

**Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)**

Documento de Trabajo 03-05

## **Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana**

Rosa Helena Stein

Departamento de Trabajo Social  
Universidad de Brasília  
[stein@unb.br](mailto:stein@unb.br)

Julio de 2003

# Capital Social, Desarrollo y Políticas Públicas en la realidad latinoamericana

Rosa Helena Stein<sup>1</sup>  
[stein@unb.br](mailto:stein@unb.br)

## Resumen

Este trabajo pretende situar, a partir del debate sobre las estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina, la concepción integral de desarrollo que trascienda la idea de que a las políticas económicas corresponde el crecimiento y, a las políticas sociales, la distribución. En el interior de este debate se resalta la revalorización del capital humano (conocimiento) y del capital social (empoderamiento) en la formulación de políticas públicas, orientadas por los organismos internacionales, las cuales deben fortalecer la autonomía y la participación local. Por tanto, el texto destaca la discusión más reciente sobre los términos capital humano y capital social, resaltando la concepción del Banco Mundial que, en la práctica, se caracteriza como una política de alianza, comprendida como acción conjunta entre los diferentes sectores de la sociedad.

### *Palabras clave:*

América Latina, Banco Mundial, Capital Humano, Capital Social, Desarrollo, Pobreza, Redes Sociales.

## Abstract

This report tries to establish a debate upon the strategies towards poverty in Latin America, focusing on the concepts of unit development approach, under which the basis of economical policies correspond to growth and social policies to distribution. The insight debate points out the extra-value of human force (learning) and of social capital (empowerment) as formulas given by international organisms to public policies, in order to make local engagement stronger. Above all the report also shows the recent debate on civil involvement and social capital, out pointing the World Bank concept of alliances, understandable as a linked action among every stage of society.

### *Key words:*

Latin America, World Bank, Human Capital, Social Capital, Development, Poverty, Networking.

---

<sup>1</sup> Trabajadora Social, Profesora del Departamento de Trabajo Social en la Universidad de Brasília (Brasil); doctoranda del Centro de Investigación y Postgrado sobre las Américas (CEPPAC/UnB), en estancia de investigación en la UPC bajo la dirección del profesor Luis Moreno Fernández, a quien agradezco sus comentarios y sugerencias. Agradezco también a Ailta Barros Coelho y a Maria del Carmen Castrillón su apoyo, y a esta última además la traducción al castellano de este trabajo, y a Marta Romero la revisión.

## 1- Introducción

Este trabajo tiene como propósito situar el actual debate sobre las diferentes formas de abordar el término *capital social*, en el sentido de captar su relación con las configuraciones que vienen asumiendo las políticas públicas alrededor de las orientaciones emanadas de los organismos internacionales, especialmente del Banco Mundial (BIRD). Por lo tanto, abordamos inicialmente la realidad latinoamericana a partir de su creciente pobreza y desigualdad, la cual supuestamente debería ser afrontada a través de políticas cuyas proposiciones son diversas entre los organismos referidos. Tales organismos hacen hincapié en que un proyecto de disminución de la pobreza conlleva necesariamente una concepción de desarrollo que trascienda su significado estrictamente económico.

De tal manera, destacamos una de las nuevas tendencias en el debate sobre el desarrollo social situada en la revalorización del *capital humano* y del *capital social*. Desde la perspectiva del capital humano, se hace evidente la noción de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de la cual se amplían las oportunidades de los individuos a partir de la vida prolongada y saludable, del acceso a la educación y a los recursos necesarios para un nivel de existencia digno.

En este debate, es fundamental la concepción de Amartya Sen, quien argumenta a favor tanto del reconocimiento de las cualidades humanas como de la “capacidad humana” en cuanto expresión de la libertad, es decir, la propia capacidad que las personas tienen para hacer uso de sus cualidades adquiridas.

Desde el punto de vista del capital social, buscamos identificar su origen y el debate teórico generado alrededor de su denominación. Entre las diferentes producciones sobre el tema, son relevantes aquellas reconocidas como precursoras, las cuales se localizan en Bourdieu, Coleman, Putnam y Fukuyama, enriquecidas por los trabajos realizados de diversos autores tales como Lechner (2000), Rits (2000), Durston (2000/2001), Flores y Rello (2001), entre otros.

Finalmente, destacamos el ítem sobre capital social dentro de la perspectiva del BIRD, en la cual el término se refiere “a las redes y relaciones que estimulan la confianza y la reciprocidad”, pero que en la práctica se caracteriza por una política de alianzas entre diferentes sectores.

Entendemos que este momento consiste en una primera aproximación a la temática *capital social*.

## **2- La realidad latinoamericana: crecimiento de la desigualdad y la pobreza.**

La persistencia de los altos índices de pobreza y el aumento de la desigualdad social en los años 90, ha sido central en la discusión sobre la relación entre crecimiento económico y desigualdad, a la vez que ha reforzado la búsqueda por un diseño de políticas que permita generar un círculo virtuoso<sup>2</sup> de crecimiento con equidad. En este diseño, la búsqueda de propuestas que contribuyan a la reducción de la desigualdad, presupone no sólo el compromiso con la equidad, sino también su impacto sobre el crecimiento económico. Así, para los gobiernos, las instituciones y la sociedad el desafío es: ¿Cómo proponer políticas económicas y sociales que simultáneamente fortalezcan la complementariedad entre crecimiento económico y reducción de la desigualdad?

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2000, 2002), uno de los mayores desafíos a ser enfrentado para vencer los problemas relativos al impacto de la liberalización económica, los efectos de la crisis generada por la deuda y los problemas estructurales existentes en América Latina, consiste en “incorporar la igualdad como objetivo fundamental de desarrollo, consolidar los avances realizados en la conquista de la estabilidad macroeconómica, acelerar el ritmo de desarrollo económico, avanzar en la incorporación de una agenda de desarrollo sostenible y enfrentar sus problemas con relación a la cohesión social” (CEPAL, 2002:1).

En realidad, se extinguió la convicción respecto a la necesidad de realizar enormes sacrificios para alcanzar metas de carácter macroeconómico que redundasen en crecimiento económico y consecuentemente, que beneficiasen al conjunto de la población, llegando a los sectores más pobres.

Los hechos no correspondieron a la referida concepción. Al contrario, se ampliaron las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo, así como entre ricos y pobres en el interior de cada país. Es posible confirmar que, según el documento de la CEPAL (2002:52) la tasa de crecimiento del PIB en América Latina y el Caribe en los últimos años, 1978-1998 (3,02%), es inferior respecto a las verificadas en periodos anteriores: 1870-1913 (3,48%), 1913-1950 (3,43%), 1950-1973 (5,33%).

En los últimos 15 años del siglo XX, se destaca la fuerte y frecuente dispersión de los ritmos de crecimiento de los países en desarrollo, aumentando el número de países “ganadores” y “perdedores” tanto en el periodo de 1973-1990 como en la década de los 90.

---

<sup>2</sup> Propuesta defendida por la CEPAL desde la década de los 80, al concebir que el establecimiento de metas coordinadas entre políticas económicas y sociales puede generar un círculo virtuoso (1989:21). En un reciente documento propone la creación del círculo virtuoso en tres áreas críticas – educación, empleo y protección social – que permita asegurar mayor capacidad de participación tanto en el mundo global como en la construcción y en la repartición de los beneficios del desarrollo económico (2002:307).

La cuestión de la desigualdad se muestra muy compleja. La percepción de su crecimiento puede obedecer, de acuerdo con Fitoussi y Rosanvallon (1997:46/7), al impacto de tres categorías de acontecimientos:

- 1) debilitamiento de los principios de igualdad que estructuran la sociedad;
- 2) crecimiento de las desigualdades estructurales (de ingresos, de gastos, de patrimonios, de acceso a la educación, etc.);
- 3) emergencia de nuevas desigualdades (consecuencia de las evoluciones técnicas, jurídicas o económicas, y más aún, del cambio en la percepción de la relación del individuo con otros).

De esta manera, el impacto de la política económica no se limita a variables estrictamente económicas, tales como el crecimiento del PIB, la inflación, la tasa de cambio, etc. También provoca un impacto social en tanto que influye en las condiciones de vida de la población, definido por el nivel de empleo, de salarios o por las condiciones de producción.

Como afirma Alarcón (2000) "la mejor política social es una buena política económica". Ésta sufre impactos de la política social, ya que, al garantizar bienestar estará determinando el nivel de productividad de la fuerza de trabajo, el desarrollo de la capacidad de emprendimiento empresarial y el clima de confianza y estabilidad que promueve – o retarda – el crecimiento económico. El fortalecimiento del vínculo entre crecimiento e igualdad constituye un objetivo compartido entre la política económica y la política social. No obstante, este objetivo no da cuenta de todo el alcance del desafío porque no incorpora la urgente necesidad de reducir la pobreza.

Es innecesario argumentar a favor del crecimiento económico y su impacto sobre la pobreza, pues sin este crecimiento obviamente no puede haber una reducción permanente de ella, pues con el crecimiento el nivel de empleo aumenta y la productividad crece, junto con los salarios.

Sin embargo, la eficacia de esta fórmula depende por un lado, de la amplitud del crecimiento y su duración; y por otro, de la importancia de la pobreza, de la distancia entre la línea de pobreza del rendimiento medio de los pobres y la distribución de la pobreza entre los pobres, tal como lo señalan Salama y Destremau (1999:41).

Si consideramos que durante el periodo de 1975-1995, el 83,8% de la población de Latinoamérica vivía en países con desigualdad creciente en la distribución de renta (CEPAL, 2002:85), se constata que además de factores tradicionales que inciden en tal desigualdad –distribución de activos y acceso a la educación–, se agregan otros a la reducción de la masa salarial en la renta total, favoreciendo el lucro empresarial y financiero. Así mismo, se dan crecientes disparidades en la remuneración, según el progreso técnico que tiende a una

mayor calificación de mano de obra y a una erosión de la capacidad de la redistribución del Estado.

A pesar de la diversidad de situaciones respecto a la distribución de renta dentro de América Latina, la región en su conjunto muestra una mayor desigualdad en esta distribución en el ámbito mundial (CEPAL, 2002:85). De ahí, el argumento de que la desigualdad es un obstáculo para el crecimiento y por lo tanto, se haya una defensa de la inversión con exclusividad (en el crecimiento) para disminuir la pobreza, en vez de implantarse políticas redistributivas. De cualquier modo, la consolidación del crecimiento a partir de esta estrategia es rechazada por las fuerzas liberales, que ubican en el mercado el papel salvador frente a la inoperancia del Estado en su rol como regulador de los mercados.

De otra parte, la magnitud de la pobreza, configurada por el deterioro de la protección social adquiere visibilidad en la región, una vez que, exceptuando a Uruguay, dos tercios de los asalariados en microempresas no cuentan con seguridad social. En varios países dentro de los que destaca Brasil, se amplía el porcentaje de asalariados sin acceso a contrato de trabajo. A inicios de la década de los 90 del siglo XX, el porcentaje de trabajadores sin contrato de trabajo era de un 35,1% y de éstos, un 26,9% no tenían vínculo con la seguridad social. En 1996 este porcentaje se amplió a un 46,3% y a un 34,9% respectivamente. El porcentaje más alarmante se registra en Paraguay donde un 64,9% se encuentra sin contrato laboral y sin seguridad social (CEPAL, 2002:333).

