



América Latina presenta, a inicios del siglo XXI, un cuadro extendido de lo que podríamos llamar “pobreza paradójal”. Las altas cifras de pobreza (44% de pobreza, 19,4% de pobreza extrema, CEPAL 2003) no se corresponden con la privilegiada dotación de recursos naturales y ni siquiera con los niveles de Producto Bruto y Producto Bruto per cápita. Se trata de la paradoja de amplios niveles de pobreza en medio de la riqueza potencial. Véase el caso de las tres principales economías de la región. Brasil ocupa el puesto número ocho en el mundo en Producto Bruto Interno anual y el 58 en Producto Interno per cápita. Sin embargo, en expectativa de vida y analfabetismo su lugar es el número 108 y en mortalidad infantil el 113. México es la duodécima economía del mundo en Producto Bruto Interno y la 57 en Producto Interno per cápita, pero la número 64 en expectativa de vida, la 92 en analfabetismo y la 108 en mortalidad infantil. Argentina es una de las mayores potencias alimentarias del planeta. Está entre los cinco primeros países del mundo en producción y exportaciones de una larga serie de alimentos básicos como la soja, el trigo, la carne y otros. En el año 2002 exportó alimentos que podrían abastecer a 330 millones de personas. Su población es de sólo 37 millones. Sin embargo, 1 de cada 5 niños del Gran Buenos Aires tiene problemas de desnutrición, y la tasa es mayor aún en algunas de las provincias pobres del norte.

Algo muy importante no cierra en estas economías, cuyo caso se repite en la mayor parte de la región. Así los índices de pobreza de los países andinos no conciben con datos que indican que esa región tiene más reservas de petróleo que Estados Unidos, 25% de los recursos de carbón del mundo y 20% de los recursos hídricos mundiales.

Este cuadro de “pobreza paradójica” lleva a penurias de gran significación en la vida diaria de los latinoamericanos y recae aún más fuertemente en los sectores más vulnerables de la población. Así, el 16% de los niños sufren de desnutrición crónica. Uno de cada tres menores de dos años está en situación de “alto riesgo alimentario”. En México, 40.000 niños mueren al año por desnutrición. Cerca del 80% de los 40 millones de indígenas del continente están en situación de pobreza extrema. Las tasas de escolaridad de los afroamericanos son considerablemente más bajas que los promedios. En Brasil, mientras los blancos tienen 7 años de escolaridad, los afroamericanos sólo 4, y únicamente un 2,2% de los negros y pardos alcanzan la universidad. Los discapacitados, que se estiman en 30 millones, carecen de protección significativa. Los adultos mayores tienen serios problemas de supervivencia. El 40,6% de las personas mayores de 65 años de las áreas urbanas no tienen ingresos de ninguna índole.

Análisis recientes indican con nitidez que el conjunto de la situación está fuertemente vinculada al hecho de que la región presenta agudas desigualdades que la convierten en la más inequitativa del planeta. La desigualdad aparece como una razón central de la pobreza. Un informe conjunto reciente de la CEPAL, el PNUD y el IPEA del Brasil (2003) sobre el tema señala: “una leve disminución de la desigualdad contribuiría mucho a reducir las privaciones extremas que se dan en la región”. Enfatiza en su conclusión final: “el principal obstáculo que se interpone al éxito de los esfuerzos por reducir la pobreza en América Latina y el Caribe radica en que el mejor remedio para tratar la pobreza que aflige a la región –la reducción de la desigualdad– parece ser uno que le resulta muy difícil recetar”. Y agrega: “al parecer son muy pocas las economías de la región que han sido capaces de lograrlo aun en pequeña medida”.

Este nivel tan alto de injusticia histórica es cada vez más resentido por la población. La encuesta LatinBarómetro indica que el 89% de los latinoamericanos califica como “injusta” o “muy injusta” la actual distribución del ingreso de la región.

El reclamo de la gente está avanzando hacia formas de conciencia cada vez más altas. Hoy en día está crecientemente focalizado en causas estructurales de la pobreza, como los resultados de las políticas aplicadas en los años noventa, su impacto en ampliar las polarizaciones sociales, a su vez, como se ha visto en los

hechos, obstructoras del crecimiento y razón clave de la pobreza y las prácticas corruptas. La población a través de grandes luchas está presionando en toda la región por modelos de democracia más activos y por un Estado puesto al servicio de los grandes problemas de la población, eficiente, participativo, transparente, que rinda cuentas y que fortalezca el desarrollo regional y municipal.

La ciudadanía está llegando a un nivel aún más elevado de percepción de la realidad, que engloba muchos de los aspectos anteriores y otros. Capta que una dimensión central de toda la situación es “el vacío de ética”. Ha habido una especie de “agujero negro” respecto de la ética. Exige cuestiones muy concretas. Entre ellas, que se erradique totalmente la corrupción en todas sus formas, pero junto a ello, que las políticas económicas sean consistentes con los valores éticos, que estén al servicio de los más vulnerables, que las asignaciones de recursos presupuestarios estén presididas por valores éticos y que cada uno de los actores clave de la economía asuma sus responsabilidades éticas. Así han surgido con gran fuerza en la región temas como las responsabilidades éticas de los políticos, la ética de los funcionarios públicos, la responsabilidad social de la empresa privada, la necesidad de apoyar a las organizaciones voluntarias, la ética en la justicia y otros semejantes.

La exigencia por volver a discutir de ética en América Latina forma parte de un clamor más amplio que se está extendiendo mundialmente. La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, integrada por prominentes personalidades y encabezada por el presidente de Finlandia, Tarja Jalonen, y el presidente de Tanzania, Benjamín Mkapa, termina de producir su informe final. En él (2004) destaca: “la globalización ha tenido lugar en un vacío ético, donde el éxito y los fracasos del mercado tendían a convertirse en el máximo standard de conducta”.

Hoy el reclamo por más ética empieza a tener respuestas concretas en América Latina que han despertado la esperanza colectiva. La ciudadanía ha dado amplios mandatos de programas de cambio integral, en donde los valores éticos juegan un rol central, a nuevos líderes políticos de gran estatura que están introduciendo una visión diferente de cómo encarar los grandes problemas colectivos y del papel que puede desempeñar la ética en ellos. Así entre ellos el presidente del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, ha enfatizado que un objetivo prioritario de su gobierno es enfrentar el hambre que hoy afecta a más de 40 millones de brasileños. Lula ha repetido que quiere transformar al hambre de “una cuestión de salud pública a un problema ético”. Quiere reemplazar la visión usual del hambre desde la perspectiva nutricional, por hacer entender a la sociedad que hay un gran problema ético en juego. Por ende, que su solución concierne a toda la población.

Ha establecido como uno de los programas estrella de su gestión el plan “*Fome Zero*”, cuyo lema es el de la solidaridad: “El Brasil que come, ayudando al Brasil que tiene hambre” y ha llamado a una gran alianza en torno a él. En la Argentina, el presidente Néstor Kirchner ha dado la más alta prioridad a la inversión social, destinando amplios recursos a ella, a pesar de las dificultades del país. Al transmitir su concepción de prioridades ha subrayado: “Hay que terminar con la discusión bizantina de que gastos como salud son improductivos”. Aplicando esa misma ética de colocar en primer lugar a la gente, ha indicado respecto de las negociaciones sobre la deuda externa en su discurso de inauguración de las sesiones del Congreso Nacional (marzo 2004): “No pagaremos la deuda a costa del hambre y la exclusión de millones de argentinos”. Ambos presidentes encabezan según la encuesta LatinBarómetro la tabla de aprobación pública regional.

Esta obra tiene por finalidad aportar elementos que permitan enriquecer el gran debate sobre la ética que comienza a perfilarse en el continente. En ella, el autor integra diversos trabajos que ha preparado, los cuales abordan las relaciones entre ética y economía desde distintos ángulos.

