condición social.

b) Un segundo criterio es que este matiz integrador debiera hacerse presente en las políticas que se diseñan e implementan en las ciudades intermedias que, como sabemos, tienden a concentrar en mayor proporción la pobreza urbana. En otras palabras, la experiencia de la metrópolis debiera servir para no reproducir en las ciudades intermedias los mismos problemas de segregación y desintegración social.

Un punto clave al respecto se refiere a las decisiones que afectan a la focalización de las acciones. Ello puesto que "pareciera más eficiente ubicarlas allá donde se necesita, por ejemplo en el centro de un asentamiento pobre. Sin embargo, la preocupación por los temas de integración social lleva a pensar en la conveniencia de instalarlos más bien en las fronteras o quizás fuera de las fronteras de esos asentamientos, de forma de estimular su uso por personas de distintos estratos. Ello parece particularmente importante cuando más temprana es la etapa de vida de las personas afectadas. Por ejemplo, las decisiones sobre dónde ubicar Jardines de Infantes, Centros Preescolares, o Escuelas" (Kaztman, 2001a).

Construcción de capital social "de abajo hacia arriba"

Algunos autores sostienen que el capital social es autoproducido y que, por tanto, no se puede enseñar desde arriba ni construir por decreto. Sin embargo, ante la perspectiva pesimista de que éste no surja espontáneamente, ellos mismos se preguntan por la posibilidad de producirlo en el corto plazo. Por cierto, no parece que existan recetas para la construcción del capital social. Sin embargo, del análisis que se ha realizado en secciones anteriores es posible extraer algunos criterios que podrían

fomentar la producción de capital social "de abajo hacia arriba" y, al mismo tiempo, ser coherentes con el principio de carácter estructural relativo a la integración social.

Antes de señalar los criterios es necesario resaltar la importancia de incorporar en el análisis el tema de la dimensión subjetiva de los sectores populares. Los aspectos que sobresalen en este sentido son:

- Bajos niveles de confianza interpersonal.
- Participación en asociaciones que tienden a la solución de problemas.
- Participación en redes sociales relativamente pequeñas, cerradas, y cohesionadas internamente, pero desintegradas respecto de otros grupos.
- Un anhelo de arraigo a un territorio, de mejoramiento del entorno y, también, de movilidad social.

Ahora, respecto de los criterios:

a) Un primer punto se refiere al trabajo de intervención con redes sociales. La conclusión que se obtiene de la discusión sobre redes sociales es que los proyectos de intervención en sectores populares no deberían apuntar exclusivamente a robustecer los lazos fuertes (el llamado capital *bonding*, es decir, que tiende a la cohesión interna del grupo), puesto que esto no se traduce en una mayor integración social. También deberían apuntar a reforzar los lazos débiles (el llamado capital *bridging*, que tiende a fortalecer la integración social con otros grupos sociales) y, por tanto, a ampliar las redes sociales.

b) Con respecto al tema de la asociatividad, lo que se ha observado es el debilitamiento de la vida asociativa vinculada a organizaciones formales (partidos políticos, sindicatos) y, en cambio, un aumento de la participación en asociaciones con fines específicos, que tienden a la solución de problemas. Por otra parte, lo que se observa es una debilidad en la coordinación de organizaciones. El fortalecimiento de estas instituciones de coordinación implicaría transitar del nivel local al nivel nacional, de lo micro a lo macro.

c) En relación con el tema de la participación. El estímulo a la participación de los sectores populares mediante fondos de proyectos concursables es un mecanismo que aporta a la formación de capital social. Pero con la incorporación de un matiz integrador, este programa social posiblemente tendría un mayor impacto.

d) Por último, cabe recordar que los pobres no tienen más recursos que el capital social. Por lo tanto, éste es un recurso clave en cualquier estrategia de superación de la pobreza.

Bibliografía

- Arriagada, Camilo (2000), *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 27 (LC/L.1429-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.107.
- Banco Mundial (s/f), "Social Capital and the World Bank" (www.worldbank.org/poverty/scapital/bank1.htm).
- Bengoa, José (1996), *La comunidad perdida*, Colección Estudios Sociales, Ediciones Sur.
- Bourdieu, Pierre (1985), "The forms of capital", *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, John G. Richardson (comp.), Nueva York, Greenwood Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), *El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe*, serie Libros de la CEPAL, N° 60 (LC/G.2116/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.68.
- _____(2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago de Chile.
- CNSP (Consejo Nacional de Superación de la Pobreza) (1996), *La pobreza en Chile. Un desafío de equidad e integración social*, Santiago de Chile, agosto.
- Coleman, James (1990), "Social capital", *Foundations of Social Theory*, James Coleman (comp.), Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Durston, John (2001), "Parte del problema, parte de la solución: el capital social en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- _____(2000), *¿Qué es el capital social comunitario?*, serie Políticas sociales, N° 38 (LC/L.1400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.38.
- _____(1999), "Construyendo capital social comunitario", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Espinoza, Vicente (1999), "El capital social", *Documento de Trabajo SUR*, N° 170, proyecto FONDECYT N° 1990818, Santiago de Chile, octubre.
- _____(1998), "Historia social de la acción colectiva urbana: los pobladores de Santiago, 1957-1987", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, vol. 24, N° 72, Santiago de Chile.
- _____(1995), "Redes sociales y superación de la pobreza", *Revista de Trabajo Social*, N° 66.
- Espinoza, Vicente y Eduardo Canteros (2001), "Contactos sociales y carreras laborales en hogares chilenos de escasos recursos", *Proposiciones*, N° 32, Santiago de Chile, Sur Ediciones.
- Fox, Jonathan (1995), "Local governance and citizen participation: social capital formation and enabling policy environments", *International Workshop and Good Local Government*, vol. II, Robert Wilson y Reid Cramer (comps.), Austin, Texas, Universidad de Texas.
- Hirschman, Albert (1984), *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*, Nueva York, Pergamon Press.
- Irrazábal, Ignacio (1995), "Habilitación, pobreza y política social", *Estudios públicos*, N° 59, Santiago de Chile.