La vulnerabilidad de los sectores pobres o próximos a la línea de pobreza frente a la precariedad del empleo y de los ingresos familiares es muy alta. Según el análisis de la CEPAL (ídem), en América Latina sólo se escapa de la pobreza cuando dos de los miembros de una familia tienen renta generada del trabajo. Con esta referencia se constata que la ausencia de oportunidades de empleo asociada a la escasez de instituciones que posibiliten la conciliación entre tareas domésticas y aquellas realizadas fuera, impiden que muchas familias superen la situación de pobreza.

A este panorama se articulan los cambios en la estructura familiar no sólo en América Latina sino también en el mundo entero, cuyas tendencias están marcadas entre otras cosas, por la ausencia de uno de los padres en el grupo y por la gran cantidad de mujeres que crían a sus hijos fuera del matrimonio. Otro factor igualmente importante es el incremento de la participación de personas que viven en unidades familiares ampliadas (familia nuclear con otro u otros parientes).

Actualmente, de acuerdo con el Informe 2000 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), más de la mitad de la población total (de los 16 países sobre los cuales se disponen de datos representativos) reside en familias ampliadas. Esta forma de

organización familiar se ha constituido en un mecanismo de supervivencia para otro grupo de la población en riesgo en América Latina: las personas de tercera edad, reflejando el papel persistente de la unidad familiar como proveedora de protección social (BID, 2000: 54/5).

En tal dirección, el papel de la unidad familiar como proveedora también se encuentra comprometido, pues aunque tres cuartos de las familias están constituidos por dos cónyuges, éstos se encuentran empleados solamente en una de cada tres familias y en tal circunstancia, la incidencia de la pobreza relativa equivalente a menos de la mitad del ingreso familiar disponible, llega a 12%. Si apenas uno de los cónyuges está empleado, la pobreza alcanza un 31% y cuando ninguno de los dos tiene ingreso salarial, este porcentaje llega a un 80% (CEPAL, 2002:336).

El afrontamiento de esta realidad a través del sistema de protección social, ha tenido un alcance limitado, en la medida en que las estrategias utilizadas se restringen a programas de nutrición, empleo de emergencia y transferencias en especie, es decir, sólo mitigan los riesgos sociales.

Frente a este escenario, y siguiendo a Salama y Destremau, la tesis del retorno al crecimiento "[...] por sí sola no es susceptible de disminuir la pobreza de manera significativa, ni en tamaño, ni en profundidad, en un lapso de tiempo razonable" (1999:43).

Brasil, que se haya entre los cinco países más desiguales del mundo, tendría que esperar mucho tiempo, siguiendo la tesis del crecimiento. De acuerdo al Censo del 2000, divulgado el 9 de mayo de 2002, "más de la mitad de los brasileños ganaban dos salarios mínimos en el 2000, es decir, R\$302,00<sup>3</sup>. En la punta de la pirámide de rendimientos estaba un 7,7% de las personas que recibían en aquel año, más de R\$1.510,00 por mes" (Folha de São Paulo, 04/05/02).

Salama y Destremau, a partir de un análisis realizado por Barros, Camargo y Mendoza en 1996, proyectaron una espera de 20 años aproximadamente, con una tasa de crecimiento constante del PIB del 3%, para que el tamaño de la pobreza en Brasil pudiera ser comparado a la tasa que el país tendría si tuviera un perfil de distribución de renta semejante al de Costa Rica, en la vigésima cuarta posición en la escala de las desigualdades y con un 20% de pobres (p. 43).

Al respecto, los autores alertan: "es inútil esperar que solo el crecimiento, a pesar de que sea elevado e igualmente repartido [...], pueda erradicar la pobreza a corto plazo" (ídem). En esta perspectiva –contradiendo la afirmación liberal–, el crecimiento no es

incompatible con una intervención del Estado en la economía. Salama y Destremau argumentan a favor de una acción más firme de los gobiernos en el sentido de combinar una política redistributiva de renta, una política industrial más activa y agresiva y una política de infraestructura más firme en lo que se refiere a salud y educación. Y la CEPAL (1997: 159) se manifiesta a favor del crecimiento, pero de "un crecimiento elevado y estable, que refuerce la generación de empleo productivo y permita ir superando los rezagos en materia de equidad".

Crecimiento y equidad son, por lo tanto, productos tanto de la política económica como de la política social, requiriendo entonces un enfoque integral, pues sólo una política pública en su conjunto puede favorecer equidad y una transformación productiva. Los dilemas sociales exigen para su afrontamiento, una concepción unificada de las políticas económicas y sociales que trascienda la idea de que el crecimiento constituye una finalidad de las primeras y, la distribución, una finalidad de las segundas, respectivamente.

El enfoque integral, a pesar de su complejidad, no ignora los conflictos entre crecimiento y equidad y su urgente complementariedad, la cual puede acontecer en las dos direcciones. Esta concepción "integrada" conlleva a otra dirección consistente en el "desarrollo sostenible", cuyo alcance ha sido obstaculizado por las problemáticas sociales de la región, teniendo en cuenta la insuficiente capacidad y la limitada eficacia de las políticas públicas frente a las manifestaciones de privación.

Ratificando esa línea propositiva, Alarcón (2000) afirma que muchos estudios empíricos han mostrado cómo la variable relevante para medir la desigualdad y su relación con el desarrollo económico, no consiste en la distribución de renta como tal, pero sí en la distribución de los activos productivos. Así, la autora considera que la capacidad de generación de renta de los individuos depende de la posesión de activos productivos y de su rentabilidad.

De este modo, la pobreza se asocia generalmente a la ausencia de activos productivos y/o a la baja productividad de los activos que poseen los pobres. Siguiendo a Alarcón, la redistribución de activos que permite a los sectores más pobres un aumento en su productividad, tendría un triple efecto orientado hacia la reducción de la pobreza, la disminución de la desigualdad y el refuerzo del crecimiento económico. Para la misma autora, el único mecanismo estable que permita fortalecer la relación entre crecimiento e igualdad, se delimita en la política de dotación y revalorización de los activos productivos de los pobres, viabilizados a través de la correlación entre política económica y política social.

---

<sup>3</sup> Este monto representaba, en la época (2000), alrededor de 169 dólares. La conversión del real al dólar estaba en promedio en R\$1,78/dólar. En julio/03 los dos salarios mínimos, corresponden a 480 reales equivalente a 160 dólares, cuya conversión gira alrededor de R\$3,0/dólar.

En realidad, son muchas las perspectivas, tanto de los diferentes autores como de los organismos multilaterales, e igualmente diversas las formas de concebir el impacto de formas de acumulación de capital sobre el desarrollo, a pesar de no estar aun evaluadas adecuadamente, como lo advierte Kliksberg (1998, 2000). En síntesis, se considera que, en sintonía con los capitales tradicionales: el *capital natural* constituido por la dotación de recursos naturales con los que cuenta un país y el *capital construido* generado por el ser humano, el cual incluye otras formas (infraestructura, bienes de capital financiero, comercial, etc.); incluso, existen por un lado, el *capital humano* –constituido por la "dotación de capacidad" que se encuentra en cada una de las personas, como el nivel de instrucción, nutrición, salud, etc.– y, por otro, el *capital social* –referido al activo que determina el modo como los actores económicos se relacionan y sus formas de organizarse para generar crecimiento y desarrollo (Zumbado, 2001). Gran parte de las perspectivas sobre este tipo de capital, hace alusión al contenido de ciertas relaciones sociales, las cuales combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación.

Kliksberg (1998), especifica algunas líneas que son exploradas dentro del debate contemporáneo sobre la persistencia y gravedad de los problemas sociales, a partir de lo que él califica como sensación de "impotencia" frente a la ausencia de respuestas de los modelos que traerían soluciones. Dentro de estas líneas, sobresale la revalorización del capital humano y del capital social, imponiéndonos el desafío de ahondar, aunque brevemente, estos dos conceptos.

### **3- Nuevas tendencias del debate: *Revalorización del capital humano y del capital social***

#### **3.1- Capital Humano: ¿desarrollo como libertad?**

"Después de muchas décadas de desarrollo, nosotros estamos redescubriendo lo obvio: que las personas son: los medios y el fin del desarrollo económico". (Mahbub ul Haq<sup>4</sup>, 1995)

La teoría del capital humano, considerada como una alternativa para el alcance del desarrollo económico, para la reducción de las desigualdades sociales y para el aumento de la renta de los individuos, adquiere visibilidad en los años 90, especialmente a partir de

---

<sup>4</sup> Uno de los principales artífices del paradigma del Desarrollo Sostenible.

la creación del Informe de Desarrollo Humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/PNUD).

No obstante, en la década de 1950, de acuerdo con Frigotto (1995), es cuando se da inicio a la construcción sistemática de esta "teoría", dentro del grupo de estudios coordinado por Theodore Schultz, profesor de la universidad de Chicago. En la década del 60, la teoría se formaliza a partir de la publicación de textos y de su libro "Capital Humano", el cual sintetiza la "Teoría del Capital Humano".

El trabajo de Schultz tuvo repercusión mundial y un gran impacto en el Tercer Mundo, otorgándole el Premio Nóbel de Economía en 1968. Con tal teoría, gana espacio, dentro del área económica, la percepción de que la educación sería comparable a una inversión productiva. Dicha posición es rebatida a partir de la "Teoría del Filtro" de Kenneth Arrow (también Premio Nóbel de economía en 1972), que no comparte la existencia de una relación positiva entre educación y productividad, así como entre educación y salarios (Cattani, 1997:36). Arrow en su teoría intenta demostrar que la educación podría desarrollar un proceso de selección de los individuos, reforzando la estratificación social.

La actual teoría del Capital Humano se presenta en dos perspectivas articuladas: una que considera la capacitación del trabajador como factor de aumento de la productividad, en tanto la mano de obra calificada potencializaría la capacidad del trabajo y de la producción, a través de la formación escolar y profesional. La otra, perspectiva, recalca las estrategias utilizadas por cada trabajador en relación a la constitución de su "capital personal", es decir, la relación medio-fin, en la medida en que su inversión y esfuerzo en la formación, le otorgarían una mejor remuneración dentro del mercado.

Amartya Sen<sup>5</sup> (2000) agrega otra perspectiva, la de la "capacidad humana". Para el autor, si bien el ser humano se encuentra en el centro de las atenciones de las dos perspectivas anteriores, es en la del capital humano donde la relevancia se localiza en la actuación de los seres humanos con miras a aumentar las posibilidades de producción, esto es, en las cualidades humanas empleadas como "capital" en la producción (la manera como se utiliza el capital físico). Con todo, los beneficios de la educación rebasan su papel como capital humano en la producción de mercancía.

De esta suerte, para el autor, el reconocimiento de las cualidades humanas en la promoción y en la sostenibilidad del crecimiento económico, a pesar de ser importante, "nada dice sobre la razón de buscar el crecimiento antes de todo" (p 334). En su análisis considera que el papel de crecimiento en la expansión de las oportunidades debe ser "integrado a la concepción más fundamental del proceso de desarrollo como la expansión de la capacidad humana para llevar una vida más libre y más digna de ser vivida" (p.334).