En la Primera Parte se llama la atención sobre los impactos concretos que la presencia o ausencia de valores éticos pueden tener sobre el desarrollo. Asimismo, se trabaja en detalle sobre la idea de capital social, que ha relegitimado la incorporación al pensamiento sobre el desarrollo de una serie de aspectos marginados en el centro de los cuales esta la ética. En la Segunda Parte se incursiona sobre los desafíos éticos fundamentales que presenta la América Latina de hoy en el campo de la infancia, la desigualdad, la marginalidad rural, los niños de la calle y la discriminación de género, se presenta un panorama de conjunto sobre la pobreza y se revisan mitos circulantes sobre la política social. En la Tercera Parte se muestran y analizan expresiones concretas de la ética en acción, como el voluntariado, la responsabilidad social empresarial, el papel de la familia, y se elabora sobre un gran tema para el futuro de América Latina: la participación, que puede ser un dinamizador del desarrollo del capital social y que es al mismo tiempo una exigencia ética. Finalmente, se presentan propuestas para una economía orientada por la ética.

La discusión sobre la ética ha vuelto impulsada por la ciudadanía para quedarse y expandirse después de la preponderancia en las últimas décadas de un pensamiento economicista reduccionista que consideraba al tema económico un mero tema técnico. La realidad ha demostrado las limitaciones de ese enfoque. La falta de un debate ético permanente ha generado una anomia que ha facilitado la corrupción.

Por otra parte, el enfoque ortodoxo ha subestimado esta fuerza poderosa de cambio y progreso que son los valores éticos. Ilustran sus posibilidades entre otras expresiones, la evidencia de que el principal flujo de capitales que recibe hoy América Latina son las remesas de los inmigrantes pobres a países desarrollados que están movilizadas por valores familiares, y la constatación por la CEPAL de que las cifras de pobreza de la región serían todavía un 10% mayores sino fuera por la lucha denodada de las mujeres pobres jefas de hogar.

El papa Juan Pablo II ha vuelto a llamar la atención (2003) sobre la falta de sustentabilidad de un modelo de desarrollo que no integre las dimensiones éticas. Dice el Papa: “en el mundo de hoy no basta limitarse a la ley del mercado y su globalización; hay que fomentar la solidaridad evitando los males que se derivan de un capitalismo que pone al lucro por encima de la persona y la hace víctima de tantas injusticias. Un modelo de desarrollo que no tuviera presente y no afrontara con decisión esas desigualdades no podría prosperar de ningún modo”.

En América Latina, hay hoy una sed de ética. Vastos sectores confluyen en la necesidad de superar la escisión entre ética y economía que caracterizó las últimas décadas. Una economía orientada por la ética no aparece como un simple sueño, sino como una exigencia histórica para lograr que la paradoja de la pobreza en medio de la riqueza pueda realmente superarse y construir un desarrollo pujante, sustentable y equitativo. El precepto bíblico que ordena hacerse responsables los unos por los otros indica que frente a tanto sufrimiento de tantos no hay lugar a más postergaciones en este desafío decisivo.

Bernardo Kliksberg

Primera Parte

**El impacto de la ética
sobre el desarrollo**

Más ética, más desarrollo

Noruega es uno de los líderes mundiales en transparencia: allí la corrupción es casi inexistente. Sin embargo, la legislación anticorrupción es reducida. La causa se halla en los valores sociales predominantes. Un corrupto sería duramente excluido por su familia, los vecinos, los círculos sociales. Finlandia tiene la tasa de presos más baja de Europa y, al mismo tiempo, el menor número de policías per cápita del continente. La prevención de la criminalidad se halla en la cultura de valores, en el acceso a oportunidades y en el sistema de “prisiones abiertas”, que efectivamente rehabilita. Suecia casi ha erradicado la discriminación de género. Una opinión pública que considera la igualdad de género un punto de principio presiona continuamente por más avances. Canadá tiene uno de los sistemas de salud de mejor calidad del planeta y totalmente inclusivo. La población no aceptaría nada distinto: considera el acceso a una salud de buena calidad un derecho intocable, que debe ser priorizado siempre. Holanda, como los países nórdicos, Canadá y otros estrados líderes en lo económico-social, tiene altos niveles de equidad en la distribución del ingreso y acceso universal a educación y salud. En las culturas de todos estos países predomina una actitud de rechazo a las grandes desigualdades y de apoyo a la equidad y a la igualdad de oportunidades.

El continente más desigual

En la raíz de su éxito está el capital social, nuevo hallazgo de las ciencias del desarrollo. Detectado en los estudios pioneros de Putnam (1994), abarca por lo menos cuatro dimensiones: los valores éticos dominantes en una sociedad, su capacidad de asociatividad, el grado de confianza entre sus miembros y la conciencia cívica. Los resultados de las mediciones econométricas son concluyentes. Cuanto más capital social, más crecimiento económico a largo plazo, menor criminalidad, más salud pública y más gobernabilidad democrática. La noción no pretende suplantarse el peso en el desarrollo de los factores macroeconómicos, sino que llama la atención sobre que deben sumarse a ellos estas dimensiones. El mero reduccionismo economicista es una visión estrecha y lleva a políticas ineficientes.

El Premio Nobel de Economía Amartya Sen subraya (1997): “Los valores éticos de los empresarios y los profesionales de un país (y otros actores sociales clave) son parte de sus recursos productivos.” Si son a favor de la inversión, la honestidad, el progreso tecnológico, la inclusión social, serán verdaderos activos; si, en cambio, predominan la ganancia rápida y fácil, la corrupción, la falta de escrúpulos, bloquearán el avance. La idea ha sido acogida hoy por los principales organismos internacionales. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y las Naciones Unidas, entre otros, han creado áreas dedicadas a impulsar el capital social.

En una América Latina y una Argentina con un enorme potencial pero agobiadas por gravísimos problemas sociales, debería prestarse mucha atención a estos factores. Unicef dice que mueren anualmente en la región 500.000 niños por causas previsibles, y más de 95 millones son pobres. En la Argentina, casi el 75% de los niños se halla por debajo de la línea de la pobreza, y el 46% de los jóvenes de la Capital Federal y el conurbano están desocupados. Entre las causas de que países potencialmente tan ricos tengan tanta pobreza se coincide hoy en destacar los déficit éticos y el hecho de que éste es el continente más desigual de todo el planeta, y que ello es regresivo para el progreso económico y social.

El capital social puede ayudar. Se expresa en formas muy concretas que es necesario fortalecer y que pueden desempeñar un papel muy importante. Una de ellas es el voluntariado. En la Argentina, sin la acción de organizaciones ejemplares como Cáritas, la AMIA, la Red Solidaria y muchas otras, la pobreza sería aún peor. El ejemplo de cartoneros que juntaron y entregaron 900 kilos de alimentos a niños tucumanos más pobres aún que ellos indica el potencial inmenso de la solidaridad que encarnan los voluntarios.

Otra materialización del capital social es la responsabilidad social empresarial. En Estados Unidos es creciente la presión pública en ese sentido, y ha surgido el intento de crear, junto con los indicadores de calidad usuales, un ISO de calidad social que permita a los inversores elegir empresas que la practiquen. En Francia, los fondos éticos se difunden crecientemente y la Asociación Cristiana Ética e Inversiones pide invertir en empresas que se destaquen en valores como los derechos humanos, el respeto y desarrollo de la persona y participaciones constructivas en países en desarrollo. En la Argentina hay un gran reclamo latente en esta dirección. Una reciente encuesta (mencionada por *Tercer Sector*, abril 2003) detectó que el 86,5% de los consumidores dicen que la responsabilidad social pesa al definir sus compras; el 52,6% está dispuesto a pagar más por el precio de productos de empresas socialmente responsables y el 77%, a dejar de comprar las mercaderías de las irresponsables.

Círculos virtuosos

Otras expresiones del capital social son el aumento de la participación ciudadana y el fortalecer, como lo sugiere un estudio del Banco Mundial (*Voces de los pobres*, 2000), las organizaciones de los pobres, abriéndoles oportunidades productivas y ayudándolas a capacitarse.

Una combinación entre políticas públicas transparentes —libres de toda corrupción, con gerencia de primera calidad, que garanticen a toda la población, como corresponde en una sociedad democrática, sus derechos a la alimentación, la salud, la educación y el trabajo— y un capital social movilizado a pleno que las complementa puede desencadenar círculos virtuosos en el país y la región.