- Kaztman, Rubén (2001a), "Exclusión social y segregación residencial", documento presentado en el Ciclo de Foros sobre Políticas Públicas "Mañanas Complejas", Montevideo, julio.
- ___ (2001b), *Segregación residencial y desigualdades sociales en Montevideo*, Sistemas de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO).
- ___ (s/f), "Exclusión social y segregación residencial" (www.gandhi.edu.uy/complejas/forotres/kaztman1.htm).
- Kessler, Gabriel (s/f), "Lazo social, don y principios de justicia social: sobre el uso del capital social en sectores medios empobrecidos", inédito.
- Lechner, Norbert (2000), "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social", *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini (comps.), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Lomnitz, Larissa (1994), *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Miguel Angel Porrúa.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1998), *Chile. Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*, Santiago de Chile.
- Oviedo, Enrique (1999), "Seguridad ciudadana y espacios públicos. Significados de la violencia en Chile", *Espacio urbano, vivienda y seguridad ciudadana*, Santiago de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Oviedo, Enrique y Alfredo Rodríguez (1999), "Santiago, una ciudad con temor", *Temas sociales*, N° 26, Santiago de Chile, Corporación de Estudios Sociales Sur, agosto.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000), *Desarrollo humano en Chile, 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago de Chile.
- ___ (1998), *Desarrollo humano en Chile, 1998. Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile.
- Putnam, Robert (1995), "Bowling alone: America's declining social capital", *Journal of Democracy*, vol. 6, N° 1.
- ___ (1993), "The prosperous community: social capital and public life", *The American Prospect*, N° 13 (www.epn.org/prospect/13/13putn.html).
- Rayo, Gustavo y Gonzalo de la Maza (1998), "La acción colectiva popular urbana", *Chile en los noventa*, Cristián Toloza y Eugenio Lahera (comps.), Santiago de Chile, Presidencia de la República/Dolmen ediciones.
- Richards, Patricia y Bryan Roberts (2001), *Redes sociales, capital social, organizaciones populares y pobreza urbana. Nota de investigación*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester (2001), "Santiago de Chile. Metropolitización, globalización, desigualdad", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, vol. 27, N° 80, mayo.
- ___ (1997), "Fuerzas globales, expresiones locales. Desafíos para el gobierno de la ciudad en América Latina", *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester (comps.), Colección Estudios Urbanos, Ediciones Sur.
- Ruiz-Tagle, Jaime (2000), *Exclusión social en el mercado de trabajo en Mercosur y Chile*, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo (OIT)/Fundación Ford.
- Sabatini, Francisco (1999), "La segregación espacial y sus efectos sobre los pobres y la seguridad en la ciudad", *Espacio urbano, vivienda y seguridad ciudadana*, Santiago de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

- _____(1998), "Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de de la tierra y la segregación espacial", Serie Azul, N° 24, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos.
- Salazar, Gabriel (1998), "De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable", *Proposiciones*, N° 28, Ediciones Sur, diciembre.
- Urzúa, Raúl y Diego Palma (comps.) (1997), *Pobreza urbana y descentralización. Estudios de casos*, Santiago de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.

Capítulo X

Participación ciudadana, desarrollo local y descentralización

Lecciones y experiencias del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) de Nicaragua en proceso de transformación

*Carlos Lacayo**

A. Síntesis del marco conceptual

En el último quinquenio, Nicaragua ha alcanzado un crecimiento promedio de 4.2%; sin embargo, aún persisten los obstáculos que impiden a importantes segmentos de la población el acceso a una alimentación y unos servicios básicos suficientes. En 1998, un 48% de los nicaragüenses eran pobres y un 17% extremadamente pobres, con un consumo agregado per cápita promedio de 1.18 y 0.58 dólares, respectivamente.¹

Durante los últimos años, Nicaragua ha mostrado importantes avances en el desarrollo de una Estrategia Reforzada de Reducción de Pobreza (ERRP), la que además de tener como pilares fundamentales el crecimiento económico, la inversión en capital humano, la protección social y la

* Consultor del Banco Mundial, ex Director del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) de Nicaragua, clacayo@ibw.com.ni.

¹ Gobierno de Nicaragua, 2000b. También Banco Mundial, 2001.

governabilidad, tiene como ejes transversales la vulnerabilidad ambiental, la equidad social y la descentralización. La entrada de Nicaragua en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados conlleva el compromiso de emprender un esfuerzo sustancial para reducir la pobreza en los próximos años. Además, se reconoce que éste es un proceso complejo de largo plazo que requiere de acciones multisectoriales y simultáneas, enfocadas en grupos y personas, y demanda ampliar e institucionalizar la participación en decisiones a nivel de gobierno central y local, como asimismo, mayores niveles de educación, organización y coordinación para su aplicación.²

El Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) es uno de los actores en la puesta en práctica de la ERRP y su rol es el de financiar infraestructura social básica multisectorial, y proveer asistencia técnica y capacitación en planeación, manejo y gestión de proyectos sociales, mediante un modelo de fortalecimiento municipal y comunitario que promueve la participación ciudadana, el control social y la transferencia de capacidades a los gobiernos municipales y comunidades.

El FISE, creado inicialmente como instrumento temporal de compensación social, se ha caracterizado por ser una institución innovadora. Su mandato ha sido extendido tres veces desde 1990, en atención a los resultados de las evaluaciones y al reconocimiento tanto en el ámbito local como internacional, así como a la ejecución exitosa de su programa de inversiones, su nivel de desarrollo institucional y las ventajas comparativas con respecto a otras instituciones del país en términos de su capacidad para vincular a los gobiernos locales con las comunidades y el nivel central. Es más, a partir de 1999 los organismos internacionales ya reconocen que la visión temporal de los fondos de inversión social (FIS) deberá ser reevaluada para proveerles un marco institucional de largo plazo.³ Mensaje que también detallaron con mucha precisión el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los embajadores de Suecia y Alemania en Nicaragua, durante la celebración del 10º aniversario del FISE en noviembre de 2000.

² Gobierno de Nicaragua, 2001. Conferencia Internacional sobre Reducción de la Pobreza-Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

³ Banco Mundial (1999). «En lugar de preparar a los ministerios técnicos para una posible reabsorción de las funciones que actualmente ejecutan con eficacia los fondos de inversión social, los gobiernos deberían dar más importancia al fortalecimiento de la capacidad de estos ministerios para planificar, crear un marco normativo y regulatorio, y realizar programas y proyectos especializados y sectoriales ... en los fondos sociales se deberían seguir analizando diversas estrategias destinadas a reforzar las instituciones locales ... y las organizaciones comunitarias».

En este marco y desde 1996, el FISE viene efectuando una serie de trabajos y actividades⁴ dirigidos a promover un cambio de paradigma en su visión, misión y estrategia. Esto ha permitido el desarrollo de un modelo de atención, que articula —de forma más sostenible y eficaz—, las capacidades locales (sector privado, gobiernos, sociedad civil y comunidades de base) con las capacidades del nivel central; promueve nuevas culturas ciudadanas; y mejora la eficiencia, la equidad y el control social de las acciones públicas para el alivio de la pobreza.

De esta forma, el FISE percibe el fortalecimiento municipal, la participación ciudadana y la descentralización como instrumentos que, articulados coherentemente con la realidad local, representan una oportunidad para mejorar los niveles de eficiencia y equidad en la provisión de bienes y servicios públicos, así como para enfrentar la presencia cada vez más continua de los desastres naturales. También sostiene, como premisa clave, que una aplicación gradual e integral de estos instrumentos podría ofrecer una oportunidad para generar nuevas culturas ciudadanas, a consecuencia de la aplicación de los distintos mecanismos destinados a mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social de las acciones públicas.