Los seres humanos son más que medios de producción, son la finalidad de todo el proceso. De esta forma, su concepción de "capacidad humana" no se pone como alternativa a la de "capital humano", sino que la amplía.

Su enfoque se relaciona con la "concepción de desarrollo como libertad", en la que la capacidad humana debe ser una expresión de esa libertad.

Esta óptica rescata el concepto integral del desarrollo económico y social defendido por Adam Smith, quien al analizar en el siglo XIX la determinación de las posibilidades de producción, destacó el papel de la educación y de la división del trabajo, al igual que el aprendizaje en la práctica y la adquisición de la especialización. De la obra de Smith, Sen subraya la utilidad de la asociación de las actividades productivas y de los estilos de vida con la educación y la calificación profesional (p. 334).

En esta percepción, la concepción de capital humano se vincula a la generación de cambio económico, relevando el papel instrumental de la expansión de las capacidades que trascienda la producción económica e incluya el desarrollo social y político; para tal efecto, es fundamental "que se remuevan las principales fuentes de privación de la libertad: pobreza y tiranía, carencia de oportunidades económicas y destitución social sistemática, negligencia de los servicios públicos e intolerancia o interferencia excesiva de estados represivos" (2000:18).

La tesis de Sen, a favor de una visión más amplia de desarrollo, es articulada en la definición de Desarrollo Humano, asumida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>6</sup>/PNUD (RDH 1990:34). Esta definición concibe el desarrollo como un proceso a través del cual se amplían las oportunidades de los individuos, entre ellas, una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y a los recursos indispensables para un nivel de vida digno. Igualmente, en el RDH se concede un gran valor a las libertades política, económica y social, la posibilidad de ser creativo y productivo, el respeto a sí mismo y el disfrute de la garantía de los derechos humanos. En esta concepción se destaca no sólo la "formación de capacidades" (mejor estado de salud, conocimientos y destrezas) sino también el aspecto concerniente al uso que las personas les dan a las capacidades adquiridas (para el descanso, para la producción de actividades culturales, sociales y políticas).

---

<sup>5</sup> Premio Nóbel de Economía en 1999.

<sup>6</sup> Ver Pereira (2000, 2002). La autora resalta, en la versión en lengua portuguesa de su libro, la valorización humana en recientes informes oficiales, destacando los Informes de Desarrollos Humanos del PNUD, elaborando un cuadro síntesis, en el cual se distinguen el *tema de concentración*, el *concepto de desarrollo* y los *índices* contenidos en los Informes entre 1990 e 1999. En la obra traducida al español (2002) fueron acrecentados los datos referentes al año 2000.

El concepto de necesidades básicas que en el fondo se encuentra en la base de estas nuevas formulaciones teóricas, constituye una noción importante para la defensa de una visión de los derechos humanos más real; derechos no considerados por los clásicos defensores de las habilidades humanas, vinculada a la realidad histórica. Como afirma Pisón (1998)

“el concepto de necesidad ya no parece enfrentado como antaño en las teorías liberales y en el marxismo con el valor libertad, sino que es posible una cierta simbiosis, una comprensión de la libertad desde la necesidad que la acerque a la realidad de las personas, a sus sufrimientos y carencias, a los impedimentos en el ejercicio de esa libertad” (p.160).

Frente a los desafíos planteados en el contexto latinoamericano con sus indicadores alarmantes de capacidades humanas relegadas, la referencia a las necesidades sociales constituye un aspecto fundamental en la toma de decisiones económicas, culturales, ideológicas y jurídicas (Pereira, 2000) que concreten el Desarrollo Humano Sostenible y que trasciendan la atención de las necesidades biológicas.

El PNUD en su informe sobre Desarrollo Humano de 1993, sugiere una revisión radical de muchos conceptos arcaicos, buscando la edificación de las sociedades en torno a las auténticas necesidades de la población. Destaca que la seguridad debe ser reinterpretada como seguridad para el pueblo y no únicamente para las naciones. "Que el desarrollo humano es el desarrollo **del** pueblo, **para** el pueblo, **por el** pueblo", imponiendo a los gobiernos la inversión en las capacidades humanas para que el pueblo pueda trabajar de manera productiva y creativa, que el crecimiento económico generado sea repartido de modo amplio y justo y para que a todos se les garantice la oportunidad de participar, significando una certeza en el acceso al empleo productivo y remunerado (PNUD, 1993:3).

Sin embargo, Yáñez (2001) advierte que el fortalecimiento de las capacidades humanas e igualmente, el incremento del capital humano disponible, no constituye una condición suficiente para poner en marcha un proceso de desarrollo irreversible. La mejora en los índices relacionados con la salud que prolonguen la vida y la ampliación de los niveles de conocimiento, pueden avanzar independientemente del proceso de desarrollo global y pueden conducir a que los progresos en el desarrollo humano no causen impacto en la disminución de la distancia del desarrollo en su conjunto.

De todas formas, el PNUD al instituir el Índice de Desarrollo Humano-IDH en 1990, posibilita el despertar de una conciencia global, ya que evidencia las múltiples y complejas dimensiones de las capacidades humanas.

Efectivamente, el IDH revela desigualdades significativas entre las regiones. Así mismo, confirma la inexistencia de una relación automática entre prosperidad económica y

desarrollo humano (ya destacado por Yáñez), pues de un conjunto de 174 países, 92 están mejor posicionados en el IDH que en el PIB *per cápita*, dando a entender que tales países han obtenido éxito en la transformación del rendimiento en el desarrollo humano. No obstante, para 77 países la posición del IDH es más bajo que el PIB *per cápita*, significando que estos países no han obtenido el mismo progreso que los anteriores (PNUD, 1999:129).

Esta constatación revela que el desarrollo humano proviene de una acción pública deliberada y efectiva, que posibilite a las personas participar en el proceso de desarrollo y beneficiarse de él, que les permita desenvolver sus capacidades individuales para darles en la medida de lo posible un uso más creativo y productivo (PNUD, 1990:181). Por lo tanto, y contradiciendo la visión liberal, el Estado debe hacerse responsable de la provisión de los "bienes públicos". Esto explica la evidente tensión entre los contenidos universales y selectivos de tono neoliberal, presentes en los organismos multilaterales (BIRD, BID), especialmente en la implantación de políticas que inviertan en el capital humano y en el capital social.

De hecho, desde los años 80, la orientación de estos organismos respecto a las políticas públicas, ya caracterizada por la crítica a la visión universalista y a la responsabilidad exclusiva del sector público, viene ganando espacio, al igual que las posiciones relativas a la ampliación de la participación de los actores privados, así como la selección de las políticas para sectores más pobres y la implantación del proceso de descentralización. El apelo a la participación y a la descentralización está presente en las recomendaciones del BID, PNUD, CEPAL y BIRD, pero dentro de una perspectiva que *desresponsabilice* al Estado en su papel de proveedor de servicios sociales básicos.

La orientación de la CEPAL (2000) al no descartar el principio de la universalidad, sobresale al definir una acción concertada en la que la política social debe ser orientada y concebida "[...] en forma más integrada, de modo que conjugue los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia en forma acorde con las exigencias y posibilidades del desarrollo económico, superando a la vez la visión de que el Estado debe desempeñar un papel central" (p.72).

No obstante, esa tendencia a la valorización de un esquema plural o mixto, de corresponsabilidad entre Estado, mercado y sociedad, manifiesta en la práctica, que las soluciones relativas a la pobreza y a la exclusión social se apoyan cada vez más en el recurso estratégico de la solidaridad informal y voluntaria, comprendiendo la familia, la vecindad y los grupos de amigos (Pereira, 2001:39).

El protagonismo del Estado como proveedor social se diluye, efectuando sólo la implantación de políticas sociales compensatorias (sin garantía de derechos), dirigidas a

sectores más pobres de la población. Dejan de ser universalistas para asumir un carácter focalizado en la atención a la población vulnerable. En este sentido, la focalización se convierte en sinónimo de selección del gasto social (y no de los ciudadanos necesitados), teniendo en cuenta que focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificados.

La determinación<sup>7</sup> de la inversión en los recursos humanos, constituye una de las transformaciones necesarias que en su conjunto, implicarían importantes reformas "institucionales", después de constatar que las políticas recomendadas en el marco del "Consenso de Washington", denominadas de "primera generación", aumentaron el crecimiento económico. Con todo, este crecimiento no estuvo asociado con la demanda de mano de obra en el sector formal del mercado de trabajo (ya que en muchos países hubo un aumento del desempleo formal y del empleo informal); sí se produjo un aumento de la diferencia salarial entre mano de obra calificada y no calificada y se ampliaron los problemas de la distribución de renta, generando índices de pobreza, los cuales se mantienen en niveles inadmisibles; también se verifica una tendencia al crecimiento de la inseguridad económica unida a la incertidumbre del trabajo y a la fluctuación de los rendimientos (Burki e Perry, 1998:1/2).

Partiendo de las recientes demandas de la sociedad, Burki y Perry (1998) enfatizan la necesidad de "una nueva economía institucional", entendiendo institución como normas, formales e informales que organizan el comportamiento de las organizaciones y de los individuos en una sociedad, enfatizando prioritariamente los sectores financiero, educacional, jurídico y público.

Por lo tanto, es con la ofensiva liberal que la teoría del capital humano y del capital social se revitalizan, en una coyuntura en que el Banco Mundial – principal fuente mundial de asistencia para el desarrollo – por intermedio de su presidente, parece darse cuenta de que la pobreza existe y de que hay excluidos sociales:

"[...] caí en la cuenta de que ese es precisamente el desafío del desarrollo: la inclusión. Integrar en la sociedad a la gente que nunca antes ha formado parte de ella. Esa es la razón de ser del Grupo Banco Mundial". (Wolfensohn, 1997, en visita a un asentamiento habitacional precario<sup>8</sup> en Rio de Janeiro)

"[...] sólo podemos tener éxito en corresponsabilidad con otros miembros de la comunidad de desarrollo incluyendo a la sociedad civil y al sector privado" (idem, 1999:11).

---

<sup>7</sup> Hace referencia a una de las recomendaciones contenidas en "La Larga Marcha" –documento elaborado para la Conferencia sobre desarrollo en América Latina y el Caribe, realizada en Montevideo, por el Banco Mundial, en 1997– después del análisis de las políticas prescritas en el marco del "Consenso de Washington".

<sup>8</sup> En Brasil estos asentamientos son denominados "favelas".

Se constata con estos fragmentos la tendencia predominante, a partir de los años 80, la de conciliar el desafío del desarrollo con la participación de los actores otrora poco tenidos en cuenta, con la sociedad civil y el mercado. Partiendo del principio según el cual el Capital Humano se constituye vía “dotación de capacidades” individuales, se torna necesaria la acción efectiva del Estado, aunque la participación de la sociedad civil y del sector privado sea un fenómeno en expansión. Y el Capital Social hace mención a la manera como los referidos actores se relacionan y organizan para generar crecimiento y desarrollo. Pero, ¿qué es capital social? ¿Cuál es su importancia para el crecimiento y el desarrollo y para la reducción de las desigualdades sociales? Miremos brevemente algo de su historia y su construcción.