¿Puede hacerse? Los escépticos suelen afirmar que el contrato social está deshecho en nuestras sociedades. Sin embargo, cuando se observa la imponente explosión de conductas solidarias en la Argentina en medio del avance de la pauperización en años recientes, y el reclamo generalizado por referentes y valores éticos, puede afirmarse que lo más importante —el respeto en las bases de la sociedad del mandato bíblico de que somos responsables los unos por los otros y de que la indiferencia frente al sufrimiento ajeno es indigna— está a salvo. Desarrollándolo es posible avanzar para construir otra calidad de sociedad.

La ética cuenta

Hay una sed de ética en América Latina. La opinión pública reclama en las encuestas y por todos los canales posibles comportamientos éticos en los líderes de todas las áreas, y que temas cruciales como el diseño de las políticas económicas y sociales y la asignación de recursos sean orientados por criterios éticos. Contrariamente a ese sentir, las visiones económicas predominantes en la región tienden a desvincular ética y economía. Sugieren que son dos mundos diferentes con sus propias leyes, y que la ética es un tema para el reino del espíritu. Este tipo de concepción que margina los valores morales parece haber sido una de las causas centrales del “vacío ético” en el que se han precipitado diversas sociedades latinoamericanas. La idea de que los valores no importan mayormente en la vía económica práctica ha facilitado la instalación de prácticas corruptas que han causado enormes daños. El papa Juan Pablo II ha encabezado el cuestionamiento de la supuesta dicotomía entre ética y economía. Ha señalado repetidamente que es imprescindible volver a analizar la relación entre ambas, y que la ética no sólo no es ajena a la economía sino que debería orientarla y regularla. Así, entre otros aspectos el Papa exige un “código ético para la globalización.”

Esta discusión está lejos de ser teórica. Tiene sustanciales efectos prácticos. La ética incide todos los días en la economía.

Lo que una sociedad hace respecto de los valores éticos puede tener importancia decisiva en su economía. En contra, como en los casos de Enron, Collor de Mello, Fujimori, la grave crisis de corrupción en la Argentina de los años noventa y otros ejemplos similares, o a favor. Si una sociedad cultiva sistemáticamente sus valores éticos, cosecha resultados. Noruega, por ejemplo, es el número uno —en los últimos tres años— entre 180 países del mundo en la tabla de Desarrollo Humano de la ONU. Una economía potente, con altísimo desarrollo social y sin corrupción. Esa sociedad trata por todos los medios de mantener muy altos estándares éticos. Así está analizando continuamente y con autocrítica sus responsabilidades como país desarrollado hacia el mundo en pobreza, y su gobierno impulsa una discusión ética permanente sobre los desafíos éticos de la sociedad en las escuelas. Los valores éticos anticorrupción y pro igualdad, solidaridad y cooperación que ha puesto en marcha son esenciales en sus logros económico-sociales. Esos valores son cultivados cuidadosamente en el sistema educativo en todos sus niveles y a través de ejemplos de los líderes.

Es imprescindible en una América Latina agobiada por grados agudos de pobreza y desigualdad (casi uno de cada dos latinoamericanos es pobre, la pobreza es más elevada que en 1980, la desigualdad es la mayor del planeta) recuperar la

estrecha relación que debería haber entre valores éticos y comportamientos económicos. Ello significa poner en el centro de la agenda pública temas como la coherencia de las políticas económicas con los valores éticos, la responsabilidad social de la empresa privada, la eticidad en la función pública, el fortalecimiento de las organizaciones voluntarias, y el desarrollo de la solidaridad en general. Todos los actores sociales deberían colaborar para que la ética volviera, tanto para erradicar la corrupción como para motivar actitudes positivas.

Es fundamental al respecto el papel que puede jugar la educación en todos sus ámbitos y particularmente en las universidades. Las nuevas generaciones de profesionales deben ser preparadas a fondo en sus responsabilidades éticas. Ello es crucial en áreas decisivas para el desarrollo, como las de gerentes, contadores, economistas y otras profesiones afines. Así, entre otros aspectos, los especialistas en ciencias gerenciales deberían ser formados para impulsar un avance en las prácticas de responsabilidad social empresarial, muy limitadas en las realidades latinoamericanas y nacional (como lo indica, entre otros, un estudio reciente de IDEA de la Argentina, *Tercer Sector*, junio 2003)¹. Los contadores deberían velar por la protección de los intereses de la comunidad garantizando confiabilidad y transparencia total en la información tanto en el área pública como privada. Los economistas deberían contribuir en la generación de una economía que enfrente las tremendas exclusiones actuales, como la pauperización de los niños (60% de éstos en América Latina son pobres), la destrucción de familias por la pobreza y el desempleo (una de cada cinco en toda la región), la marginación de los jóvenes (su tasa de desocupación duplica en la región y en la Argentina las elevadas tasas promedio), las que derivan de las discriminaciones de género, del maltrato a las edades mayores, a las minorías indígenas, a los discapacitados, y otras.

El Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz (2003) formula agudas sugerencias respecto de la necesidad de una ética para economistas. Dice que es imprescindible que una profesión tan influyente tenga definitivamente regulaciones éticas, y que un código de ética razonable debería incluir inicialmente por lo menos tres principios. Primero, no recomendar a los líderes públicos de los países en desarrollo teorías no probadas por la realidad; segundo, no decirles que hay una sola alternativa; y tercero, ser sensibles a los efectos de sus recomendaciones sobre los sectores desfavorecidos y transparentar los costos que van a pagar dichos sectores por ellas.

¹ El estudio realizado en doce empresas de primera línea recoge entre las afirmaciones de los mismos entrevistados, según indica la revista *Tercer Sector*, que "no se está en presencia de un cambio de paradigma en cuanto al rol que tienen las empresas en el desarrollo de la sociedad y que las prácticas socialmente responsables no atienden las expectativas y demandas del conjunto de los actores sociales."

¿Cómo llevar a la práctica la educación ética en estos campos donde está siendo reclamada por las sociedades latinoamericanas? El contexto es favorable por el avance de la democratización. Véase así, por ejemplo, el impresionante apoyo (más del 80% en las encuestas) que la opinión pública argentina está dando a las medidas moralizantes que ha adoptado el nuevo presidente del país, que han hecho recobrar la confianza a la ciudadanía. No se trata simplemente de agregar a las carreras una materia que habla sobre ética, sino de ir mucho más allá. Transversalizar la enseñanza de la ética, hacer discutir en cada una de las asignaturas los dilemas éticos concretos vinculados con sus contenidos, que surgen de la realidad. Al mismo tiempo, generar cátedras especializadas en temas como ética y economía, capital social y las nuevas ideas sobre responsabilidad social de la empresa privada (tema en el que la universidad latinoamericana está altamente atrasada). Por otra parte, sería importante acompañar la enseñanza con experiencias de campo. Una posibilidad importante al respecto es la voluntarización. Los estudiantes avanzados de administración, contaduría, economía y otras áreas afines podrían hacer grandes aportes como voluntarios a los programas con poblaciones pobres orientados al desarrollo de sus capacidades productivas. Podrían apoyarlas técnicamente, entre otros aspectos, en elaborar proyectos, generar microempresas y pequeñas empresas, obtener acceso al crédito, armar modalidades cooperativas de acción, recuperar empresas y otros campos similares. Esas acciones voluntarias les permitirían hacer un útil aporte y fortalecerían su potencial ético. Esas experiencias podrían vincularse estrechamente con diversas materias y formar parte de ellas, guiadas y tutoradas por su personal docente.

La ética importa. Los valores éticos predominantes en una sociedad influyen a diario en aspectos vitales del funcionamiento de su economía. Eludir esa relación, como ha sucedido en la América Latina de las últimas décadas, significa crear el terreno propicio para que ese vacío de discusión ética favorezca que se desplieguen sin sanción social los valores antiéticos que encabeza la corrupción y continúan el egoísmo exacerbado, la insolidaridad y la insensibilidad frente al sufrimiento de tantos. El corrupto no sólo daña por lo que roba a la sociedad, sino por el mensaje que transmite: todo para mí, no me interesan los demás, no tengo problemas de conciencia, lo único importante es enriquecerse. Es hora de constatar definitivamente a ese mensaje, reivindicando los valores raigales de nuestra cultura que vienen de los textos bíblicos y de las civilizaciones originarias de América Latina. Ellos proclaman que el destino del ser humano es el amor, la solidaridad, la paz, la superación de todo orden de discriminaciones, el abrir a todos oportunidades para desarrollar su potencial.