Sin embargo, la falta de políticas y estrategias de desarrollo para generar capacidades locales; la lentitud en la reforma de los sectores sociales; la falta de reglas claras para la participación del sector privado y de organizaciones no gubernamentales (ONG) en la provisión de servicios y bienes públicos; y la necesidad de un marco legal e institucional que se promueva desde el Estado, continúan siendo algunos de los principales obstáculos no sólo para el desarrollo y modernización de la administración pública, sino también para fortalecer el propio papel redistributivo y facilitador del Estado. ¿Cuáles son las funciones centrales que el Estado debe robustecer y cuáles aquellas que debe «descentralizar» para promover un desarrollo social y económico más equitativo?⁵ son parte de los puntos centrales aún no resueltos y que están pendientes en nuestro país.

⁴ Varios trabajos encomendados por el FISE documentan el desarrollo sobre la gestión y conceptualización del Programa de Fortalecimiento Municipal y Comunitario y sus instrumentos: rol futuro del FISE (Budnich y Ubilla, 1996); rol futuro de los fondos de inversión social, compendio 1997 (Seminario Regional de Montelimar 1996, Nicaragua); (Stein, 1996-1997); (Rojas 1996, 1997, 1998); (Arévalo, 1997); (Grohmann, 1997); (Grohmann y Hernández, 1998); (Hernández, 1999); (Cordero, 1998, 1999, 2000, 2001); (Moncada 1997, 1998, 1999, 2000, 2001). Trabajos encomendados por agencias bilaterales y multilaterales: (Schneider, 1999); (Grun y Schneider, 2000); (Bermúdez, 1999b); (Trentman, Romeo y Velasco, 2000). Trabajos institucionales: (Noguera, 1996 y 2000); (Lacayo 1995, 1997, 1998b, 1999, 2000); (Informes de avance sobre la gestión del FISE, 1994-2001).

⁵ Gobierno de Nicaragua, 2000b: El documento (capítulo V. Descentralización) indica que se trabajará, entre otros temas, en una visión de conjunto de la descentralización en sus dimensiones política, administrativa y fiscal, que sea congruente con la realidad del país, el marco legal, y el fortalecimiento integral de las municipalidades. También se puede ver el detalle de las «acciones de política» y leyes programadas en Gobierno de Nicaragua, 2001, p. 151.

Todos estamos conscientes de que estas reformas sólo son posibles y efectivas en el largo plazo; sin embargo, para capitalizar efectivamente estas potencialidades se precisa de estrategias innovadoras de corto y mediano plazo, que sean capaces de aprovechar los espacios existentes tanto en el Estado como en el gobierno (central y local), y además de incorporar las lecciones aprendidas.⁶ También se precisa de una voluntad política tanto del nivel central como local, apoyada por programas y medidas técnicamente sólidos. Por esto, lo elemental y urgente en el corto plazo es establecer un sistema de alianzas entre los distintos actores, que permita asumir de manera articulada la aplicación ad hoc de modelos descentralizados, como el del FISE, que fomenta la programación, la gestión y el manejo de las inversiones sociales y genera capacidades para que los gobiernos locales puedan utilizar recursos y procesos que promuevan la negociación, la responsabilidad ciudadana y la complementariedad de acciones con los demás actores.⁷ Este grado de interacción entre los actores locales con aquellos del nivel central, en el marco de un proceso de negociación amplio, también permitiría, en el ámbito supranacional, generar un proceso más sostenible en la aplicación de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP).⁸

El FISE se inserta en esta nueva visión de desarrollo local, por medio de un Programa de Fortalecimiento Municipal y Comunitario (PFMC) que promueve la descentralización de procesos y recursos para la provisión y el mantenimiento de la infraestructura social básica de jurisdicción municipal, la participación ciudadana, el alivio de la pobreza y la sostenibilidad de los procesos y las inversiones.

⁶ En este tema, el FISE debe ser visto como un laboratorio de experimentación, cuyas lecciones aprendidas y experiencias podrían servir de insumos para el diseño de políticas y estrategias de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana.

⁷ Gobierno de Nicaragua, 2000b: «El FISE, por su parte, seguirá funcionando de manera descentralizada en el ámbito municipal. Actualmente, éste ejecuta un proyecto piloto.... Se planea transferir a los gobiernos locales el control completo sobre la identificación, selección, ejecución y supervisión de las obras de infraestructura social». Véase también Gobierno de Nicaragua, 2001, p. 42.

⁸ Es importante notar que el marco operativo para articular el nivel local con el central aún está en proceso de definición y negociación por parte de la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC), encargada de articular e implementar la ERCERP. Por eso, en el contexto de la actual Ley de Municipios (Nº 40) y su reglamento, y ante la ausencia de un marco regulatorio de la descentralización, el autor intenta elaborar desde la perspectiva de las ventajas potenciales ofrecidas por el nuevo paradigma y las lecciones aprendidas desde el FISE, una versión propositiva de corto y mediano plazo para enmarcar la aplicación de la estrategia de reducción de pobreza en el contexto de un proceso de descentralización y negociación amplio entre el nivel local y el nivel central, incluyendo la región autónoma atlántica, donde el esquema abarca tres niveles: el local, el regional y el central.

B. Síntesis del modelo y de la estrategia: programa de fortalecimiento municipal y comunitario (PFMC) del FISE

1. Del modelo

Es importante señalar que el modelo del PFMC que aquí se describe no pretende representar un modelo integral de desarrollo local, aunque contiene importantes elementos estratégicos que interrelacionan el tejido social básico con el desarrollo. En síntesis, representa un modelo descentralizador e integrador en el ámbito local que, de manera institucionalizada, delega, transfiere y comparte la toma de decisiones, los procesos y los resultados con los actores involucrados y, a su vez, externaliza y legitima la actuación de la institución: el FISE.

Los cuatro instrumentos que conforman el PFMC son:

- **La Micro Planificación Participativa (MPP)**, metodología de identificación y priorización de necesidades que permite impulsar la negociación, focalizar las acciones, y asumir compromisos y responsabilidades de forma interactiva entre todos los actores durante la elaboración del Plan Trienal de Inversión Municipal: gobierno local, comunidad, delegados de organismos y ministerios de línea, programas de desarrollo local y sociedad civil. La aplicación metodológica es responsabilidad del gobierno municipal con los actores locales. Partiendo de la premisa que el desarrollo local debe ser visto como un proceso gradual y con el propósito de ir mejorando la articulación de la demanda social con la oferta de recursos, minimizar la duplicidad de esfuerzos y lograr que el plan resultante sea un «instrumento gerencial de administración del programa de inversiones del municipio», se ha establecido como norma que ningún municipio podrá acceder a los recursos del FISE sin antes haber presentado un programa de inversiones donde se evidencie una serie de elementos clave que garanticen, entre otros, la participación ciudadana, la definición de contrapartidas y responsabilidades de los actores locales, la focalización de los recursos hacia las áreas y grupos más pobres del municipio y la integración de un comité (con amplia representación de los actores locales) que le dé seguimiento a la ejecución del plan. En este sentido, respecto de aquellos

municipios que por sus capacidades puedan implementar metodologías de planificación de mayor nivel de complejidad, el FISE se limita a revisar el cumplimiento de los criterios mínimos establecidos.