### **3.2- El Capital Social**

“[...] el capital social tiene un significativo impacto positivo en muchas cuestiones relativas al desarrollo, dado que facilita la prestación de servicios, atenúa los efectos de las políticas de transición y de la violencia y aumenta el desarrollo rural” (Banco Mundial 1999:145).

Es bien sabida la escasa discusión acerca de la importancia del concepto capital social, que se confirma cuando buscamos una definición específica. Considerando el énfasis que viene siendo dado a este concepto por diversos organismos internacionales, pasamos a identificar el origen del término así como las diferentes formas de abordarlo y a verificar la relación existente entre las orientaciones establecidas por estos organismos y la tendencia en la configuración de las políticas públicas.

#### ***a) Sobre el origen del término capital social***

Desde las diferentes perspectivas con las que se aborda el término capital social, se toma como referencia la contribución de Bourdieu, Coleman, Putnam y publicaciones más recientes que incluyen la contribución de Fukuyama.

A pesar de que el término ganó visibilidad en la década de 1990, según Fukuyama (2000:31), éste fue utilizado por primera vez en 1916, por Lyda Judson Hanifan para describir centros comunitarios de escuelas rurales. Posteriormente, en la década de 1960, Jane Jacobs utiliza el término en su obra<sup>9</sup> para explicar que las densas redes que existían en las áreas urbanas de uso mixto, constituían una forma de capital social que desafiaba la seguridad pública. En la década de 1970, Glenn Loury e Ivan Light utilizaron la expresión

---

<sup>9</sup> Obra traducida por la Editora brasileña Martins Fontes (2000), titulada “Morte e vida de grandes cidades”, del original *The Death and life of Great American Cities* (Nueva York: Vintago Books, 1961).

para analizar el problema del desarrollo económico de las áreas centrales de las grandes urbes.

Sin embargo, es en los años 80 cuando el término capital social adquiere un análisis más elaborado por Bourdieu y Coleman. Franco (2002:71), complementa tales informaciones al identificar la contribución de otros autores –Douglas North, Robert Bates, James March, Johan Olsen y Mark Granovetter– denominados como “neoinstitucionalistas”, quienes proporcionaron la perspectiva de corte económico sobre la cual el concepto toma sentido. Nociones vinculadas al término, como *empowerment* (*empoderamiento*), fueron tratadas por Lee Staples. Ya el debate contemporáneo es traído por Robert Putnam y sus críticos, Alejandro Portes y Everett Ladd; Peter Evans y Francis Fukuyama.

En la segunda mitad de la década de 1990 y comienzos del año 2000, producciones distintas pueden tomarse en cuenta, incluyendo también documentos generados de discusiones organizadas<sup>10</sup> para fines específicos, es decir, sobre el tema capital social y su relación con la pobreza, llevado a cabo por diversos organismos internacionales.

No obstante, a pesar de que la discusión ha tenido mayor expresión en años recientes, Fukuyama (2000) afirma que "Tal vez el mayor teórico del capital social haya sido alguien que nunca usó la expresión, pero comprendía su importancia con mucha claridad: el aristócrata y viajero Alexis de Tocqueville" (p. 31).

En *Democracia en América*<sup>11</sup> (1998), Tocqueville observó que, a diferencia de Francia, América poseía un "arte de asociación" valioso. Para ilustrar esta observación, tomamos segmentos de su capítulo V del libro I, sobre la asociación política en los Estados Unidos:

"América es el país del mundo en que se sacó mayor partido de las asociaciones y en que se aplicó ese poderoso medio de acción a una gran diversidad de objetos.

Independientemente de las asociaciones permanentes creadas por ley con el nombre de comunas, ciudades y condados, existe una multitud de otras que deben su surgimiento y desarrollo exclusivamente a voluntades individuales.

El habitante de Estados Unidos aprende desde el nacimiento que debe contar consigo mismo para luchar contra males y obstáculos de su vida, él lanza a la autoridad social una mirada desconfiada e inquieta, y sólo apela a su poder cuando no puede dispensarlo. Esto comienza a percibirse desde la escuela, donde los niños se someten, incluso en los juegos, a reglas establecidas por ellos mismos y punitivas entre sí los delitos que ellos mismos definen. El mismo espíritu se encuentra en todos los actos de la vida social [...]. En Estados Unidos, las personas se asocian con fines de seguridad pública, comercio e industria, moral y religión. No hay nada que la

---

<sup>10</sup> Recientemente en la CEPAL y la Universidad del Estado de Michigan organizaron junto con diversos organismos patrocinadores, la Conferencia "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América latina y el Caribe", realizado en Santiago de Chile durante el período del 24 al 26 de septiembre/01. Programación y textos disponibles en <http://www.ssc.msu.edu/~internat/cepalconf/post/spanish/>

<sup>11</sup> Publicado recientemente (1998), en dos volúmenes, por la Editora Martins Fontes.

voluntad humana no consiga alcanzar por la libre acción de la fuerza colectiva de los individuos [...]" (1998:219/20).

"Después de la libertad de actuar por sí solo, lo más natural al hombre es la de conjugar sus esfuerzos con los esfuerzos de sus semejantes y obrar en común. El derecho de asociación me parece pues, inalienable por su naturaleza así como la libertad individual" (p.224).

Con base en la idea de que el "arte de asociación era utilizado por la población tanto para fines triviales como para cuestiones importantes de lo cotidiano" (Tocqueville no habla explícitamente de "capital social" pero sí de "voluntariado"); Fukuyama (2000) especificó: "Suspechamos que Tocqueville estaría de acuerdo con la proposición de que sin capital social no puede haber sociedad civil, ni de que sin sociedad civil puede haber una verdadera democracia" (p. 31-2).

El concepto de capital social se asocia, por lo tanto, al poder y a la política. Para Franco (2001), en la medida en que actitudes de autonomía se materialicen de forma no jerárquica de relación humana y que actitudes democráticas correspondan a modos no autocráticos de regulación de conflictos, a través de una perspectiva horizontal de las relaciones, el capital social puede encontrar un campo propicio para su producción, acumulación y reproducción.

No obstante, Fukuyama (2000) advierte: "Imaginar un mundo del futuro horizontalizado, en red y no-jerárquico, equivale a imaginar un mundo sin política" (p. 240). El mismo autor sugiere que cada generación procure redefinir la línea que separa la política de la sociedad civil y del mercado, demostrando el relativismo de las relaciones que dependen del momento y de las circunstancias dadas, como por ejemplo, "funciones que anteriormente eran definidas como políticas fueron devueltas a la sociedad civil o al mercado, por medio de privatización y desregulación". De forma similar, en el plano corporativo, poder y autoridad fueron devueltos, descentralizados, tercerizados y divididos. Con lo anterior, Fukuyama subraya la imposibilidad de la desaparición de la línea que separa lo político de lo social.

Para el autor entonces, el orden social, tanto en el ámbito de una sociedad como en el de una organización, siempre se derivará de fuentes jerárquicas y espontáneas.

¿Cómo identificar la combinación entre hechos económicos y extra económicos del desarrollo, presentes en un sistema complejo (renta, riqueza, conocimiento y cultura, poder o empoderamiento)? Tal cuestión nos conduce a otra pregunta: ¿en qué medida el capital humano (conocimiento) genera capital social (empoderamiento) y al mismo tiempo, en qué medida genera renta que posibilite la creación de un nuevo capital humano?

Se evidencia que la creación del denominado "círculo virtuoso", propuesto por Putnam (2000) y por CEPAL (1989, 2002), capaz de generar equilibrio social, implica no sólo relaciones horizontales y espontáneas de cooperación, confianza, reciprocidad, sino también relaciones formales entre Estado y sector privado.

Por otro lado, se verifica que la discusión sobre capital social generador de desarrollo es permeada por la complejidad, vinculándose a un debate de gran magnitud que transita por la ideología, la teoría y la democracia.

### ***b) El debate teórico***

Gran parte de los trabajos identificados, sitúan el debate teórico esencialmente a partir de Bourdieu, Coleman y Putnam, en cuanto otros incorporan la discusión presentada por Fukuyama.

Flores y Rello (2001), consideran que a pesar de la considerable bibliografía sobre capital social, no existe una que consiga reunir el consenso de la mayoría de los investigadores. Aún así, captan tres componentes básicos mencionados en casi todas las definiciones:

- 1) las fuentes y la infraestructura del capital social, es decir, lo que hace visible su nacimiento y consolidación;
- 2) las acciones individuales y colectivas que esta infraestructura permite; y
- 4) las consecuencias y resultados de estas acciones, las cuales pueden ser positivas o negativas.

Durston a su vez, extrae en un primer momento de su análisis de las formulaciones (2000), la existencia de dos aspectos: uno, que se refiere al capital social como recurso (o vía de acceso a recursos) que en combinación con otros factores, posibilita el alcance de beneficios para aquellos que lo poseen. El otro aspecto ubica el capital social en el interior de las relaciones.

Posteriormente, Durston (2001) centra el debate en un *continuum* ideológico que va desde los conservadores – para quienes el capital social se instala en el compromiso con estructuras familiares tradicionales y en un orden moral fundado en valores tradicionales, de acuerdo a las estructuras socioeconómicas nacionales –, hasta los progresistas, preocupados en vincular capital social a empoderamiento, ciudadanía, pluralismo y democratización y con ello, a una transformación necesaria del sistema de injusticias e inequidades.

Otro elemento presente en los análisis, hace alusión al tipo de "propietario" del capital social: unos consideran atributo de los individuos, ostensible en las redes de reciprocidad a las que tiene acceso; otros lo consideran atributo de las estructuras sociales, presente en las formas colectivas de capital social, propiedad de comunidades, clases y sociedad entera.

Durston (2001) igualmente considera que esta distinción es importante, teniendo en perspectiva la implicación sobre el control de este activo, sobre los beneficios de sus resultados, que se reflejará en la viabilidad de formas asociativas de superación de la pobreza.

Careciendo de definiciones precisas, Bourdieu (1984:55-6) afirma en que un lenguaje común, capital social se puede denominar como *relaciones*, las cuales se hacen presentes en los hechos sociales fundamentales. Es en instituciones como los clubes o simplemente en la familia, donde esa especie de capital se transmite y acumula.

En otra obra, Bourdieu (1985) define capital social como "el agregado de los recursos reales o potenciales ligados a posesión de una red duradora de relaciones más o menos institucionalizados de reconocimiento mutuo" (*apud* Durston, 2000:8). Es dentro del contexto de las relaciones, de las redes sociales, donde un actor se puede movilizar en beneficio propio.

Bourdieu no le otorga un valor particular al capital social, no constituyendo tampoco una variable explicativa para otros tipos de capital identificados por él, tales como capital económico (constituido por rentas y fortunas) y capital cultural (determinado por el grado de escolaridad y también por las prácticas).

Para el mismo autor, el capital económico sí constituye la raíz de los demás tipos de capital. Como apunta Baquero (2001), la preocupación de Bourdieu está en evaluar la manera como los tipos de capital se subordinan al capital económico y como éstos interactúan con estructuras más amplias que producen desigualdades sociales.