Un incisivo periodista americano escribió, frente al caso Enron, que los altos ejecutivos corrompidos conocían bien los Diez Mandamientos, pero que en realidad los tomaron como “las diez sugerencias.” Algo parecido ha sucedido en América Latina. Los valores morales fueron degradados, marginados, excluidos. Es hora de recuperarlos para la toma de decisiones cotidiana; son los únicos que pueden garantizar la América Latina soñada. La educación en general y la universidad en particular pueden jugar un papel esencial en este proceso a través de todos sus integrantes. La urgencia es máxima. Hay demasiado agobio y exclusión en esta región y en este país, y la sed de ética aumenta a diario.

El capital social y la cultura. Las dimensiones postergadas del desarrollo

I. El nuevo debate sobre el desarrollo

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

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

La “aldea global” en que se ha convertido el planeta, en donde las interrelaciones entre los países y los mercados se multiplican continuamente, parece caracterizarse por una explosión de complejidad, direcciones contradictorias de evolución y altas dosis de incertidumbre. Exploradores de las fronteras de las nuevas realidades, como Ylia Prygogine (1988), Premio Nobel de Química, han señalado que la mayor parte de las estructuras de la realidad actual son “estructuras disipativas de

final abierto”; es difícil predecir en qué sentido evolucionarán, y las lógicas tradicionales son impotentes para explicar su curso. Edgar Morín (1991) resalta que en lugar del “fin de la historia”, vaticinado por algunos que alegaron que al desaparecer el mundo bipolar la historia sería previsible y hasta “aburrida”, lo que tenemos ante nuestros ojos es que “de aquí en adelante el futuro se llama incertidumbre.” La historia en curso está marcada por severas contradicciones. Así, por ejemplo, al mismo tiempo que el conocimiento tecnológico disponible ha multiplicado las capacidades de dominar la naturaleza, el ser humano está creando desequilibrios ecológicos de gran magnitud, que ponen en peligro aspectos básicos del ecosistema y su propia supervivencia. Mientras que las capacidades productivas han llevado la producción mundial a más de 25 trillones de dólares, las polarizaciones sociales se han incrementando fuertemente y, según los informes de las Naciones Unidas (1998), 358 personas son poseedoras de una riqueza acumulada superior a la del 45% de la población mundial. Las disparidades alcanzan los aspectos más elementales de la vida cotidiana. Los acelerados progresos en medicina han permitido una extensión considerable en la esperanza de vida pero, mientras en las 26 naciones más ricas ésta alcanzaba, en 1997, a 78 años de edad, en los 46 países más pobres era, en el mismo período, de 53 años.

La idea del progreso indefinido está siendo suplantada por visiones que asignan un papel mayor a las complejidades, las contradicciones y las incertidumbres y buscan soluciones a partir de integrarlas a las perspectivas de análisis de la realidad.²

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

Hay una revalorización en el nuevo cuestionamiento de aspectos no incluidos en el pensamiento económico convencional. Se ha instalado una potente área de análisis en vertiginoso crecimiento que gira en derredor de la idea de “capital social.” Uno de los focos de esa área, a su vez con su propia especificidad, es el reexamen de las relaciones entre cultura y desarrollo. Lourdes Arizpe (1998) señala: “La cul-

² Morín (1991) resalta las dificultades para tener una visión clara de hacia adónde avanza la historia: “Estamos en lo desconocido, más aún, en lo inominado. Nuestro conocimiento de tiempos actuales se manifiesta solamente en el prefijo sin forma ‘pos’ (posindustrial, posmoderno, posestructuralista), o en el prefijo negativo ‘anti’ (antitotalitario). No podemos dar un rostro a nuestro futuro, ni siquiera a nuestro presente.”

tura ha pasado a ser el último aspecto inexplorado de los esfuerzos que se despliegan internacionalmente, para fomentar el desarrollo económico.” Enrique V. Iglesias (1997) subraya que se abre en este reexamen de las relaciones entre cultura y desarrollo un vasto campo de gran potencial. Resalta: “Hay múltiples aspectos en la cultura de cada pueblo que pueden favorecer a su desarrollo económico y social; es preciso descubrirlos, potenciarlos y apoyarse en ellos y hacer esto con seriedad significa replantear la agenda del desarrollo de una manera que a la postre resultará más eficaz, porque tomará en cuenta potencialidades de la realidad que son de su esencia y, que hasta ahora, han sido generalmente ignoradas.”

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

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

II. La crisis del pensamiento económico convencional

Se hallan en plena actividad, actualmente, diversas líneas de discusión sobre los supuestos económicos que han orientado el desarrollo en las últimas décadas. El debate en curso no aparece como una polémica hacia el interior de la acade-

mia, en donde diversas escuelas de pensamiento o personalidades defienden determinados enfoques surgidos de su propia especulación. Está fuertemente influido por las dificultades del pensamiento convencional en la realidad. Lo han dinamizado y urgido procesos como los severos problemas experimentados por las economías del sudeste asiático, las graves crisis observables en economías en transición, como la rusa, las inestabilidades pronunciadas en los mercados financieros internacionales, los desajustes y las polarizaciones sociales en regiones como América Latina y otros. Aparece, gracias a los importantes avances en la medición de los fenómenos económicos y sociales, como un debate en donde la especulación infinita a partir de las propias premisas —característica de décadas anteriores— es reemplazada por análisis que arrancan de la vasta evidencia empírica que está generando el instrumental cuantitativo y estadístico.

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

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

Un tema para resaltar de la discusión abierta es el énfasis en no confundir los medios con los fines, desvió en el que se sugiere, se ha caído con frecuencia. Los

objetivos finales del desarrollo tienen que ver con la ampliación de las oportunidades reales de los seres humanos de desenvolver sus potencialidades. Una sociedad progresa efectivamente cuando los indicadores claves, como los años que la gente vive, la calidad de su vida y el desarrollo de su potencial, avanzan. Las metas técnicas son absolutamente respetables y relevantes, pero constituyen medios al servicio de esos objetivos finalistas. Si se produce la sustitución silenciosa de los fines reales por los medios, se puede perder de vista el horizonte hacia el cual se debería avanzar y equivocar los métodos para medir el avance. La elevación del Producto Bruto per cápita, por ejemplo, aparece en la nueva perspectiva como un objetivo importante y deseable, pero sin dejar de tener en cuenta en ningún caso que es un medio al servicio de fines mayores, como los índices de nutrición, salud, educación, libertad y otros. Sus mediciones no reflejan por tanto, necesariamente, lo que está sucediendo en relación con dichas metas. Amartya Sen (1998) analiza detalladamente esta visión general en el caso de los recursos humanos. Señala que constituye un progreso considerable el nuevo énfasis puesto en ellos, pero que debe entenderse que el ser humano no es sólo un medio del desarrollo sino su fin último. Esa visión no debe olvidarse. Subraya: “Si en última instancia considerásemos al desarrollo como la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas libremente y valoradas, sería del todo inapropiado ensalzar a los seres humanos como ‘instrumentos del desarrollo económico’. Hay una gran diferencia entre los medios y los fines.”

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

A partir de estas percepciones sobre la estrechez del enfoque meramente técnico y la necesidad de delimitar fines y medios, se plantean visiones ampliatorias de los objetivos que debería perseguir el desarrollo. Junto con el crecimiento económico surge el requerimiento de lograr el desarrollo social, propiciar la equidad, fortalecer la democracia y preservar los equilibrios medioambientales. El Consenso de los presidentes de América en Santiago (1998) reflejó este orden de

preocupaciones con la inclusión, en su plan de acción, de puntos que exceden los abordajes convencionales como, entre otros, el énfasis en la promoción de la educación, la preservación y profundización de la democracia, la justicia y los derechos humanos, la lucha contra la pobreza y la discriminación, el fortalecimiento de los mercados financieros y la cooperación regional en asuntos ambientales.