- **Gestión y Manejo Descentralizado de Proyectos (GMDP)**, que permite la transferencia de capacidades para la gestión y manejo descentralizado de los procesos y la administración de los recursos del ciclo de proyectos de inversión. Las herramientas más importantes de este instrumento son, entre otras: el manual operativo, los sistemas de información y control del ciclo de proyectos, los mecanismos de graduación e instalación del proceso de descentralización, los mecanismos de participación de los actores en todas las fases del ciclo de proyectos, los mecanismos de rendición de cuentas, incluidos los reportes semestrales sobre el avance del programa de inversiones, y los sistemas de evaluación y monitoreo, incluidos los indicadores de desempeño y la estrategia de capacitación.
- **El Fondo de Mantenimiento Preventivo**, un esquema institucional y financiero que opera de forma descentralizada e incentiva la negociación de contrapartidas y compromisos de los gobiernos locales, comunidades y delegaciones sectoriales para el cofinanciamiento del mantenimiento de las infraestructuras de las redes primarias de educación y salud. Las municipalidades administran los recursos, los consejos escolares de las escuelas, y los comités de mantenimiento de puestos de salud formulan, solicitan y ejecutan los microproyectos de mantenimiento preventivo, las delegaciones sectoriales supervisan y el FISE transfiere recursos fiscales y provee capacitación y asistencia técnica a los municipios.
- **La Capacitación Comunitaria (CC)**, es el instrumento por medio del cual se transfieren conocimientos y destrezas para facilitar la comunicación social, fomentar la participación de los beneficiarios y mejorar el poder decisorio real en todo el ciclo de proyectos mediante los comités de seguimiento y mantenimiento.

Por otra parte, para disponer de una retroalimentación permanente de los resultados obtenidos, el FISE ha diseñado y sistematizado varios sistemas de evaluación y monitoreo que facilitan la toma de decisiones y un seguimiento transparente del programa por todos los actores. Estos sistemas son: i) sistema de evaluación cualitativa de beneficiarios; se realiza una vez cada dos años; ii) sistema de evaluación de impacto; se realiza cada cuatro años; iii) sistema de monitoreo de calidad de obras; se realiza para cada

proyecto en el momento de finalizar su ejecución, y ha sido integrado al iv) sistema de indicadores claves de desempeño, en el que se monitorean, en tiempos reales, los principales objetivos y metas del programa en cada una de las fases del ciclo de proyectos, y se maneja de manera ya sea centralizada o descentralizada por la institución y los gobiernos locales.

2. De la estrategia

A continuación se presentan los elementos más importantes de la estrategia de aplicación:

El PFMC pretende responder a los siguientes retos: aumentar la transparencia en la focalización de los recursos hacia los sectores más pobres; fortalecer la capacidad local para la gestión y manejo de los procesos y recursos inherentes al ciclo de proyectos de inversión social; reforzar la participación ciudadana y el control social de las inversiones; dotar a los gobiernos locales de las herramientas y mecanismos necesarios para facilitar la coordinación local de las acciones de los distintos organismos que invierten en el área social; e incrementar la competitividad de los actores locales en la identificación, la gestión, el manejo y el mantenimiento de las obras.^{9 10}

El proceso de descentralización del FISE ha sido definido como la transferencia de funciones, responsabilidades y recursos a los gobiernos locales, para que éstos sean responsables de llevar a cabo todas las actividades inherentes al ciclo de proyecto y la administración de los recursos.¹¹

⁹ La ERRP de mayo de 2000, y su nueva versión, en la ERCERP de julio de 2001, transfieren la continuidad de acciones del FISE y su marco estratégico. Sin embargo, en el contexto de la nueva ley orgánica del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM, 1999), rector del proceso de descentralización y fortalecimiento de las capacidades municipales, aún no existe un marco estratégico y una clara definición de roles entre las distintas entidades e instituciones encargadas de llevar a cabo procesos descentralizadores; pero la ERCERP deja previsto un programa de trabajo para fortalecer al INIFOM y delinear las responsabilidades entre todos los actores del nivel central.

¹⁰ También en una evaluación encomendada por el BID: «Análisis de la Experiencia del Programa de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, FISE de Nicaragua» (Grun y Schneider, 2000), se sugiere: «En este marco de cambios constantes, ¿cuál podría ser el rol del FISE? Pareciera que el FISE debe continuar con funciones delegadas relacionadas con la descentralización del ciclo de proyectos de inversión en el marco de procesos participativos, potenciándose con el acompañamiento de otros esfuerzos ... INIFOM podría contribuir trasladando a los gobiernos municipales capacidades en materias fuera de la gestión del ciclo de proyectos de inversión, mientras que el FISE continuaría asumiendo la responsabilidad de transferir capacidades relacionadas con el ciclo de proyectos de inversión, en estrecha coordinación con el INIFOM».

¹¹ Esta definición se inserta en los principios doctrinarios y normativos aprobados por la Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD): «Lineamientos Estratégicos para una Política Nacional de Descentralización en Nicaragua», 1999, documento que deberá ser discutido y concertado por los legisladores, en un futuro próximo.

La transferencia de capacidades a los gobiernos municipales se enmarca dentro de un proceso gradual e intensivo en la aplicación de los cuatro instrumentos del PFMC. Por eso, el FISE ha diseñado un vasto programa de transferencia de tecnologías, capacitación y asistencia técnica a los municipios, cuyo punto focal es poner en práctica un método descentralizado y participativo para elaborar, ejecutar y gerenciar planes trianuales de inversión social de jurisdicción municipal.

Pero, ¿cómo medir las capacidades de los gobiernos municipales para determinar si éstos podrían de forma «sostenible» asumir total o parcialmente todos los procesos sociales, técnicos y operativos que demanda el PFMC? y ¿cuáles son los requisitos mínimos en términos de capacidades gerenciales, institucionales, técnicas, administrativas y financieras, para garantizar que la intervención del FISE será costo-eficiente y decreciente en el mediano plazo, y asimismo garantizar una capacidad de absorción que sea sostenible financieramente por el municipio?

Como respuesta a estas interrogantes y previo a un proceso de aplicación institucionalizada y masiva del modelo PFMC, el FISE inició un programa de pilotajes independientes para cada uno de los distintos instrumentos que componen el modelo.