A diferencia de Bourdieu, Coleman (1988,1990) busca reconciliar la estructura social con el paradigma de la acción racional. Para él, el capital social contiene dos aspectos de la estructura social como capital dispuesto para el individuo. De esta forma, el capital social no es una entidad particular y sí una variedad de diferentes entidades, cuyas características comunes son: todas se fundan en algún aspecto de la estructura social y ciertas acciones de los individuos que pertenecen a esa estructura, son facilitadas por el capital.

Así, el capital social está contenido en la estructura de las relaciones entre las personas y en las personas; se presenta entonces, tanto en el plano individual como en el colectivo. En el primer plano, hace referencia al grado de integración del individuo con su

red de contactos sociales, lo que implica relación, expectativas de reciprocidad y de comportamientos confiables (Kliksberg, 2000:29). Se considera productivo, siendo también un bien colectivo del que nadie se puede apropiar, pero que puede beneficiar a cada actor, aún teniendo en cuenta que no todos contribuyeron para su creación.

Por lo tanto, el capital social como afirma Coleman, tiene propiedades que lo distinguen del privado, tal como ha sido argumentado por la teoría económica neoclásica. Basándose en Loury, Coleman destaca una de estas propiedades, que hace mención a su carácter inalienable; mientras sea un atributo de la estructura social donde la persona está inmersa, el capital social no constituye propiedad privada para cualquiera de las personas que se beneficia con éste (1990:315).

El crecimiento de otros tipos de capital es facilitado por el fortalecimiento de los lazos sociales, ayudados por el capital social, especialmente en lo que atañe a la constitución del capital humano. Por ejemplo, Coleman resalta que el capital social de una familia ejerce gran influencia en el porcentaje del alcance de la escolaridad. La atención de Coleman está dirigida a la importancia de las obligaciones mutuas, de las normas sociales y de las relaciones de confianza que revisten la vida social. En tal dirección, y como señala Rist (2000), el capital social constituye un "recurso social informal" que une a las personas entre sí, imponiéndoles reglas (y sanciones), reduciendo los costos de transacciones, siendo más fuerte si la sociedad está más volcada para sí misma.

Coleman define las instituciones primarias como creadoras y depositarias de capital social. En esta perspectiva, el capital social es un recurso acumulable que se amplía en la medida en que se usa. Este movimiento caracteriza lo que Putnam denomina "círculo virtuoso", el cual "redunda en equilibrios sociales con elevados niveles de cooperación, confianza, reciprocidad, civismo y bienestar colectivo" (2000:186).

La inexistencia de estas categorías, en las cuales la ausencia de confianza socava la cooperación, termina por incrementar la desconfianza, la deserción, la explotación y el desorden que se intensifican recíprocamente en un "círculo vicioso" (p. 187).

Para Putnam<sup>12</sup>, el capital social está entonces relacionado con las "(...) características de la organización social, como confianza, normas y sistemas, que contribuyan para aumentar la eficiencia de la sociedad, facilitando las acciones coordinadas" (ídem).

---

<sup>12</sup> Putnam es referencia obligada para todos los investigadores del tema, a partir de la publicación, en 1993, del libro *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, poco tiempo después (1996), publicado en Brasil con el título "Comunidade e Democracia: A experiência da Itália". En él, Putnam hace referencia a la experiencia de la reforma institucional realizada en Italia en los últimos 20 años.

Putnam utiliza la noción de capital social para definir las condiciones institucionales de una comunidad cívica participativa. "¿Por qué algunos gobiernos democráticos alcanzan mejores resultados que otros?" (p.19), fue la cuestión generadora del trabajo que examinó el potencial de una reforma institucional como estrategia de cambio político y también, las restricciones impuestas por el contexto social.

Como resultado de la experiencia italiana, Putnam especifica tres grandes lecciones, entre las cuales resaltamos una de ellas: "el contexto social y la historia condicionan profundamente el desempeño de las instituciones". La posibilidad de esta afirmación por parte del autor, se deriva de la comprobación de que las "regiones cívicas" –sustentadas en las tradiciones y caracterizadas por la participación ciudadana en los negocios públicos, en los cuales el interés propio es sensible a los intereses de los otros, gracias a la densa red de asociaciones locales, a la confianza y observancia de la ley– influyen en el desarrollo económico, en el bienestar social, en el buen rendimiento institucional y consecuentemente, en el buen gobierno.

En situaciones inversas, es decir, en regiones menos cívicas, habitualmente caracterizadas por la participación política y social organizada verticalmente, así como por el predominio la desconfianza mutua y la corrupción, se tiene un perfil que dificulta el desarrollo de nuevas instituciones, provocando entonces su hecatombe.

Entonces, si por un lado, en las comunidades cívicas al ser más participativas, se promueve una exigencia de servicios públicos eficaces; por otro, el gobierno se beneficia de la capacidad social de colaboración de esas comunidades que trabajan por el interés colectivo. Por lo tanto, en una relación de reciprocidad, existe un campo propicio para la creación/acumulación de capital social, pues el contrato social que sostiene esta relación no es legal, pero sí moral.

Igual no sucede cuando la comunidad es "menos cívica", ya que en tal circunstancia la perspectiva colectiva es desalentadora, teniendo en cuenta que el ciudadano "acostumbra a asumir el papel de suplicantes y alienados" (Putnam, p.191).

En suma, en la perspectiva de Putnam, confianza, reciprocidad y cooperación, son elementos constitutivos de las relaciones e instituciones de capital social. Cuanto más elevado es el nivel de confianza en una comunidad, mayor es la probabilidad de que existan eventos de cooperación.

La confianza también es una característica crucial en la formulación de Fukuyama. Según Rits (2000), "Fukuyama tiene el mérito de resistir a la invasión del vocabulario de la economía en la sociología, hablando de "confianza" en vez de "capital social".

Fukuyama se dedica al estudio de la confianza en su obra titulada “Confianza, las virtudes sociales y la creación de la prosperidad”; en este trabajo define capital social como

“[...] una capacidad que deviene del predominio de la confianza en una sociedad o en ciertas partes de esa sociedad. Puede estar incorporada en el menor y más fundamental grupo social, la familia, así como en el mayor de todos los grupos, la nación, y en todos los grupos intermediarios [...]” (*apud* Franco, 2000:128).

En una obra posterior, *La gran ruptura*, Fukuyama (2000:28), dice que “capital social puede ser definido como un conjunto de valores o normas informales, comunes a los miembros de un grupo, que permiten la cooperación entre ellos [...]”. Sin embargo, subraya que la existencia pura y simple de valores y normas comunes, no produce capital social, “las normas que producen capital social necesitan incluir virtudes como honestidad, cumplimiento de obligaciones y reciprocidad” (p.29). Para el autor, todas las sociedades poseen capital social. No obstante, “las normas cooperativas como honestidad y reciprocidad pueden ser comunes a un número limitado de personas y no serlo a otras en la misma sociedad” (p.29); el “marco de confianza” puede ser el diferenciador entre ellas. Con todo, distingue las familias como fuente vital del capital en todas partes.

Con este “diferenciador” se presenta una cuestión significativa dentro de la discusión acerca del capital social: ¿cómo saber si el acervo de capital social de una determinada sociedad está aumentando o disminuyendo?

Lo anterior, ha sido uno de los aspectos de la crítica a la “teoría del capital social”. A pesar del reconocimiento sobre su importancia para el desarrollo, presente en casi todas las orientaciones formuladas por los organismos internacionales, el BID (2000) centra su atención en las instituciones públicas y no en el capital social:

“[...] no se dispone aún de un conjunto de indicadores suficientemente aceptado para medir el capital social (o la cultura) de una muestra suficientemente amplia de países y menos aún para los latinoamericanos, como sí la hay para la calidad de las instituciones públicas”. [Además considera] que “las políticas públicas pueden ser más efectivas para modificar las instituciones de gobierno que para manipular el capital social, cuyos determinantes son más difíciles de precisar y controlar” (p.25).

### **c) ¿Cómo medir el capital social?**

Para Lechner (2000), la ausencia de un marco teórico acaba en problemas metodológicos para cuantificar empíricamente el fenómeno, demandando, por lo tanto, la necesidad de observar tres requisitos fundamentales, que son:

- 1) Tener una lista de indicadores: ¿cuáles son los indicadores adecuados? y ¿cuál es su viabilidad operacional?

- 2) Distinguir los diversos niveles de capital social: ¿quién dispone de capital social? La indeterminación del universo impide su análisis empírico; siendo necesario distinguir:
  - ✓ las relaciones informales de confianza y cooperación;
  - ✓ la asociación formal;
  - ✓ el marco institucional normativo y valorativo.
- 3) discriminar formas positivas y negativas de capital social: ¿con que criterio se puede distinguir el capital social “bueno” del “malo”?

Aunque los estudios sobre capital social se ven efectuados por estos problemas metodológicos, que dificultan la investigación empírica en este campo temático, de todas formas, Lechner considera la relevancia del denominado capital social.

Sin embargo, la visión de Putnam, según la cual “El capital social encarnado en normas y redes de compromiso cívico parece ser un prerequisite para el desarrollo económico, así como para un gobierno efectivo” (*apud* Lechner, p. 115), es definida por Lechner como una concepción equivocada que posibilita diferentes interpretaciones:

- 1) la lectura neoconservadora: apoyada en el concepto de las virtudes de la comunidad históricamente acumuladas y ahora amenazadas;
- 2) el enfoque neoliberal que deposita en la perspectiva de una sociedad autoorganizada y autorregulada, la posibilidad de resolver las fallas del mercado sin necesidad de una intervención mayor del Estado;
- 3) la apropiación por los partidarios de la “tercera vía” que visualizan la complementariedad entre políticas públicas y la asociación ciudadana.

Pero, en las tres interpretaciones, el autor enfatiza el aspecto consensual respecto al reconocimiento del capital social como una oportunidad de fortalecimiento de las capacidades de la “sociedad civil”.

La relevancia del tema se amplía, si consideramos los niveles de confianza existentes en América Latina, tal como sugiere Lechner, quien explicita la situación particular de Chile. El BID (2000) en su “Informe sobre Progreso Económico en América Latina”, dedica un capítulo a la discusión de las “Instituciones políticas y gestión pública en América Latina”. En éste, intenta comprender las razones por las cuales la democracia no siempre funciona adecuadamente.

A través de la investigación de opinión y de actitudes públicas en América Latina (el "latinobarómetro"<sup>13</sup>) se ratifica que en Uruguay y en Costa Rica, más del 60% de los entrevistados declararon estar satisfechos con la forma de funcionamiento de la democracia, mientras que en Paraguay, menos del 20% afirmaron una posición similar.

La democracia en la Unión Europea se percibe como satisfactoria para un 47% de los entrevistados y para un 35% en América Latina. Estos datos revelan que, respectivamente, entre un 85% y un 93% de los entrevistados están insatisfechos con el funcionamiento general de sus países, destacando que "los problemas de la pobreza, la criminalidad, la corrupción, la adicción a las drogas y el tráfico de drogas están empeorando en vez de mejorar o mantener estables" (BID, 2000). En lo relativo a la confianza en las instituciones en América Latina, el 45% de los entrevistados manifiestan confianza en el Congreso en Chile y Uruguay mientras que en Brasil y Ecuador, sólo el 20% lo sienten así.