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

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

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

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

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

En este cuadro de conjunto, donde las dificultades de la realidad han impulsado una crisis y un proceso de reenfoque profundo del pensamiento económico, se inscribe la integración activa de los análisis del capital social y de la cultura. Una ola de investigaciones de los últimos años indica, con datos de campo a su favor, cómo diversos componentes no visibles del funcionamiento cotidiano de una sociedad, que tienen que ver con la situación de su tejido social básico, inciden silen-

ciosamente en las posibilidades de crecimiento y desarrollo. Denominados capital social, los exploraremos en la sección siguiente. Empiezan a influir en el diseño de políticas en algunos países avanzados, han comenzado a formar parte de la elaboración de los proyectos de desarrollo, e instituciones de cooperación internacional están incluyendo los progresos en capital social en los criterios de medición del grado de éxito de los proyectos. Dasgupta y Serageldin (2001) plantean: “Es difícil pensar de una noción académica que haya entrado más rápidamente al vocabulario del discurso social que la idea de capital social” y la describen como “una concepción organizadora en las ciencias sociales.”

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

El capital social y la cultura han comenzado a instalarse en el centro del debate sobre el desarrollo, no como adiciones complementarias a un modelo de alto vigor que se perfecciona un poco más con ellas. Todo el modelo está sufriendo severas dificultades por sus distancias con los hechos y las críticas procedentes de diversos orígenes se encaminan de un modo u otro a “recuperar la realidad” con miras a producir, en definitiva, políticas con mejores chances respecto de las metas finales. En ese encuadre, el ingreso en debate de esos elementos forma parte del esfuerzo por darle realidad a toda la reflexión sobre el desarrollo.

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

Las áreas económica, política y social están inextricablemente ligadas. Lo que suceda en cada una de ellas va a condicionar severamente las otras. La visión pura-

mente economicista del desarrollo puede tropezar, en cualquier momento, con bloques muy serios que surgen de las otras áreas y así se ha dado en la realidad.

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

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

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

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

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

Mediante la suma de factores, Wolfensohn (1998) sugiere la imprescindibilidad de sobrepasar los enfoques unilaterales: “Debemos ir más allá de la estabilización financiera. Debemos abordar los problemas del crecimiento con equidad a largo plazo, base de la prosperidad y el progreso humano. Debemos prestar especial atención a los cambios institucionales y estructurales necesarios para la recuperación económica y el desarrollo sostenible. Debemos ocuparnos de los problemas sociales.”

“Debemos hacer todo eso. Porque si no tenemos la capacidad de hacer frente a las emergencias sociales, si no contamos con planes a más largo plazo para establecer instituciones sólidas, si no logramos una mayor equidad y justicia social, no habrá estabilidad política. Y sin estabilidad política, por muchos recursos que consigamos acumular para programas económicos, no habrá estabilidad financiera.”

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

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

La crisis de la reflexión convencional sobre el desarrollo en marcha está abriendo, entre otras, la oportunidad de cruzar activamente capital social, cultura y desarrollo. Hasta hace poco, la corriente principal de trabajo sobre desarrollo prestaba limitada atención a lo que sucedía en dichos campos. A su vez, en

ellos, muchas indagaciones se realizaban al margen de posibles conexiones con el proceso de desarrollo. La crisis, que busca ampliar el marco de comprensión para poder superar la estrechez evidenciada por el marco usual, crea un vasto espacio para vencer los aislamientos. En la sección siguiente se intenta avanzar en esa dirección, explorando algunas de las múltiples interrelaciones posibles.

III. Capital social, cultura y desarrollo

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

¿Qué es, en definitiva, el capital social? El campo no tiene una definición consensualmente aceptada. De reciente exploración, se halla, en realidad, en plena delimitación de su identidad, de aquello que es y de aquello que no es. Sin embargo, a pesar de las considerables imprecisiones, existe la impresión cada vez más generalizada de que, al percibirlo e investigarlo, las disciplinas del desarrollo están incorporando al conocimiento y la acción un amplísimo número de variables que juegan roles importantes en él y que estaban fuera del encuadre convencional.

Robert Putnam (1994), precursor de los análisis del capital social, considera en su difundido estudio sobre las disimilitudes entre Italia del Norte e Italia del Sur que, fundamentalmente, lo conforman: el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad que la caracteriza. Estos elementos son evidenciadores de la riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad. La confianza, por ejemplo, actúa como un “ahorrador de conflictos potenciales” porque limita el “pleitismo.” Las actitudes positivas en materia de comportamiento cívico, que van desde cuidar los espacios públicos hasta el pago de los impuestos, contribuyen al bienestar general. La existencia de altos niveles de asociacionismo indica que es una sociedad con capacidades para actuar cooperativamente, armar redes, concertaciones, sinergias de todo orden a su interior.

Este conjunto de factores tendría, según las observaciones de Putnam, mayor presencia y profundidad en la Italia del Norte en relación con la Italia del Sur y habrían jugado un papel definitorio en la superioridad que la primera había evidenciado en materia de performance económica, calidad de gobierno, estabilidad política y otras áreas.

Entre los factores en los que se expresa la densidad del capital social se hallan las estructuras sociales más horizontales, el número de asociaciones culturales, los índices de participación ciudadana y los de lectura de diarios. Putnam realiza todo tipo de constataciones de cómo variables de esta índole inciden en los desempeños económicos y políticos. Llega a conclusiones tan sugerentes como, entre muchas otras, la siguiente: “Cuanto más participan los ciudadanos en clubes deportivos y coros, más rápido es el gobierno en reembolsar los reclamos de salud.”

Está indicando con ello que, cuanto más denso es el tejido social, mayor será la participación y la presión ciudadana por un funcionamiento eficiente de los servicios básicos.

Para enfatizar la importancia de una sociedad civil activa, en un trabajo de (1995) Putnam señala; “Los investigadores en campos como educación, pobreza urbana, desempleo, la prevención del crimen y el abuso de drogas, e incluso la salud, han descubierto que es más posible obtener resultados exitosos en comunidades civilmente comprometidas.”

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

En un trabajo pionero que sentó un hito en este campo, Coleman (1988) analizó las relaciones entre el capital social y el capital humano expresado por los niveles educativos, en el ámbito familiar. Las familias tienen lo que llamó un capital social interno, que es el grado de relación entre padres e hijos; la actitud activa de los padres de seguir y apoyar los estudios de los hijos y estimularlos continuamente. Midió las relaciones entre índices de deserción escolar y ese capital social interno. Descubrió que son estrechas. Si los padres tienen un elevado grado de profesionalidad y educación, pero el capital social interno de la familia es bajo, porque no se ocupan de los hijos (por estar absorbidos por sus profesiones u otros factores), su capital humano no es accesible a los hijos, no les sirve y su

deserción aumenta. Si el capital social interno es alto, los hijos aprovechan el capital humano de los padres, éste se transforma en capital humano de los hijos, y su deserción es menor. Cita como ejemplo casi máximo el caso de las familias asiáticas en Estados Unidos que en su primera época, cuando enviaban los hijos a comenzar la escuela, acostumbraban comprar dos juegos de todos los libros para poder apoyar directamente el estudio de los niños.

Encontró otras correlaciones significativas entre capital social y deserción escolar. Las relaciones de las familias con amigos, que a su vez pueden ser útiles para los hijos en sus estudios, los rodean de afecto y les pueden proporcionar valiosos contactos las llamó capital social externo. Comprobó que cuando las familias se van de una ciudad a otra, como sucede con frecuencia en Estados Unidos, ese capital social externo desaparece y ese es uno de los factores que resiente el rendimiento de los hijos en la escuela, por lo tanto la deserción sube. Si en la nueva ciudad los hijos van a escuelas religiosas, la deserción es menor. La razón sociológica es que en ellas a los padres les es más fácil reconstruir capital social externo que en las escuelas comunes. Encuentran con más facilidad afinidades con otros padres del mismo grupo religioso.

Otro precursor, Pierre Bourdieu (1980), definió el capital social como “la suma de recursos, reales y virtuales, que acumula un individuo o un grupo debido a la posesión de relaciones menos institucionalizadas o una red permanente de conocimiento y reconocimientos mutuos.”