Durante 1997-1998 se inició el piloto de MPP en 60 de los 145 municipios del país. Este proceso culminó con la elaboración de 60 planes trianuales de inversión municipal, que comprendió 7548 proyectos por un total de 350 millones de dólares. El FISE cofinancia el 34%, y otros el 66%, con 8 fuentes financieras promedio por municipio; participaron 24887 personas en 728 talleres comunitarios, donde las propias comunidades crearon 1539 comités de seguimiento de proyectos compuestos por 9724 personas, de las cuales el 32% fueron mujeres. Durante el proceso de negociación, las municipalidades negociaron compromisos y responsabilidades con 2929 organizaciones comunitarias. A la fecha, cerca de un 35% de las inversiones totales (FISE + otros) programadas están en ejecución o terminadas. A su vez, el FISE ha cofinanciado 3200 proyectos por 64.5 millones de dólares equivalentes al 54% de lo acordado. Por otra parte, previo al proceso de la MPP se generó un diálogo nacional y se articuló un sistema de alianzas, cuyos resultados se expresan en la firma de 81 convenios y acuerdos entre el FISE y los actores locales (programas de desarrollo y gobiernos locales) y el nivel central (ministerios, entes autónomos y especializados), estableciendo responsabilidades y aportes concretos.

El programa piloto del FMP se extendió de 8 a 110 municipios actualmente. Desde su inicio en el año 1997, este esquema institucional y comunitario del mantenimiento preventivo de las redes primarias de salud y educación es cofinanciado por medio de transferencia fiscal entre el FISE (70%), los gobiernos municipales y comunidades. Funciona de forma descentralizada

y cubre el 89% de los 2215 establecimientos que han sido rehabilitados por el FISE. Este esquema de participación ha empoderado a 1336 consejos escolares y 263 comités de mantenimiento de puestos de salud y está generando nuevas culturas de responsabilidad ciudadana. El esquema fue recientemente ampliado a los 6600 establecimientos de la red pública nacional.

El instrumento de CC fue implementado masivamente desde el año 1999, y por su intermedio se ha capacitado y transferido conocimientos, destrezas y poder decisorio en todo el ciclo del proyecto a 3125 organizaciones comunitarias (comités de seguimiento y mantenimiento), a objeto de facilitar la comunicación, gestión, control social y participación comunitaria.

En 1999 y como resultado de la experiencia de la emergencia del Huracán Mitch, se creó una Oficina Técnica Regional (OTR) para manejar un piloto de atención desconcentrado en 15 municipios del norte del país. Los recursos y procesos del ciclo de proyectos se manejan bajo el modelo tradicional del FISE central. Se destaca su esquema de ordenamiento territorial, un acceso más cercano y mejor comunicación con los municipios de la región y algunos ahorros de tiempo de procesamiento de proyectos con respecto al nivel central (Grun y Schneider, 2000).

A inicios del año 2000, se creó una Unidad de Descentralización (UD) para implementar el piloto de GMDP en nueve municipios del país. Se destaca una elaboración detallada de sus manuales de procedimientos, normativas, mecanismos, definición de funciones y roles, tanto de la UD como de las unidades técnicas municipales (UTM) y otros actores locales, como los delegados sectoriales y organizaciones comunitarias en todo el ciclo de proyectos, así como diagnósticos económico-financieros y de la capacidad instalada de las UTM, versiones detalladas de la estrategia de capacitación, asistencia técnica y de los sistemas municipales automatizados para el manejo, control y monitoreo de las inversiones y sus procesos (costos, contratación y seguimiento, indicadores de desempeño y reportes semestrales). También se destaca su estrategia de cofinanciamiento de gastos operativos decreciente en el tiempo y una mayor participación de recursos locales (Grun y Schneider, 2000): El FISE cofinancia el 20% de los gastos operativos totales de las nueve UTM, en equipamiento y personal técnico. A sólo un año de operar el nuevo modelo, estos municipios han manejado «recursos del FISE» por 10 millones de dólares.

En el informe de Grun y Schneider (2000), también se menciona: «A través de las visitas de campo pudo apreciarse que las UTM del nivel 1 (9 municipios) han desarrollado un buen conocimiento de los procedimientos de descentralización del ciclo de proyectos, debido principalmente a dos factores: a) la capacitación recibida sobre el manual operativo del sistema descentralizado y sobre aspectos relacionados con el sistema de costos, contratación y seguimiento; y b) la atención permanente de la UD, mediante visitas semanales y procesos de aprender haciendo».

Basándose en todas estas experiencias, pero principalmente en los resultados y lecciones aprendidas del piloto de descentralización que incorpora a todos los instrumentos del marco conceptual del PFMC, el FISE ha iniciado un proceso de institucionalización del PFMC con miras a una expansión masiva del proceso de descentralización. Durante el año 2001 se realizaron cambios organizativos y se inició una etapa de reconversión ocupacional con cerca del 30% del actual equipo de técnicos de las cuatro gerencias (el 93% del personal técnico son ingenieros y arquitectos), que manejan, de forma centralizada y en fases independientes,¹² los procesos del ciclo de proyectos. La reconversión ocupacional permitirá dotar a este grupo de técnicos de los mecanismos y destrezas necesarios para el manejo y la aplicación integral de todos los procesos, y de las herramientas que demanda la descentralización del ciclo de proyectos y el PFMC en su conjunto, de modo de asumir las nuevas responsabilidades y funciones de asistencia técnica y capacitación. Para obtener una mezcla óptima de profesionales, este equipo será complementado con un pequeño grupo de técnicos especialistas en desarrollo local.

En este contexto de innovación y cambios, también se encomendó un estudio sobre las capacidades de gestión y manejo del ciclo de proyectos en los 151 municipios del país.¹³ El estudio concluye que entre 40 y 50 municipios muestran potencialidades para asumir las responsabilidades que demanda el proceso de descentralización, confirmando así la estrategia de largo plazo planteada por el FISE (Lacayo, 1999b).

¹² Los FIS funcionan en un esquema de producción en cadena. Por ejemplo, un ingeniero o arquitecto que trabaja en la gerencia de seguimiento y control de proyectos, sólo maneja funciones específicas de esta fase del ciclo de proyectos y desconoce o conoce muy poco sobre los procedimientos, normas, mecanismos, y otros, que se aplican en el resto de las fases del ciclo de proyectos. Además, desconocen los conceptos y principales elementos del desarrollo local y el PFMC en su conjunto. Recordemos que el piloto de descentralización fue inicialmente manejado por un reducido grupo de técnicos y especialistas en desarrollo, desde una unidad funcional, orgánicamente separada de las gerencias de línea que manejan el ciclo de proyectos centralizado.