Son pues, diversas las variables consideradas en torno a la confianza en las instituciones democráticas. Pero, la síntesis presentada por el BID resalta que las sociedades más participativas y homogéneas, tienden a tener mejores gobiernos (p.208).

El contexto y los datos sugieren que la organización de la participación constituye una estrategia que podrá, a través de la sociabilidad, generar vínculos de confianza y cooperación. Es esta relación – confianza y cooperación cívica –, la que convierte el capital social en capital (Lechner, p.116). Tal relación gana importancia para el desarrollo económico, especialmente en el enfoque neoinstitucionalista.

Partiendo del presupuesto de que el aspecto central de todo intercambio económico se localiza en los "costos de transacción", habría que estimular una inserción institucional del mercado. Sobre esto, Lechner alerta, "el mercado no sólo es una construcción social, sino que opera mediante relaciones sociales" (ídem). También en esta óptica, la comprensión del capital social,

"permite corregir la visión un tanto simple del mercado como competencia entre individuos aislados. El enraizamiento (*embeddedness*) de las relaciones económicas en las relaciones sociales encuentra en el capital social un modo de reducir los costos de transacción. Las relaciones ayudan a superar problemas de información y transparencia, facilitando la ejecución de acuerdos" (p.116-7).

#### **d) "Cooperación cívica"**

De acuerdo con Putnam (2000), los sistemas cívicos de participación tienen la posibilidad de abarcar amplios y diferentes segmentos de la sociedad, fortaleciendo así, la

---

<sup>13</sup> Investigación de opinión que viene siendo realizada desde 1995 en 17 países de América Latina, a la población urbana. Es semejante a la realizada también en la Comunidad Europea – Eurobarómetro

colaboración en el plano comunitario. Tales sistemas son constituidos por lazos "débiles", en contraposición a los vínculos interpersonales "fuertes", generalmente concentrados en determinados grupos, en las relaciones de parentesco y amistades, en palabras de Granovetter (Putnam, p.185). En este sentido, las relaciones compuestas por vínculos débiles adquieren importancia para la cohesión comunitaria y la acción colectiva.

La modificación de las relaciones sociales provocada por la globalización y desregulación de las prácticas sociales, ha desencadenado una dislocación de las relaciones sociales fuertes y estables hacia vínculos flexibles que puede ser visto en el crecimiento acelerado de las "redes sociales". Éstas se han constituido en una instancia privilegiada de cooperación horizontal.

La importancia que las "redes sociales" ganan en el mundo globalizado, posibilita una dimensión de los significados de la palabra red en el campo social.

Como afirma Castells (1999), el sistema global "tiene estructura de red", cuya "flexibilidad proporcionada por las tecnologías de información, conecta todo lo que vale y desconecta todo lo que no vale o se desvaloriza: personas, empresas, territorios y organizaciones" (p.150). Esa dimensión de "red global", produce un fuerte impacto frente a las llamadas "redes sociales", que en su mayoría, son estructuradas alrededor de la solidaridad, de la cooperación, asumiendo paulatinamente un papel significativo tanto en la lucha por la defensa de los derechos como en el acceso a bienes y servicios sociales negados por la desatención del Estado en la garantía de los referidos derechos.

A pesar del valor de la red de información globalizada en la formación de una "sociedad civil global", cuya capacidad de movilización<sup>14</sup> contra el dominio utilitarista del libre mercado ha podido ser acompañada en tiempo real, vía medios de comunicación, generando una "globalización de valores", de principios éticos comunes, esa red choca con la dimensión de los valores de la economía de mercado en las relaciones sociales.

---

(BID, 2000)

<sup>14</sup> Se refiere a las protestas que se convirtieron en movimientos globales, en lo cuales, uno de sus objetivos más claros se caracteriza por la lucha a favor de la democratización de los procesos globalizadores, en la época de las reuniones de las organizaciones internacionales (en Seattle, Estado Unidos; 3ª Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio, el 30/11/99; en Washington el 16/04/00; en Melbourne, Australia el 11/09/00; en Praga, durante la reunión del FMI y del Banco Mundial, el 26/9/00; en Porto Alegre-Brasil en ocasión del I Forum Mundial Social, realizado en el período del 25 al 30/01/01; en Davos, Suiza, en la misma época, en el Forum Económico Mundial. También, en las reuniones de líderes de la Unión Europea en Niza, Francia, el 12/2000; en Gotemburgo, en Suecia el 15/06/01; en Génova, Italia el 21/07/01. Hechos que seguirán durante el año de 2002 y ya en 2003. (Pereira, 2000; Folha de São Paulo 16/6 e 21/7/2001).

En tal dirección, es evidente la relación de la tecnología con la creación de capital social, que aglutina diferentes segmentos, fortaleciéndose en sus identidades. La atención debe ser puesta, desde nuestro punto de vista, es el crecimiento de las “redes sociales” en todo el mundo.

Consideramos de vital relevancia la reflexión sobre los significados de la denominada red social como capital social, tomando como parámetro el contexto en que emerge y el papel que asume; de la misma manera que el término capital social adquiere un espacio importante, el término red gana igualmente visibilidad en las últimas décadas, con sus ambigüedades e imprecisiones.

Para Fukuyama, red –comprendida como capital social–, es una relación moral de confianza. “Una red es un grupo de agentes individuales que tienen en común normas o valores que trascienden aquellos que son necesarios a las transacciones habituales del mercado” (2000:209).

Según el mismo autor, la importancia de las redes radica en el hecho de servir a la creación de canales alternativos para el flujo de la información, tanto en su interior como a través de ellas. El capital social es considerado fundamental para determinados sectores y para ciertas formas de producción compleja, justamente “porque los intercambios basados en normas informales pueden evitar los costos de las transacciones internas, así como los costos de las distantes transacciones externas” (p.125).

Encontramos aquí una definición elemental, en que la red se caracteriza por no tener centro y sí nudos de diferentes dimensiones y con relaciones entre ellos que son asimétricas, siendo todos necesarios para la existencia de la red (Castells, 1999:194). Hay que citar también la elaboración de Mance, para quien una red consiste en una

“articulación entre diversas unidades que, a través de ciertas ligazones, intercambian elementos entre sí, fortaleciéndose recíprocamente, y que se pueden multiplicar en nuevas unidades, las cuales a su vez, fortalecen todo el conjunto en la medida en que son fortalecidas por él, permitiéndole expandirse en nuevas unidades o mantenerse en equilibrio sostenible. Cada nódulo de la red representa una unidad y cada cable un canal por donde esas unidades se articulan a través de diversos flujos” (2000:24).

A partir de esa concepción de red, Mance localiza un conjunto de organizaciones económicas solidarias que siguen rumbos y principios distintos, sistematizados por el autor en seis grupos o modelos:

1- *Modelo Asistencialista*: en este modelo la producción familiar es superada por una producción comunitaria. Se caracteriza por grupos sin autonomía económica, los recursos

recibidos son transformados en productos y transferidos para el consumo, supliendo carencias inmediatas;

2- *Modelo Capitalista*: congrega pequeñas unidades productivas caracterizadas como microempresas privadas. Poseen cierta competencia técnica, administrativa y contable;

3- *Modelo Sociologizador*: caracterizado por el intento de organización productiva a través de proyectos de educación para el trabajo. Se incluyen algunos asentamientos rurales en Brasil, con la opción de tenencia colectiva de la tierra, con la utilización colectiva de los recursos agrícolas y una gestión compartida de las iniciativas;

4- *Modelo de Autogestión*: empresa gestionada por los propios trabajadores que eligen la dirección y el consejo de gestión. Los funcionarios tienen como mínimo, el 51% del capital accionista de la empresa; lo que difiere de la cogestión, en la cual la dirección de la empresa envuelve conjuntamente patrones y empleados, y éstos últimos no pueden tener más del 40% de la participación accionista;

5- *Economía de Común*: creada en 1991 y asumida por más de 700 empresas en varios continentes. Mantiene el modelo de producción capitalista, definiendo un nuevo destino para los lucros de la empresa con el fin de atender mejor a la "persona humana" y no al capital. Durante el periodo 1993-1996, la mayor adhesión de empresas a ese modelo, viene dándose en Europa Occidental (139, 186, 206 y 248) y en América Latina (123, 139, 144 e 153) número equivalente a cada año del periodo 1993-1996, respectivamente;

6- *Modelo LETS*: configurado como un Sistema Local de Comercio y Empleo. Permite que vecinos de una misma comunidad, puedan intercambiar mercancías y servicios sin valerse de monedas;

7- *Comercio Equo y Solidario*: también denominado "justo y solidario". Se trata de la comercialización en países del Primer Mundo, de mercancías producidas por cooperativas y otras pequeñas organizaciones productivas del Tercer Mundo (p.85-118).

Si analizamos el contexto de emergencia de estas organizaciones que constituyen el llamado Tercer Sector, podríamos interpretarlo como una oportunidad para la comprobación de las ventajas del principio de la comunidad con relación al principio del mercado y al principio del Estado, tal como sugiere Santos (1999:253), suponiendo la existencia de una crisis en estos últimos. No obstante, no existe un reconocimiento de crisis por parte del mercado, incluso porque el periodo puede ser identificado por la hegemonía del mercado sobre el Estado y sobre la comunidad. Tampoco hay crisis del Estado; lo que está en crisis "es su papel en la promoción de las intermediaciones no mercantiles entre ciudadanos, principalmente a través de la política fiscal y de las políticas sociales" (ídem, p.254). De esta

forma, podemos cuestionar: ¿cuál es la contribución del tercer sector en ese contexto de reforma del Estado? ¿De qué recursos dispone?

De acuerdo con Santos (1999), el tercer sector resurge en los países centrales para actuar como moderadores de las tensiones producidas por los conflictos políticos consecuentes del ataque neoliberal a las conquistas políticas de los sectores progresistas, que fueron obtenidas en el periodo anterior al ascenso de las ideas y prácticas neoliberales.

En los países semiperiféricos y periféricos, el contexto del debate sobre el Tercer Sector despunta a partir de 1970, con las llamadas ONGs, sobre todo por iniciativa de los países centrales, de las agencias internacionales y de las ONGs del Norte, que pasaron a canalizar sus fondos de ayuda al desarrollo hacia actores sociales no estatales.

Tales ONGs surgieron en periodos dictatoriales; su forma de actuación política se oponía al autoritarismo. Su propósito se relacionaba con el mantenimiento de espacios de ciudadanía y defensa de valores democráticos. Se caracterizaban por la independencia con respecto al poder público, autonomía frente al Estado y por la identificación con sectores populares.

En la década de 1980, con el inicio del proceso de democratización en América Latina, se modifica los contextos político y económico, las instituciones y la visión que se tenía de ellas. Según Thompson (1997), en este periodo comienza a extinguirse la percepción de la existencia de dos bloques dentro del tercer sector –el tradicional, identificado con la caridad y beneficencia–, y el de las ONGs, orientadas para el desarrollo social sostenible. A partir del citado periodo el término Tercer Sector comienza a ganar visibilidad y con éste, una percepción más funcional que político-ideológica.