Diferentes analistas actuales de esta vieja-nueva forma de capital ponen el énfasis en diversos aspectos. Entre otros, para Kenneth Newton (1997) el capital social puede ser visto como un fenómeno subjetivo, compuesto por valores y actitudes que influyen sobre cómo las personas se relacionan entre sí. Incluye confianza, normas de reciprocidad, actitudes y valores que favorecen la superación de relaciones conflictivas y competitivas para conformar vínculos de cooperación y ayuda mutua. Stephan Baas (1997) dice que el capital social tiene que ver con cohesión social, con identificación con las formas de gobierno, con expresiones culturales y comportamientos sociales que hacen a la sociedad más cohesiva y más que una suma de individuos. Considera que los arreglos institucionales horizontales tienen un impacto positivo en la generación de redes de confianza, buen gobierno y equidad social. El capital social juega un papel importante en estimular la solidaridad y en superar las fallas del mercado a través de acciones colectivas y el uso comunitario de recursos. James Joseph (1998) lo percibe como un vasto conjunto de ideas, ideales, instituciones y arreglos sociales, mediante los cuales las personas encuentran su voz y movilizan sus energías par-

ticulares para causas públicas. Bullen y Onyx (1998) lo ven como redes sociales basadas en principios de confianza, reciprocidad y normas de acción.

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

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

Una amplia línea de investigaciones enfocadas a “registrarlo en acción” está arrojando continuamente nuevas evidencias sobre su peso en el desarrollo. Entre ellas, Knack y Keefer (1996) midieron econométricamente las correlaciones entre confianza y normas de cooperación cívica y crecimiento económico, en un amplio grupo de países, y encontraron que las primeras presentan un fuerte impacto sobre el segundo. Asimismo, su estudio indica que el capital social integrado por esos dos componentes es mayor en sociedades menos polarizadas en cuanto a desigualdad y diferencias étnicas.

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

- sus prácticas agrícolas eran mejores que las de los hogares que no tenían participación; derivaban de ella información que llevaba a que utilizaran más agroquímicos, fertilizantes y semillas mejoradas;

- tenían mejor conocimiento del mercado;
- estaban dispuestos a tomar más riesgos porque se sentían más protegidos por formar parte de una red social;
- influían en el mejoramiento de los servicios públicos; así participaban más en la escuela;
- cooperaban más en lo relacionado con el municipio.

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

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

Narayan y Cassidy (2001) indagaron a comunidades en Ghana y Uganda y concluyeron: “Las cantidades variables de capital social podrían explicar de manera parcial las diferencias económicas entre las comunidades analizadas.” y señalan como resultado de sus investigaciones: “Encontramos evidencia que respalda la importancia del capital social en el bienestar de la sociedad. El optimismo, la satisfacción con la vida, las percepciones de las instituciones de gobierno y el compromiso político provienen, en gran parte, de las dimensiones fundamentales del capital social. La confianza, el compromiso social, el trabajo voluntario, etcétera parecen tener influencia positiva o negativa sobre actitudes y comportamientos.”

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

La influencia positiva de un componente central del capital social, la familia, en numerosos aspectos ha sido verificada por diversas investigaciones recientes. Cuanto mayor es la solidez de ese capital social básico, mejores los resultados y al revés. Una amplia investigación sobre 60.000 niños en Estados Unidos. (Wilson, 1994) indica que los niños que vivían con un solo progenitor eran dos veces más

propensos a ser expulsados o suspendidos en la escuela, a sufrir problemas emocionales o de comportamiento y a tener dificultades con los compañeros. También eran mucho más proclives a presentar una conducta antisocial. Katzman (1997) señala que estudios en el Uruguay muestran que los niños concebidos fuera del matrimonio indican una tasa de mortalidad infantil mucho mayor que el resto y los que no conviven con ambos padres biológicos exhiben mayores daños en distintas dimensiones del desarrollo psicomotriz. En una investigación en un medio totalmente diferente, Suecia, con mucho mejores condiciones económicas, se observa que, se mantiene el peso diferencial de las familias estables en el rendimiento del niño. Jonsson y Gahler (1997) demuestran que los niños que vienen de familias divorciadas presentan menor rendimiento educativo. Hay una pérdida de recursos en relación con aquellos con los que cuenta el niño en los hogares estables.

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

Recientes estudios sobre las remesas migratorias de los migrantes latinoamericanos hacia sus familias en sus países de origen demuestran la gran importancia de la familia en esta corriente de capitales que se ha convertido en la mayor que recibe la región (ver en la Tercera Parte: “La familia importa: el caso de las remesas migratorias”).

Kawachi, Kennedy y Lochner (1997) dan cuenta de datos muy sugerentes sobre la relación entre capital social, equidad y salud pública. El conocido estudio de Alameda County (Estados Unidos), confirmado después en investigaciones epidemiológicas en diferentes comunidades, detectó que las personas con menos contactos sociales tienen peores probabilidades en términos de esperanza de vida, que aquellos con contactos más extensivos. La cohesión social de una comunidad, que facilita los contactos interpersonales es, afirman los autores, un factor fundamental de salud pública. Miden estadísticamente las correlaciones entre capital social representado por confianza y mortalidad en 39 estados de Estados Unidos. Cuanto menor es el grado de confianza entre los ciudadanos, mayor es la tasa de mortalidad promedio. La misma correlación se obtiene al relacionar la tasa de participación en

asociaciones voluntarias con mortalidad. Cuanto más baja es la primera, crece la segunda. Los investigadores introducen en el análisis el grado de desigualdad económica. Cuanto más alto —demuestran—, menor es la confianza que unos ciudadanos tienen en otros. El modelo estadístico que utilizan les permite afirmar que, por cada punto de aumento en la desigualdad en la distribución de los ingresos, la tasa de mortalidad sube dos o tres puntos con respecto a lo que debiera ser. Ilustran su análisis con diversas cifras comparadas. Estados Unidos, a pesar de tener un ingreso per cápita de los más altos del mundo (\$ 24.680 en 1993), la esperanza de vida (76,1 en 1993) es inferior a la de países con menor ingreso, como Holanda (\$ 17.340, esperanza de vida 77,5), Israel (\$ 15.130, esperanza de vida 76,6) y España (\$ 13.660, esperanza de vida 77,7). Una distribución más igualitaria de los ingresos crea mayor armonía y cohesión social y mejora la salud pública. Las sociedades con mayor esperanza de vida mundial, como Suecia (78,3) y Japón (79,6), se caracterizan por poseer muy altos niveles de equidad.

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

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

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

Por otra parte, el capital social negativo tiene una diferencia marcada en opinión del autor, respecto del positivo. Carece de la dimensión decisiva de este último, los valores éticos positivos. Ello hace que su capital social sea muy frágil. Por ejemplo, en el caso de un grupo mafioso, su carecer inmoral creará las condiciones para que, en cualquier momento, intenten sobreponerse unos a otros, o destruirse para apoderarse del botín, lo que pulverizaría la confianza personal y la asociatividad construidas.

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

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

Entre otros aspectos, los valores de que es portadora una sociedad van a incidir fuertemente sobre los esfuerzos de desarrollo.

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

La cultura incide marcadamente sobre el estilo de vida de los diversos grupos sociales. Un significativo estudio realizado en Holanda (Rupp, 1997) trató de determinar diferencias en estilo de vida entre hogares obreros de un mismo nivel socioeconómico, que se diferenciaban netamente en un aspecto: algunos de ellos enviaban a sus niños a escuelas con un fuerte énfasis en lo cultural y otros a escuelas inclinadas hacia lo económico. Los comportamientos que surgieron eran muy distintos. Los padres culturalmente orientados utilizaban más tiempo y energía en formas de arte sencillas como cantar, ejecutar instrumentos musicales y

leer un libro cada mes. Incluían el gusto por formas simples del arte y la búsqueda de una vida saludable, natural y no complicada. Los padres con orientación hacia lo económico se centraban en logros de esa clase, bienes materiales y en aspectos como la apariencia externa. Con similares trabajos y niveles de ingresos, la actitud cultural era la variable básica que estaba impulsando comportamientos muy diversos.

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

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

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

IV. Experiencias latinoamericanas de movilización del capital social

¿Qué sucede cuando se realiza un trabajo sostenido de largo plazo de movilización de aspectos clave del capital social de una comunidad? ¿Cuáles son las respuestas observables? ¿Qué oportunidades nuevas y qué dificultades aparecen? Es posible obtener indicios significativos al respecto, revisando experiencias actualmente en curso. Existe una amplísima gama de ellas en el nivel internacional. Algunas han obtenido celebridad mundial, como la del Grameen Bank de

Bangla Desh, dedicado a apoyar financieramente a campesinos pobres, que ha logrado sorprendentes resultados apoyándose en elementos que tienen que ver con el grado de asociatividad, la confianza mutua y otras dimensiones del capital social. Nos concentraremos en nuestro trabajo en experiencias de América Latina, que son indicativas del potencial latente en la región en esta materia y pueden arrojar enseñanzas útiles para formular políticas de desarrollo social en ellas. Hemos escogido tres casos que han obtenido resultados de alta relevancia, que son reconocidos en sus países y en el nivel internacional, como “prácticas sociales de gran éxito” y que son continuamente analizados y visitados para buscar posibilidades de replicarlos, total o parcialmente.