¹³ Estudio encomendado por el BID-FISE Universidad Centroamericana (UCA, 2000). Es importante notar que éste es el primer estudio a nivel nacional que pretende medir las capacidades municipales para asumir la descentralización del ciclo de proyectos de inversión y concluye que únicamente 40-50 municipios tienen potencialidades para asumir la descentralización. Otros estudios contienen elementos básicos sobre las capacidades administrativas y financieras, participación ciudadana o la cultura política: (INIFOM-PNUD-CENUAD-HABITAT 1994) (Ortega, 1997); con cobertura parcial pero por su contenido sobre elementos de capacidades financieras, administrativas, participación ciudadana y cultura política local: *Estudio de línea de base de 26 municipios de las Segovias* (coordinador: Ortega, 1999).

Es así como para el próximo período programático (2002-2004) se plantea la institucionalización de un nuevo modelo de atención en dos grandes líneas de operación: i) un «modelo de atención descentralizado» para al menos los 40-50 municipios que cuentan con potencialidades para asumir todos los procesos que demanda el PFMC, y ii) un «modelo de atención centralizado, con variantes» para el resto de los municipios del país. Éste conserva básicamente los elementos tradicionales del manejo de los recursos y procesos del ciclo de proyectos, pero mantiene el modo de aplicación descentralizada en dos de los instrumentos del PFMC: la MPP y el FMP. Asimismo, se iniciará un pilotaje de conformación de unidades técnicas intermunicipales, donde se experimentará un nuevo modelo de atención.

La estrategia de aplicación del PFMC también se sustenta en una clara definición de las reglas del juego: normas, procesos, procedimientos, mecanismos, sistemas, convenios y acuerdos-marcos, y otras. Todo sobre la base de manuales operativos, manuales metodológicos, sistemas informáticos y otras herramientas. Para el seguimiento y monitoreo de resultados se cuenta con una serie de indicadores de desempeño cuantitativo y cualitativo en tiempos reales y, además, con un sistema de evaluación ex post.

El modelo de atención descentralizado también define movilidad en los niveles de manejo de los procesos y administración de los recursos, dependiendo si el municipio es de «mayor capacidad» (proyectos de hasta un millón de dólares) o «mediana capacidad» (proyectos de hasta 100000 dólares). En este sentido, se ha diseñado un mecanismo de graduación que permitirá ascender, mantener o descender a los municipios en un nivel respectivo. Este mecanismo de graduación se basa en un sistema de puntaje que permite evaluar capacidades mediante el análisis de variables, tales como capacidad gerencial, capacidad técnica, capacidad administrativa, fomento de la participación ciudadana, capacidad financiera y de sostenibilidad. Cada una de estas variables se descompone en un sistema de indicadores u otros índices, que permiten aproximarse de forma transparente a una decisión responsable sobre las capacidades reales del municipio: técnicas, sostenibilidad financiera, programación, coordinación y fomento de la participación comunitaria, nivel de institucionalidad, normas, procedimientos y mecanismos de control interno, entre otras.

La aplicación del mecanismo de graduación es transparente y abierta a cualquier municipio que la solicite y cumpla con un nivel mínimo de ingresos propios. También es dinámica, porque permite incorporar capacidades aumentadas como resultado de los procesos de asistencia técnica y capacitación que reciban los municipios, o cambios financieros como resultado de una buena gestión.

Otro elemento de la estrategia es que para acceder a los recursos del FISE y entrar a la fase de manejo de ejecución descentralizada del ciclo de

proyectos, se requiere de una «fase de instalación» que se inicia con un análisis de dimensionamiento y negociación,¹⁴ con el equipo técnico de la UTM —encargada de la planificación, gestión y manejo de procesos y administración de los recursos del ciclo de proyectos— y con el gobierno local (alcalde y concejo municipal), y concluye con un dimensionamiento y una programación presupuestaria anual de todos los recursos (personal, equipamiento, mobiliarios, espacios físicos, contrapartidas, entre otros) necesarios para ejecutar el plan de inversiones de mediano plazo. Esta fase culmina con la firma de un convenio entre el FISE y la alcaldía en el que se detallan las principales reglas del juego.

Otro aspecto importante de la estrategia es que el FISE asigna el total de sus recursos a los municipios por medio de un mapa de pobreza, lo que denota un sentido de transparencia en el contexto del alto nivel de politización que vive el país.

C. Principales lecciones aprendidas del PFMC

La más grande contribución del modelo PFMC es quizás su capacidad para generar cambios sociales, nuevas culturas ciudadanas y capacidades locales, que promueven un esquema más sostenible de producción, administración y mantenimiento de la infraestructura social básica de jurisdicción municipal. En este sentido, la definición de reglas claras y la capacidad de los incentivos que genera el modelo actúan como neutralizantes de conflictos potenciales y suavizan los niveles de polarización existentes en las organizaciones que componen el tejido social y sus instituciones, en función de un bien público colectivo.

Se ha establecido un Diálogo Nacional que ha propiciado la articulación de alianzas y complementariedad de acciones entre instituciones y organizaciones tanto del nivel central como local, incluyendo a la sociedad civil y las organizaciones comunitarias, así como con organismos multilaterales y agencias bilaterales con los que se negociaron y definieron las «reglas del juego». Por ejemplo, se han articulado con algunos actores del nivel central procesos paralelos que promueven y apoyan el incremento de las capacidades locales.

¹⁴ En algunas ocasiones, cuando se tienen que hacer ajustes a la estructura de la UTM o cambios de personal porque éstas no tienen las capacidades técnicas, o cuando existe un sobredimensionamiento de personal, o bien cuando hay conflicto de intereses con algún técnico, esta fase de negociación se torna compleja. Sobre todo, si algún miembro del concejo municipal o el alcalde intentan oponerse a los cambios.

Se han abierto nuevos espacios públicos de participación en la toma de decisiones de grupos poblacionales históricamente marginalizados, como los pobres y las mujeres. Además, se ha fortalecido una línea de comunicación entre los gobiernos locales y las comunidades de base. La apertura de estos nuevos espacios de participación y los mecanismos de focalización de recursos hacia el interior del municipio, establecidos en la MPP, han permitido que un 72% de los proyectos se localicen en las áreas rurales, donde se encuentra el 68.5% de los pobres, lo que también confirma la hipótesis inicial de que el modelo produce incentivos para elevar los niveles de prioridad en el uso de los recursos.

Se ha mejorado la coordinación interinstitucional entre los gobiernos municipales, los ministerios de línea y la sociedad civil. También la aprobación del Plan de Inversión Municipal por el Concejo Municipal y la consecuente apropiación de su gestión por parte del alcalde, han dado como resultado un mejor nivel de coordinación entre las distintas instancias del gobierno local.