Para Santos (idem), a pesar de las diferencias en los contextos políticos y operacionales del tercer sector tanto en el centro como en la periferia del sistema mundial, existen puntos en común. Por un lado, "el resurgimiento del tercer sector se da en el contexto de expansión de una ortodoxia transnacional, del neoliberalismo y del Consenso de Washington". Por otro, en una parte del tercer sector, en los países centrales, las ONGs para el Desarrollo, tienen un rol decisivo en la promoción, financiación y funcionamiento de las ONGs en los países periféricos y semiperiféricos (p.257). Con todo, es en este contexto en el que se procesa la reforma del Estado, destacándose el papel del tercer sector y de la sociedad en su conjunto.

A comienzos de la década de 1990, el "Foro sobre Reforma Social y Pobreza", patrocinado por el BID y el PNUD, realizado entre el 10 y el 13 de febrero de 1990 en Washington (BID/PNUD, 1993), parece haber sido una plataforma para la manifestación pública de los dirigentes de las instituciones internacionales acerca de la necesidad de

inclusión de otros segmentos para la configuración de estrategias de lucha contra la pobreza en los años 90. Para comprender mejor tales manifestaciones, traemos a colación algunas palabras pronunciadas en dicho Foro:

“No cabe duda que la situación social de América Latina constituye un peligroso detonante que alimenta inestabilidades sociales y políticas que podrían minar los resultados mismos de las reformas económicas [...]

Esperamos tener las bases de lo que llamaría una “agenda social” para la América Latina de los noventa [...] y que apunte a políticas de Estado, que convoque las voluntades de los sectores políticos de América Latina, de la sociedad civil y del sector privado...” (1993, p.2)

Enrique V. Iglesias (**Presidente Banco Interamericano de Desarrollo/BID**)

“Tenemos una pobreza que mata pero no muere, que es tremendamente contagiosa porque los pobres multiplican pobreza.

[...] Gobernar es hacer convergentes las prácticas humanas, es contribuir a que nuevos caminos puedan ser válidos entrelazando la actividad política con la sociedad civil para resolver los problemas más sentidos. (idem, p.3)

Lo que está en juego es una dimensión importante del buen gobierno.

Los pueblos robustecen su democracia cuando son capaces de resolver, en común, los problemas que afrontan” (idem, p.4)

Fernando Zumbado (**Director Regional para América Latina y el Caribe/PNUD**)

“La reducción del papel del Estado durante el decenio 1980-1990 fue, en general, un elemento positivo del esfuerzo de reformas de la región. [...] Desarrollar la capacidad de acción del Estado y de las entidades locales en los sectores sociales, es un desafío pendiente para la mayoría de los países de la región” (idem, p.63).

Lewis T. Preston (**Presidente del Banco Mundial**)

"El ‘buen gobierno’ [...] que no sólo respeten los derechos humanos, sino que también se empeñen en establecer condiciones institucionales adecuadas para la participación de todos los sectores de la sociedad, la descentralización y el libre desempeño de actividades productivas, con el respaldo de un Estado redimensionado adecuadamente (1993, p.66).

“No les sorprenderá que en el ‘buen gobierno’ incluya un diálogo tripartido eficaz entre el Estado, los empresarios, y las agrupaciones sindicales [...]” (idem, p.68)

Michel Camdessus (**Director Gerente del Fondo Monetario Internacional-FMI**)

El discurso utilizado al comienzo de la década de 1990, se relaciona con el intento de calmar los efectos del ajuste fiscal, a partir de la implementación de la propuesta de "Reforma Social", en la cual los criterios principales recomendaban la **focalización** en los sectores más pobres, la **descentralización** "con transferencia concreta de responsabilidades, control, y eventualmente poder efectivo, a la sociedad en general y a los beneficiarios de los programas en particular" (BID/PNUD, 1993, p.35), la **capacitación** de los recursos humanos involucrados, el desarrollo de **sistemas de información y de provisión integrados**. Explícita e implícitamente se destacaba que el Estado no debería ser el único encargado de prestar directamente los servicios.

Al final de la década, se suma a estos discursos sobre la participación activa de la sociedad, un nuevo concepto: Capital Social. Para el Banco Mundial,

"Capital social se refiere a las redes y relaciones que estimulan la confianza y la reciprocidad y, moldean la calidad de las interacciones sociales de una sociedad. El nivel de capital social ejerce un significativo impacto sobre una serie de procesos de desarrollo [...]. El capital social sirve de mecanismo de seguro para los pobres que no tienen acceso a las alternativas de mercado. Por lo tanto, es importante facilitar la formación de nuevas redes cuando las antiguas se están desintegrando" (Banco Mundial, 2000:19).

Por otra parte, el Banco Mundial en su último informe sobre Desarrollo Mundial, 2000/2001, al tratar de su "Colaboración en la lucha contra la pobreza", admite que la pobreza es más que renta o desarrollo humano inadecuado, es también "vulnerabilidad y falta de voz, poder y representación". En esta concepción, el gran énfasis de la estrategia se pone en la autonomía y participación local, nacional e internacional. Cada país en desarrollo debe preparar su propia combinación de políticas para reducir la pobreza, de acuerdo con las realidades locales, en contraposición a los modelos establecidos hasta entonces; en esta combinación, los pobres no pueden ser tratados como "objetos de caridad, sino como activos con los que podemos construir un mundo mejor y, más seguro" (Wolfensohn, 2002). Así, la recomendación es "reforzar el capital social de los pobres", a partir de la implementación de acciones que fortalezcan su capacidad de influir en las políticas estatales y nacionales, vinculando las organizaciones locales a organizaciones más amplias.

De cierta manera, las orientaciones del Banco Mundial –tanto las contenidas en los discursos de su presidente como las del último Informe Anual–, ya estaban presentes en los demás informes, aunque adquiriendo contornos más nítidos en los documentos recientes.

El Informe de 1999 resalta que las orientaciones tienen como referencia la experiencia vivida durante el decenio de 1980, en el que el fracaso de buenos proyectos se debió a las deficiencias en el campo político. La década de 1990, a su vez, revela que el proceso de reformas políticas tiene menos posibilidad de éxito cuando las instituciones públicas y los gobiernos son deficientes.

En 1997, una serie de medidas organizativas y de cambio interno pasan a implementarse, proyectando mayor eficiencia en el desarrollo de sus acciones. Se recalca la inclusión de nuevos conceptos como el desarrollo humano y social y el desarrollo sostenible. En 1999, el "desafío de la inclusión" da origen al Marco Integral de Desarrollo, cuyo acento se sitúa tanto en la consideración de elementos macroeconómicos como en la necesidad de establecer vínculos con estrechas relaciones de colaboración entre organismos multilaterales de desarrollo, gobiernos, sociedad civil y sector privado.

Con base en el reconocimiento de la urgencia en estrechar vínculos con diferentes segmentos, de cooperar, de reforzar el capital social de los pobres y de que "los pobres son los principales agentes de lucha contra la pobreza" (BM, 2000), el Banco realizó el estudio *Voices of the Poor*, como pilar central para el Informe 2000/2002. "El estudio muestra que los pobres son agentes activos en sus vidas, pero en general no consiguen influir en los factores sociales y económicos que determinan su bienestar" (ídem, p.3).

La propuesta de un Marco Integral para el Desarrollo, considera a la sociedad civil como el factor más importante para el mismo, y que su participación en los proyectos y programas conduce a mejores resultados en el diseño y ejecución de éstos. En esta línea de acción, de acuerdo con el Informe de 1999, las ONGs, asumen una función cada vez más relevante en diversas actividades del Banco. En poco más de una década (de 1987 a 1999), la colaboración entre el Banco y las ONGs se materializa en 3227 proyectos en diferentes regiones. De estos proyectos, 673 fueron realizados en América Latina, equivalente a un 20,85% del total de proyectos, considerada segunda región en número de proyectos, precedida de África, con 903 proyectos, equivalente a un 28,26%, como puede ser comprobado en el siguiente cuadro:

**Colaboración entre el Banco Mundial y ONGs**  
Ejercicio 1987-1999

Período	Total	América Latina	%
1987-96	2.401	497	20,7
1997	241	52	21,5
1998	286	68	23,7
1999	299	56	18,7
<b>Total</b>	<b>3.227</b>	<b>673</b>	<b>20,85</b>

Fuente: Adaptación. Informe Anual 1999, p. 165

Se constata que la mayor implicación del Banco en la implementación de medidas correspondientes a la intención declarada, datan de finales de 1990, a pesar que, desde 1981, se había creado el Comité Internacional del Banco Mundial-ONGs, compuesto por funcionarios del Banco y 26 representantes de ONGs de todo el mundo (Garrison, 2000). En 1999, el Banco renueva sus esfuerzos para apoyar la participación de la sociedad civil reorganizando ese Comité, el cual tiene la responsabilidad de identificar ejemplos de prácticas<sup>15</sup> exitosas, fortalecer la colaboración entre Banco y ONGs, coordinar los métodos

<sup>15</sup> Ver Fiszbein, Ariel y Lowsden "Trabajando unidos para un cambio. Las alianzas público-privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe" (1999).

de colaboración bajo el diálogo sobre políticas y sobre las operaciones, promover el intercambio y la difusión de las experiencias de las ONGs y de la sociedad civil.

Así, el Banco Mundial cree que un desarrollo exitoso, depende de muchos elementos imprescindibles; sin embargo, destaca el capital social y afirma: "nunca es exagerado resaltar la importancia de la red de confianza y la asociación para el desarrollo sostenible" (2000, p.17). En la concepción del Banco, tal como se señaló antes, "el capital social sirve de mecanismo de seguro para los pobres que no tienen acceso a alternativas de mercado" (ídem, p.19).

Los datos muestran que la concepción de capital social presentada por el Banco Mundial, se caracteriza, en la práctica, como una política de alianza, comprendida como "las iniciativas conjuntas de sector público junto con el sector privado, el sector con fines de lucro y el sector sin fines de lucro, también entendidos como los sectores gubernamental, empresarial y cívico" (Fiszbein y Lowden, 1999:3). Tales alianzas implican formas de generación de activos, principalmente en las áreas de creación de capital humano y de capital social.

Fiszbein y Lowden, (ídem) subrayan el creciente interés por el concepto de capital social, a partir del estudio de Putnam sobre la experiencia italiana. Para estos autores, el capital social "tiene elementos importantes de capital organizativo que puede fomentar la supervivencia de redes y grupos sociales". A pesar del progresivo interés por el concepto, admiten que "sigue siendo difícil determinar exactamente la contribución positiva de un entorno rico y tupido, o incluso definir los criterios que pueden utilizarse para determinar si este existe o no" (ídem, p.9).

No obstante, sustentan la posición de que el capital social puede ser creado, argumentando que los tipos de interacción público-privado denominado como alianzas, "pueden ayudar mucho más a generar los círculos virtuosos con el fin de lograr más interacción, más sinergias y más capital social" (ídem, p. 10).