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

En 1971, varios centenares de personas pobres realizaron una invasión de tierras públicas en las afueras de Lima. Se les sumaron miles de habitantes de tugurios de esa ciudad. El gobierno intervino para expulsarlos y finalmente accedió a que se radicaran en un vasto arenal ubicado a 19 km de Lima. Esos 50.000 pobres, que carecían de recursos de toda índole, fundaron allí Villa El Salvador (VES). Se les fueron agregando muchas más personas y su población actual se estima en cerca de 300.000 habitantes. La experiencia que desarrollaron es considerada muy particular en múltiples aspectos. El plano urbanístico trazado diferencia a VES netamente de otras barriadas de pobres. El diseño es el de 1.300 manzanas, que configuran 110 grupos residenciales. En lugar de haber un solo centro, en donde funcionan los edificios públicos básicos, el esquema es totalmente descentralizado. Cada grupo residencial tiene su propio centro, en donde se instalaron locales comunales y espacios para el deporte, las actividades culturales y el encuentro social. Ello favorece la interacción y maximiza las posibilidades de cooperación. Se da un modelo organizativo basado en la participación activa. A partir de la elección de delegados por manzana y por grupos residenciales, crean una organización, CUAVES, que representa a toda la comunidad y que va a tener un peso decisivo en su desarrollo. Establecen casi 4.000 unidades organizativas para buscar soluciones y gestionar los asuntos comunitarios. En ellas participa la gran mayoría de la población, llegándose a que cerca del 50% de los mayores de 18 años ocupan algún cargo dirigenal en términos organizacionales.

Desarrollan en estos arenales, carentes de todo orden de recursos y casi incommunicados (debían recorrer 3 km para encontrar una vía de acceso a Lima), un gigantesco esfuerzo de construcción basado, centralmente, en el trabajo voluntario de la

misma comunidad. Un inventario de situación de fines de 1989 dice que, en menos de dos décadas, tenían 50.000 viviendas, 38.000 de ellas construidas por los pobladores, un 68% con materiales nobles (ladrillo, cemento, techos de concreto, etcétera), habían levantado con su esfuerzo 2.800.000 metros cuadrados de calles de tierra afirmada y construido, en su mayor parte, con los recursos y el trabajo de la comunidad, 60 locales comunales, 64 centros educativos y 32 bibliotecas populares. A ello se sumaban 41 núcleos de servicios integrados de salud, educación y recuperación nutricional, centros de salud comunitarios, una red de farmacias y una razonable estructura vial interna con 4 rutas principales y 7 avenidas perpendiculares, que permitían la comunicación interna. Plantaron medio millón de árboles.

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

El enorme esfuerzo colectivo realizado ha sido descrito por el varias veces alcalde de VES, Michel Azcueta (1991), del siguiente modo: “El pueblo de Villa El Salvador, con su esfuerzo y su lucha, ha ido construyendo una ciudad de la nada, con cientos de kilómetros de redes de agua y de luz, pistas, colegios, mercados, zona agropecuaria y hasta un parque industrial, conseguido también con lucha por los pequeños industriales de la zona.”

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

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

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

En favor de estas condiciones se creó en VES un amplio y sólido tejido asociativo. Se constituyeron organizaciones de jóvenes, de mujeres, de madres, cooperativas de mercados, asociaciones de pequeños industriales y comerciantes, rondas urbanas, coordinadoras y brigadas juveniles, ligas deportivas, grupos culturales de todo orden, etcétera. La asociatividad cubrió en VES los más variados aspectos. Entre ellos, productores uniéndose para comprar insumos en conjunto, buscar mancomunadamente maquinarias, mejorar la calidad; más de un centenar de clubes de madres, que crearon y gestionaron ejemplarmente 264 comedores populares y 150 programas de Vaso de Leche; jóvenes que dirigen y llevan ade-

lante centenares de grupos culturales, artísticos, bibliotecas populares, clubes deportivos, asociaciones estudiantiles, talleres de comunicación, etcétera.

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

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

La cultura cumplió un papel significativo en la experiencia desde sus inicios. En 1974, Azcueta creó y llevó adelante, el Centro de Comunicación Popular, espacio destinado a actividades culturales extracurriculares de toda índole. Allí surgieron primero talleres de teatro y música y luego de otras áreas y se desplegó una intensísima labor. Desde esos espacios culturales se procuraba estimular la participación de la población en las asambleas de toma de decisiones y las actividades comunales. El teatro de VES produjo, a lo largo de los años, piezas que lo llevaron a los escenarios metropolitanos y nacionales. La actividad cultural formó parte de la vida cotidiana de la población. Describe Franco: “... el intermitente funcionamiento de 39 altoparlantes, las competencias deportivas internas, los programas radiales de la comunidad, los talleres de comunicación, los numerosos grupos artísticos y culturales, la nueva y moderna radio del Centro de Comunicación Popular y el creciente número de peñas y grupos musicales contribuyen al desarrollo de una intensa y bullente vida comunal.”

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

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

En VES no se logró solucionar los problemas de fondo causantes de la pobreza, que tienen que ver con factores que exceden totalmente la experiencia y forman parte de problemas generales del país. Sin embargo, se obtuvieron avances considerables respecto de otras poblaciones pobres y se creó un perfil de sociedad muy particular, que mereció la larga lista de premios obtenida. La potenciación del capital social jugó un papel decisivo en los logros de VES. Factores no visibles, silenciosos, que actúan en las entrañas del tejido social, desempeñaron

aquí un papel positivo constante. Entre ellos: el fomento permanente de formas de cooperación, la confianza mutua entre los actores organizacionales, la existencia de un comportamiento cívico comunal, constructivo y creador, la presencia de valores comunes orientadores, la movilización de la cultura propia, la afirmación de la identidad personal, familiar y colectiva, el crecimiento de la autoestima en la misma experiencia. Todos estos elementos fueron dinamizados por el modelo genuinamente participativo adoptado por la comunidad. Desde ya con avances y retrocesos, pasando por momentos muy duros como los que se dieron durante el auge de la violencia en el país, *VES* se hallaba en 1999, como se mencionó, en la búsqueda formas todavía más activas de participación de la comunidad y como lo indican periódicos del Perú, se ha convertido, probablemente, en el primer municipio de América Latina que ha sumado a las metodologías de participación democrática usuales la democracia virtual.

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

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

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

Las ferias ofrecen, como producto básico, un kilo de productos hortofrutícolas por un precio único. Ello simplifica al máximo su operación. Entre los productos se hallan: papa, tomate, zanahoria, cebolla, pimentón, lechuga, ñame,

ocumo, apio, ayuma, yuca, repollo y plátano. Los hacen llegar a través de sus transportes y locales directamente del pequeño productor al consumidor. Todos ganan. El pequeño productor, antes dependiente de “roscas” de la comercialización y de vaivenes continuos, a través de ellas tiene asegurada la venta de su producción a precios razonables y es uno de los cogestores de toda la iniciativa. Los consumidores reciben productos frescos a precios mucho más reducidos que los del mercado.

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

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

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

* Incluye todo el Estado Lara; aproximadamente la mitad en Barquisimeto.

** Incluye 50 ferias y 55 centros de abastecimiento solidario.

Fuentes: CECOCESOLA. Ferias de Consumo Familiar. Estado Lara. Barquisimeto, 1990.

CECOCESOLA. Presentación del programa de Ferias de Consumo Familiar en reunión del Grupo Santa Lucía. Puerto La Cruz, Venezuela. octubre de 1997.

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

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

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

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

1. Una historia de formación de un capital social y humano.
2. Potenciar el capital social por encima del financiero.
3. Unas formas novedosas de “gestión participativa”.