Se han creado mecanismos de rendición de cuentas y control social, a través de la asamblea municipal, el informe semestral y anual, el comité de licitación, el acceso a la bitácora y la conformación de una comisión de planificación. Un 80% de los municipios descentralizados han implementado asambleas públicas para informar sobre el avance del Plan de Inversiones y un 90% ha puesto a disposición del público los informes semestrales y anuales. Uno de los mecanismos creados es el comité de licitación, compuesto por técnicos municipales, alcalde o concejal, delegado sectorial y representante del comité de seguimiento de proyecto (CSP) de la comunidad. Durante la ejecución del proyecto, los miembros del comité de seguimiento tienen acceso a la bitácora y firma de avalúos. Recientemente se agregó al modelo la creación de una comisión de planificación municipal compuesta por todos los actores locales. Es obvio que estos mecanismos promueven las buenas prácticas y fomentan la institucionalización de la participación y la toma de decisiones. Los técnicos municipales, en general, reconocen que de continuar estas nuevas prácticas se estarían generando sinergias de todo orden para actuar en consenso y cooperativamente y estimular la confianza entre la ciudadanía y el gobierno local.

Se ha fortalecido la capacidad de los gobiernos locales en sus diferentes niveles, alcaldes, concejos municipales y unidades técnicas, mejorando su gestión de ente coordinador de las inversiones y capacidades de sus técnicos para asumir los procesos.

Además, la asistencia técnica y capacitación para el manejo y la administración descentralizada del ciclo de proyectos de inversión por parte de los municipios, está generando importantes valores agregados al municipio, entre ellos:

- i) los tiempos de proceso para las distintas fases del ciclo de proyectos (formulación, evaluación, contratación y seguimiento) por parte de los municipios descentralizados, son menores si los comparamos con el nivel central. Esto implica respuestas más rápidas y oportunas a las necesidades de las comunidades;
- ii) el uso de sistemas automatizados para todas las fases del ciclo de proyectos ha permitido el manejo de mayores volúmenes de producción y un mejor control de los procesos y los recursos;
- iii) un impacto importante en el mercado laboral de profesionales en las áreas de la industria de la construcción y de servicios profesionales en las ciencias sociales, finanzas y contabilidad, como resultado de un incremento de funcionarios en las UTM, en los servicios privados profesionales para el diseño, formulación y supervisión de proyectos, así como de la participación de un mayor número de contratistas locales en la ejecución de los proyectos. También se advierte un impacto considerable en las instituciones locales que intermedian recursos financieros y en el comercio y la pequeña industria de materiales de construcción. Es obvio suponer que este proceso de inversión local representa un impacto keynesiano, con un multiplicador de mayor magnitud, si lo comparamos con los procesos centralizados del FISE central;
- iv) fortalecimiento de las capacidades administrativas y técnicas para el manejo y control social de las inversiones;
- v) se ha entregado infraestructura social de igual o mejor calidad y a un menor tiempo que la producida por los procesos centrales, pero con un mayor nivel de empoderamiento de las comunidades y a un costo que representa un ahorro social del 14% por cada dólar invertido con respecto al nivel central;
- vi) la estabilidad de los técnicos en todos los municipios descentralizados, después del proceso electoral municipal de noviembre del 2000, hace suponer que el modelo del PFMC también produce valiosos incentivos vinculados a la «sostenibilidad política» de los procesos.

D. Limitaciones y desafíos

A pesar de los avances del PFMC, no se deben desatender las múltiples limitaciones y los desafíos:

La falta de recursos humanos «calificados» en los municipios es sin duda la principal limitante del Programa. La carencia de capacidades instaladas es simplemente un resultado de lo anterior. Esto se deriva de décadas de implantación de sistemas altamente centralizados, tanto en la provisión de bienes y servicios públicos como en la captación de ingresos fiscales. El estudio de la Universidad Centroamericana (UCA) (2000), encomendado por el FISE y el BID, señala que únicamente el 27.8% de los municipios de Nicaragua son viables económicamente para asumir los procesos que demanda la administración y manejo descentralizado del ciclo de proyectos del FISE. Por lo tanto, la inexistencia de mercados laborales para las especialidades de ingenierías, arquitectura y ciencias sociales es una realidad en prácticamente el 70% de los municipios del país. Por eso, el principal desafío es el diseño de mecanismos de cofinanciamiento y un esquema de incentivos que permita la conformación de unidades técnicas municipales e intermunicipales que hagan viables y sostenibles los procesos de descentralización propuestos.

El PFMC del FISE se limita a crear capacidades instaladas en las unidades técnicas municipales. La función principal de esta unidad operativa se limita al manejo de todos los procesos del ciclo de proyectos de inversión. Sin embargo, se requiere la articulación de programas complementarios con otras instituciones del sector público a fin de incrementar capacidades gerenciales: gobernabilidad y gerencia social, captación de ingresos fiscales propios, presupuestación y finanzas municipales, entre otras.

Algunos municipios que cuentan con capacidades instaladas insuficientes, pero con niveles de ingresos suficientes como para profesionalizar sus UTM, deben realizar un mayor esfuerzo por mejorar sus niveles de eficiencia y eficacia operativa, lo que les permitiría liberar ingresos para fortalecer dichas unidades. El FISE ha diseñado una estrategia destinada a identificar estos casos y proveer la asistencia técnica y capacitación requeridas, además de completar el esquema de incentivos para cofinanciar estas unidades.

La participación de los ministerios de línea y entes autónomos en los procesos locales es aún limitada. El PFMC, por su grado de complejidad, requiere mejorar la coordinación al nivel central con el objeto de lograr mayor participación por parte de algunos entes y programas del sector público.

Aunque la participación de las ONG ha sido alta, sus capacidades técnicas han sido menores que lo esperado. Se requiere de acciones

complementarias de capacitación y asistencia técnica especializada para incrementar sus capacidades instaladas.

El mayor desafío del FISE, en la expansión del proceso de descentralización de 9 a 50 municipios del país, es lograr un adecuado proceso de reconversión laboral, a objeto de optimizar la mezcla de sus profesionales para convertir su equipo técnico (actualmente, 80 son ingenieros y arquitectos) en facilitadores de procesos y gerentes sociales, generadores de capacidades locales por medio de la capacitación y asistencia técnica. Otro de sus desafíos es la transformación interna e institucionalización de su PFMC en todas sus gerencias de línea y de apoyo.

Otro aspecto crítico es el marco legal insuficiente. No existen una política de descentralización del Estado, una ley de carrera administrativa, una ley de participación ciudadana o de actualización de los planes de arbitrio municipal, entre otras.

Por otra parte, en la mayoría de los casos los sistemas públicos de prestación de bienes y servicios se caracterizan por ser ineficientes y no equitativos, y por carecer de incentivos como para competir. A nuestro juicio, se requiere de la voluntad política de los principales actores del sector social para diseñar y poner en práctica una estrategia particular, que permita focalizar el gasto social y generar mayores incentivos por parte de la oferta, de tal forma que promueva el desarrollo de capacidades locales para responder más adecuadamente a los retos que implica la estrategia de reducción de la pobreza.