#### **4- Consideraciones Finales**

A partir de las tendencias del debate sobre el desarrollo social que pasan por la revalorización del capital humano y del capital social, así como por la articulación de lo económico y social, comprobamos que, en vez de un "círculo virtuoso" –como es propuesto por la CEPAL–, en el "orden del día", éste todavía parece distante de verse configurado; la fuerza y el movimiento del "círculo vicioso" sólo permiten identificar experiencias aisladas, caracterizándose, más por la reiteración del discurso, aparentemente nuevo, que por la capacidad de hacerlo efectivo en la práctica.

La hegemonía de un modelo perverso de desarrollo para la región latinoamericana durante décadas, muestra desencarnadamente la fragilidad de la concepción de desarrollo como un todo, revelada por la concentración de renta y por la pobreza. Entonces, el desarrollo viene a ganar adjetivos –humano, humano sostenible, integrado, etc.–, que buscan suavizar los efectos de su definición en lo tocante a la distribución desigual de los bienes producidos colectivamente y su provecho por una minoría.

En la misma línea de raciocinio, situamos el debate sobre capital social, pues éste emerge en un ámbito de acentuada desigualdad social, de creciente desempleo y consecuentemente, de desconfianza en las instituciones públicas. En tal dirección, el término parecería que ocultase o sustituyese términos como "cohesión social", "tejido social", "lazos sociales". En el centro de las proposiciones no está el ciudadano y sí la amenaza que puede generar el despedazamiento del tejido social.

De esta forma, la aplicabilidad del concepto "capital social", que permita el desarrollo económico, deja mucho que desear. Aparentemente se ve simple, pero cuando se procura situar el debate contemporáneo, se percibe su imprecisión conceptual. En esta perspectiva, vamos comprendiendo que los lazos de confianza, solidaridad y cooperación ocurren de hecho, provocando un amplio auge de las llamadas "redes sociales" en todo el mundo. Sin embargo, no sabemos si pueden ser denominadas de "capital social", ya que el papel de estas redes ha sido sobre todo, el de posibilitar el acceso a servicios sociales, cada vez más escasos, teniendo en cuenta la desatención pública con respecto a las necesidades básicas de la población pobre.

## Referencias Bibliográficas

- ALARCÓN, D. Espacios de articulación entre la política económica y las políticas sociales. BID/INDES. *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington, D. C., Jun 2000.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Informe 2000*. Progreso Económico y Social en América Latina. Desarrollo más allá de la economía. BID, Washington, D. C., 2000.
- BID/PNUD. *Reforma Social y Pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Trabajos del Foro sobre Reforma Social y Pobreza. Washington, D. C., 1993.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001*. Luta contra a Pobreza. Panorama Geral. Washington, D. C., 2001.
- \_\_\_\_\_. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1999/2000*. No limiar do século XXI. Washington, D. C., jan. 2000.
- \_\_\_\_\_. *Informe Anual 1999*. Un mundo sin Pobreza. Washington, D. C., jan. 1999.

- \_\_\_\_\_. *El Banco Mundial. Conocimiento y recurso al servicio del desarrollo* Washington, D. C., 1999.
- BAQUERO, M. Alcances e limites do capital social na construção democrática. In \_\_\_\_ (org.). *Reinventando a sociedade na América Latina: Cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre: Ed. UFRS, Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), 2001, p.19-49.
- BOURDIEU, P. *Questións de Sociologie*. Paris: Les Éditions de Minut, 1984.
- BURKI, S. J. e PERRY, G. E. *Más Allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional* (Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Puntos de Vista). Banco Mundial. Washington, D. C., 1998.
- CAMDESSUS, M. Ajuste, Crecimiento Y Reforma Social. In BID/PNUD. *Reforma Social y Pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Trabajos del Foro sobre Reforma Social y Pobreza. Washington, D. C., 1993, p.65-69.
- CASTELLS, M. Para o Estado Rede: Globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In PEREIRA, L. C. B. e outros. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999, p.147-171.
- CATTANI, A. D. (org.). *Trabalho e Tecnologia*. Dicionário Crítico. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: Ed. Universidade, 1997.
- CEPAL. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *Equidade, Desenvolvimento e Cidadania*. Trad. Ana Beatriz Rodrigues. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Globalização e Desenvolvimento*. Vigésimo Nono período de Sessões. Brasília, Brasil. 06 a 10 de maio de 2002.
- \_\_\_\_\_. *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Versión Definitiva. Santiago de Chile, agosto 2000.
- \_\_\_\_\_. *La Brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*. Nações Unidas, Santiago de Chile, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Opciones y falsos dilemas para los años noventa: lo nuevo y lo viejo en política*. Santiago de Chile, dic. 1989.
- COLEMAN, J. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of sociology*. University of Chicago, Vol. 94. Supplement S95-S120, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass, Harvard University Press. 1990.
- DURSTON, J. *Que es el Capital Social Comunitario?* CEPAL. Serie Políticas Sociales, 33. Santiago de Chile, julio 2000.
- DURSTON, J. Capital Social. Parte del Problema, parte de la solución. Documento Referencia DDR/1. CEPAL. *Conferencia "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 24 a 26 de sep. 2001. disponible en [www.ssc.msu.edu/~internat/cepalconf/post/spanish/conf\\_presentations.html](http://www.ssc.msu.edu/~internat/cepalconf/post/spanish/conf_presentations.html)
- FIGUERAS, J. D. A Capital Social, organizaciones de base y el Estado: Recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad. CEPAL. *Conferencia "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 24 a 26 de sep. 2001. [www.ssc.msu.edu/~internat/cepalconf/post/spanish/conf\\_presentations.html](http://www.ssc.msu.edu/~internat/cepalconf/post/spanish/conf_presentations.html)
- FISZBEIN, A. y LOWDEN, P. *Trabajando unidos para un cambio. Las alianzas público-privado para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial. Washington, D. C., 1999.

- FITOUSSI, J. P. E ROSANVALLON, P. *A nova era das desigualdades*. Trad. Miguel Serras Pereira. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 1997.
- FLORES, M. e RELLO, F. Capital Social: virtudes e limitações. CEPAL. Conferencia "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 24 a 26 de sep. 2001.  
[www.ssc.msu.edu/~internat/cepalconf/post/spanish/conf\\_presentations.html](http://www.ssc.msu.edu/~internat/cepalconf/post/spanish/conf_presentations.html)
- FOLHA DE SÃO PAULO. Censo 2000. Especial A6, de 09 de maio de 2002.
- FRANCO, A. *Capital Social*. Instituto de Política. Brasília: Milenium, 2001.
- FRIGOTTO, G. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.
- FUKUYAMA, F. *A Grande Ruptura*. Trad. Nivaldo Mantingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.
- GARRISON, J. W. *Do confronto à colaboração*. Relação entre a sociedade civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil. Banco Mundial, Brasília-DF, 2000.
- IGLESIAS, E. V. Una agenda social para la región. BID/PNUD. *Reforma Social y Pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Trabajos del Foro sobre Reforma Social y Pobreza. Washington, D. C., 1993, p.1-2.
- KLIKSBERG, B. El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo. In \_\_\_\_\_ e TOMASSINI, L. *Capital Social y Cultura: Claves estratégicas para el desarrollo*. Argentina: BID y Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., 2000, p.19-58.
- \_\_\_\_\_. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. Trad. Joaquim Osório P. Silva. São Paulo: Cortez, 1998 (Coleção Questões de Nossa Época, v.64).
- LECHNER, N. Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social. In KLIKSBERG, B. e TOMASSINI, L. *Capital Social y Cultura: Claves estratégicas para el desarrollo*. Argentina: BID y Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A., 2000, p.19-58.
- MANCE, E. A. *A revolução das redes: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- MAHBUB ul Haq. Reflexões sobre o desenvolvimento Humano (1995). In PNUD. Desenvolvimento Humano Sustentável. Disponível em [www.undp.org.br/desen.htm?B1=DHS](http://www.undp.org.br/desen.htm?B1=DHS)
- PEREIRA, P. A. P. *Necesidades Humanas. Para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia*. Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social. São Paulo: Cortez, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Necesidades Humanas. Subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Estado, regulação social e controle democrático*. In \_\_\_\_\_ e BRAVO, M. I. (orgs). *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.
- PISÓN, J. M. *Políticas de Bienestar*. Un estudio sobre los derechos sociales. Madrid: Editorial Tecnos, 1998.
- PNUD. (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 1990: *Desarrollo Humano Informe*. Bogotá, Colombia 1990.
- \_\_\_\_\_. 1993: *Desarrollo Humano: Informe*. Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL).Madrid, 1993.
- \_\_\_\_\_. 1999: *Desarrollo Humano: Relatório*. Lisboa : Trinova Editora,1999.

- PRESTON, L. T. Pobreza y reforma social: la gente primero. In BID/PNUD. *Reforma Social y Pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Trabajos del Foro sobre Reforma Social y Pobreza. Washington, D. C., 1993, p.62-64.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Trad. Luiz Alberto Monjardim, 2.Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- RITS, G. La cultura y el capital social: cómplices o víctimas del "desarrollo"? In KLIKSBURG, B. e TOMASSINI, L. *Capital Social y Cultura: Claves estratégicas para el desarrollo*. Argentina: BID y Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A., 2000, p.129-150.
- SALAMA, P. e DESTREMAU, B. *O tamanho da pobreza*. Trad. Heloiza Brambatti. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 1999.
- SANTOS, B. S. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In PEREIRA, L. C. B. e outros. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999, p. 243-271
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- TOCQUEVILLE, A. *A Democracia na América: Leis e Costumes*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- VIEIRA, L. *Os argonautas da cidadania*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- WOLFENSOHN, James D. *El Desafío de la Inclusión*. Discurso ante la Junta de Gobernadores. Hong Kong, China, 23/9/1997. <http://www.worldbank.org/html/extdr/espanol>
- \_\_\_\_\_. *La Otra crisis*. Discurso ante la Junta de Gobernadores, em 06/10/1998. Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/html/extdr/espanol>.
- \_\_\_\_\_. *Propuesta de un Marco Integral* (Documento preliminar para su discusión – El Directorio Ejecutivo, la administración y el personal del Grupo del Banco Mundial) 21 de Janeiro de 1999. Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/html/extdr/espanol>.
- \_\_\_\_\_. *Reducción de la Pobreza y Aumento de la Seguridad Mundial*. Discurso ante la Conferencia Internacional sobre Estrategias para Reducción de la Pobreza. 14 de Janeiro de 2002. Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/strategies/jdw.htm>
- YÁÑEZ, C. El Capital humano y las políticas sociales en la agenda del desarrollo centrado en las personas. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Edición Especial n. 8/9, mayo 2001, Catalunya/ES. Disponible em [www.iigov.pnud/bibliote/revista/revista8-9/docs/revis8-9.htm](http://www.iigov.pnud/bibliote/revista/revista8-9/docs/revis8-9.htm)
- ZUMBADO, C. Desarrollo y capital social: Redescubriendo la riqueza de las naciones. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Edición Especial n.8/9, mayo 2001, Catalunya/ES. Disponible em [www.iigov.org/revista/re01/nota0101.htm](http://www.iigov.org/revista/re01/nota0101.htm)
- ZUMBADO, F. Reforma Social y desarrollo humano. BID/PNUD. *Reforma Social y Pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Trabajos del Foro sobre Reforma Social y Pobreza. Washington, D. C., 1993, p.3-5.