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

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

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

Enmarcado en esos valores, el diseño organizacional adoptado parece haber jugado un papel decisivo en los resultados obtenidos. Está centrado en principios como la participación activa de todos los integrantes de la organización, en la comunicación fluida, el análisis y el aprendizaje conjunto y la rotación continua de tareas. Uno de sus rasgos es que todos los centenares de trabajadores ganan igual remuneración, que es un 57% superior al salario mínimo nacional. Además, la organización ha creado un fondo de financiamiento, que presta a tasas bajas y un fondo integrado de salud. Al ser una remuneración modesta, sus miembros han indicado que tienen otros incentivos, como participar de un proyecto con estos

valores, formar parte de un ambiente de trabajo democrático y no autoritario, tener posibilidades de capacitación y desarrollo.

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

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

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

Las ferias han resistido todos los pronósticos sobre que difícilmente podrían enfrentar los rigores del mercado. Por el contrario, se han posicionado en una situación de liderazgo en el mercado respectivo, lo que obliga a otros competidores empresariales a tratar de ajustar sus precios para poder tener un espacio. Se han convertido en el principal comercializador de alimentos básicos de la cuarta ciudad en población de Venezuela y, a pesar de su dimensión local por las cifras que manejan, son una de las principales empresas de mercadeo de alimentos del país entero. Se han desempeñado como una empresa con plena sustentabilidad que, en 15 años, ha ido ampliando continuamente su operación. Actualmente, su modelo está inspirando réplicas en diversas ciudades de Venezuela. Las claves de la excelencia alcanzada no están, en este caso, en grandes inversiones de capital manejadas con criterios empresariales clásicos de maximización de la rentabilidad y con una gerencia vertical “dura.” El capital que han movilizado es, esencialmente, “capital social.” Han promovido ciertos valores latentes en la sociedad civil, han mostrado la posibilidad de un proyecto colectivo, al mismo tiempo eficiente productivamente, útil socialmente y atractivo como marco de vida y han potenciado, a través de su particular estilo gerencial, que ellas han denominado “gestión solidaria”, elementos básicos de la concepción aceptada de capital

social, como la asociatividad, la confianza mutua y normas de comportamiento positivas hacia lo comunitario.

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

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

Analistas locales como Machado y Freytes (1994) señalan que, a su vez, se han apoyado en el vasto capital social presente en el Estado Lara. Existe en él una vieja tradición cooperativa: es el estado de Venezuela con mayor presencia de esa clase de organizaciones cooperativas. Tenía, en 1994, 85 cooperativas; de ellas, 36 de servicios múltiples. Asimismo, presenta una densa red de organizaciones no gubernamentales (más de 3.500), numerosas asociaciones de vecinos y otras formas de organización social. Hay en el Estado Lara todo un hábitat "cultural" que favorece el desarrollo del capital social y que dio pie a una experiencia de estas características.

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

La experiencia de presupuesto municipal participativo iniciada en la ciudad de Porto Alegre (Brasil), en 1989, se ha transformado en "estrella" en el nivel internacionalmente concitó amplísima atención. Entre otras expresiones de ese reconocimiento, en 1996 la ONU la escogió como uno de los 40 cambios urbanos elegidos, en todo el mundo, para ser analizados en la Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II, de Estambul) y, en 1997, el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial realizó una conferencia internacional en Porto Alegre, con la presencia de representantes de nueve países de la región para examinar esa prueba. Asimismo, el BID la seleccionó como una de las experiencias incluidas en su Libro Maestro sobre Participación.

En el nivel nacional, cerca de 70 municipios del Brasil están iniciando pruebas similares inspiradas en Porto Alegre.

Este impacto se debe a resultados muy concretos. La ciudad de Porto Alegre, de 1.300.000 habitantes, padecía en 1989 importantes problemas sociales y am-

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

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

Los resultados han sido sorprendentes y han echado por tierra los vaticinios pesimistas augurados por algunos sectores, que veían como una heterodoxia inadmisibles la entrega de una cuestión tan técnica y delicada como el presupuesto a un proceso de participación popular. Por un lado, la población determinó sus reales necesidades. Ello generó una precisa identificación de prioridades, que reorientó recursos hacia los problemas más sentidos. Por otra parte, todo el trayecto del presupuesto, otrora impenetrable y cerrado, se abrió totalmente para la ciudadanía. Al compartirse con ella, la totalidad de la información se convirtió en transparente. Ello generó condiciones propicias para la erradicación de toda forma de corrupción. La población, masivamente, hizo el control social de la ejecución y confección de la partida de inversiones, que significó el 15% del presupuesto total y sumó, en el período 1989-1995, 700 millones de dólares. Asimismo, al existir reglas de juego claras sobre cómo sería el proceso de toma de decisiones, se recortaron al máximo los espacios para prácticas clientelares arbitrarias.

La correspondencia del presupuesto con las necesidades prioritarias y la mejora de su administración llevaron a resultados muy significativos. Entre ellos, de

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

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

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

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

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

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

En su conjunto, se modificó sensiblemente la fisonomía política tradicional del municipio, semejante a la de muchos otros de la región. Entre otras expresiones de este cambio, se hallaron: una redistribución de funciones entre municipio y sociedad civil, activación energética de ésta, instalación de formas de democra-

cia directa junto a la representativa, reducción muy fuerte del margen para la corrupción, al hacerse tan transparente y vigilado el proceso de manejo de las finanzas públicas, condiciones desfavorables para las prácticas clientelares, y descentralización de las decisiones.

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

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

Algunas enseñanzas

Las tres experiencias reseñadas, sumariamente, han obtenido importantes impactos, demostrado fuerte sustentabilidad y alcanzado múltiples reconocimientos. ¿Cuáles han sido las claves de su éxito? Las experiencias se han desarrollado en medios muy diferentes y han atacado aspectos muy diversos; sin embargo, es posible encontrar como respuesta a esta pregunta algunos elementos comunes a todas ellas, que han influido significativamente en los resultados.

En primer lugar, en los tres casos, las estrategias utilizadas se han basado en la movilización de formas de capital no tradicional. Se ha apelado a elementos intangibles, no captados por los abordajes productivos usuales. Se ha promovido

la puesta en acción de fuerzas latentes en los grupos sociales, que pueden incidir considerablemente en su capacidad de generar soluciones y de crear. En todas las experiencias se hizo entrar en juego la habilidad para buscar respuestas y ejecutarlas cooperativamente, se creó un clima de confianza entre los actores, se partió de sus culturas, se las respetó cabalmente y se promovió su desarrollo y se fomentó un estilo de conducta cívica solidario y atento al bienestar general. El estímulo a estos factores y otros semejantes creó energías comunitarias y organizacionales que pudieron llevar adelante amplios procesos de construcción, a partir de la miseria en Villa El Salvador, de recursos ínfimos en las ferias de Barquisimeto y de recursos limitados y déficit en Porto Alegre.

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

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

En la región se están desarrollando otras experiencias, que se caracterizan por las marcadas especificidades de cada caso por seguir, total o parcialmente, rasgos como los delineados y agregarles otros. Sus resultados son muy relevantes. Entre muchas otras, mencionables, se hallan: el programa EDUCO, en El Salvador, basado en la autoorganización de familias campesinas pobres para la gestión de escuelas rurales; los programas de Vaso de Leche en Perú; el papel de comunidades indígenas organizadas, en Bolivia y Ecuador; la participación de los padres en el manejo de las escuelas en Minas Gerais; y los diversos programas identifi-

cados y sistemáticamente documentados y evaluados, en el marco del encuentro “Programas sociales, pobreza y participación ciudadana” realizado por el BID (1998).

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

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

V. Hora de movilizar el potencial de la cultura

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

Deben emprenderse esfuerzos sistemáticos para superar la brecha causante de estas pérdidas. Como se ha visto en las secciones anteriores, la cultura constituye una parte relevante del capital social, es portadora de múltiples posibilidades de contribución a las acciones del desarrollo y ello no es teorización, como lo han

indicado las experiencias reseñadas y otras muchas en curso. La crisis del pensamiento económico convencional abre una “oportunidad” para que, en la búsqueda de un pensamiento más comprensivo e integral del desarrollo, se incorporen en plena legitimidad sus dimensiones culturales.

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

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

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

Cultura y políticas sociales

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

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

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

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

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