Bibliografía

- Arévalo, Carmen (1997), *Gestión descentralizada para el manejo del ciclo de proyectos*, Banco Mundial/Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- Banco Mundial (2001), *Nicaragua Poverty Assessment*. Vol. I and II, Washington, D.C.
- (1999), “Strategy for social investment funds. Building bridges from the margin to the mainstream”, documento preparado para el Foro regional sobre Protección social en América Latina: estrategias para mejorar las políticas, Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Humano, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, junio.
- Bermúdez, Gustavo (1999a), *Estudio de Costo Eficiencia*. Informe de consultoría, Banco Mundial/Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- (1999b), *Análisis Institucional del FISE*. Informe de consultoría, Banco Mundial/Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- Budinich, Ema y Rodrigo Ubilla (1996), *Evaluación del Fondo de Inversión Social de Emergencia y sus proyecciones institucionales*. Informe de consultoría, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- Cordero, Virginia (1998, 1999, 2000, 2001), *Apoyo al Programa de Fortalecimiento Municipal y Comunitario del FISE*. Varios informes trimestrales de consultoría, Proyecto de la cooperación Alemana, a través del Banco Alemán para el Desarrollo (KfW)/Banco Mundial/Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)/Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- CSD (Comisión Sectorial para la Descentralización) (1999), “Lineamientos estratégicos para una Política Nacional de Descentralización en Nicaragua” (www.csd.gob.ni).
- FISE (Fondo de Inversión Social de Emergencia) (1994-2001), *Serie de Reportes semestrales y anuales sobre el avance del programa*, Archivos técnicos del FISE.
- (1997), Primera edición. *Rol Futuro Fondos de Inversión Social. Un compendio de propuestas sobre el rol futuro de los FIS desde las perspectivas de los gobiernos municipales, ministerios de línea y desde los FIS de Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana*, incluye comentarios de los representantes de las multilaterales del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Gobierno de Nicaragua (2001), *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP)*, julio.
- (2000a), *Strengthened Poverty Reduction Strategy*.
- (2000b), *Estrategia Reforzada de Reducción de Pobreza (ERRP)*, mayo.
- Grohmann, Peter (1997), *Revisión de modalidades de planificación participativa en Nicaragua. Etapa I*. Informe de consultoría, Banco Mundial/Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- Grohmann, Peter y Eneiza Hernández (1998), *Diseño final de la metodología de Microplanificación Participativa del FISE, Etapa II*. Informe de consultoría, Banco Mundial/Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- Grun, Stephen A. y Pablo R. Schneider (2000), *Análisis de la experiencia del Programa de Fortalecimiento Municipal y Comunitario del FISE de Nicaragua*. Informe de consultoría, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).

- Hernández, Eneiza (1999), *Diseño de la estrategia de capacitación para multiplicadores de la metodología de microplanificación participativa*. Informe de consultoría, Proyecto de la cooperación Alemana, a través del Banco Alemán para el Desarrollo (KfW)/Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- INIFOM (Intituto Nicaragüense de Fomento Municipal) (1994), *Diagnóstico Básico de las Municipalidades*, Proyecto conjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HÁBITAT).
- Lacayo, Carlos (2000), "A New Role for Governments and Civil Society? Democracy and Inclusion of the Disenfranchised in Local and School Politics", documento patrocinado por Centro Howards de Gestión Política del Estado/The Graduate Center, City University of New York/Fundación Rockefeller, Bellagio, Italia, Centro de Conferencias y Estudios de Bellagio.
- ____ (1999a), "Descentralización en la provisión y mantenimiento de la inversión social básica", documento presentado en el Foro Nacional sobre avances y perspectivas de la descentralización (Nicaragua, enero), Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM).
- ____ (1999b), "Descentralización en la provisión y mantenimiento de la infraestructura social básica de jurisdicción municipal", documento presentado en el Foro sobre Descentralización y Desarrollo Local en Centroamérica, Reunión del Grupo Consultivo, promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Estocolmo, Suecia, mayo).
- ____ (1998a), *Política social en el contexto del crecimiento, desigualdad y pobreza*, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- ____ (1998b), "Descentralización en la provisión y mantenimiento de la inversión social básica. Implicaciones y desafíos para promover la participación y articulación de alianzas para el alivio de la pobreza: El caso del FISE", documento presentado en el Foro Nacional sobre la Descentralización y Fortalecimiento Municipal, perspectivas de la Inversión Social en Nicaragua, Promovido por el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), septiembre.
- ____ (1997), *Comentarios sobre el Mapa de Pobreza Municipal, ventajas e implicaciones*, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- ____ (1995), *Perspectivas del FISE para mejorar la participación de las ONG*, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- La Porta, Rafael y otros (1997), "Trust in large organizations", *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 87, mayo.
- Moncada, Omar (1997, 1998, 1999, 2000, 2001), *Apoyo al Programa de Fortalecimiento Municipal y Comunitario del FISE*. Varios informes trimestrales de consultoría, Proyecto de la cooperación Alemana, a través del Banco Alemán para el Desarrollo (KfW)/Banco Mundial/Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)/Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- Noguera, Carlos (2000), *Descentralización y participación ciudadana*, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- ____ (1996), *Propuesta sobre el rol futuro del Fondo de Inversión Social de Emergencia de Nicaragua*, Rol Futuro Fondos de Inversión Social, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- Ortega, Manuel (1997), *Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*, San Salvador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

- Ortega, Manuel, Mario Castro y Guadalupe Wallace (2000), *Evaluación de las capacidades actuales de gestión y manejo del ciclo de proyectos de los Gobiernos Municipales de Nicaragua. Informe de consultoría*, Centro de Análisis Sociocultural, Universidad Centroamericana, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- Ortega, Manuel, Manuel Urroz y Mario Castro (1999), *Estudio de línea de base de 26 municipios de las Segovias*, Centro de Análisis Sociocultural, Universidad Centroamericana.
- Rojas, Fernando (1996, 1997, 1998), *Diseño y pilotaje de la implementación del Fondo de Mantenimiento Preventivo*, varios informes de consultoría, 1996, 1997 y 1998, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- Schneider, Pablo R. (1999), *Evaluación del apoyo de Suecia al FISE entre 1996 y 1999*, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI).
- Seligman, Adam B. (1997), *The Problem of Trust*, Princeton, Princeton University Press.
- Stein, Alfredo (1996-1997), *Apoyo al diseño del Programa de Fortalecimiento Municipal y Comunitario*. Varios informes de consultoría, 1996, 1997, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- Trentman, Claudia, Leonardo Romeo y Omar Velasco (2000), *Evaluación conjunta del proceso de Microplanificación Participativa del FISE-PROTIERRA/INIFOM*. Informe de consultoría, Banco Mundial/Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).
- Universidad Centroamericana (UCA, 2000), *Evaluación de las capacidades actuales de gestión y manejo del ciclo de proyecto de los gobiernos municipales de Nicaragua*. Centro de Análisis sociocultural, Nicaragua.

