

IV. AGENDA SOCIAL

CAPITAL SOCIAL: SUS POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES PARA LA PUESTA EN MARCHA DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES

INTRODUCCIÓN

El propósito de la agenda social es aportar un diagnóstico respecto de temas sociales emergentes. Dada la importancia que en los últimos tiempos ha cobrado el tema del capital social y su posible contribución a las políticas sociales, se lo ha escogido en esta ocasión con el objeto de intentar responder a diversas interrogantes: ¿Qué se entiende por capital social? ¿Cuáles son los principales enfoques y posturas sobre la materia? ¿Cuál es su potencial y qué limitaciones presenta el enfoque basado en fortalecer las capacidades de los grupos más vulnerables con el objetivo de reducir la pobreza? ¿Qué prácticas interesantes existen en la región?¹

Como es habitual, en la sección agenda social internacional, se reseñan las principales reuniones y acuerdos internacionales sobre temas sociales. Se sintetizan los resultados de la Undécima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y de la Decimosexta Cumbre Presidencial del Grupo de Río. Asimismo, como contrapunto se resumen los acuerdos del Foro Social Mundial, que ha reunido en dos oportunidades en Porto Alegre a un conjunto heterogéneo de actores sociales y políticos no gubernamentales, en oposición a lo que denominan “el modelo único de desarrollo”.

A. CAPITAL SOCIAL: ORÍGENES DEL CONCEPTO

El concepto de capital social no es nuevo. Desde sus inicios las ciencias sociales han analizado algunos de sus elementos constitutivos, entre otros la reciprocidad, y los tipos de intercambios y solidaridad, y han examinado su contribución a funciones tales como las de control social, apoyo familiar y extrafamiliar.

El concepto y los temas relativos al capital social han sido tratados desde los inicios de las ciencias sociales, específicamente por la sociología y la antropología. En ambas disciplinas existen estudios clásicos, referidos al componente normativo y valórico de las sociedades que orienta las relaciones sociales para desplegar formas de solidaridad, tipos de intercambios o de reciprocidad. Además, se han analizado modelos de comportamiento que integran el elemento racional como factor constituyente de los fenómenos sociales. La literatura sociológica ha considerado al capital social como una fuente de control social, de apoyo familiar y de generación de beneficios transmitidos por redes extrafamiliares (Portes, 1999). En las obras de los fundadores de la sociología y de la antropología es posible encontrar elementos importantes del concepto tal como aparece en la actualidad (véase el cuadro IV.1).

¹ Para la elaboración de este capítulo se consideró la información proveniente en su mayor parte de la Conferencia “En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe”, organizada conjuntamente por la CEPAL y la Universidad del Estado de Michigan realizada en Santiago de Chile, del 24 al 26 de septiembre de 2001.

Cuadro IV.1

ORÍGENES DEL CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL

Autores	Elementos usados en el concepto de capital social
Los sociólogos	
Emilio Durkheim	Solidaridad mecánica, es decir, aquella practicada en las sociedades premodernas, y solidaridad orgánica, que permite la integración social en las sociedades modernas.
Carlos Marx	Conciencia de clase y solidaridad circunscrita a los límites de la comunidad.
Max Weber	Acción social y carácter subjetivo de la acción: racional con arreglo a fines, racional con arreglo a valores, afectiva y tradicional.
Los antropólogos	
Raymond Firth	Organización social como relaciones regulares que generan instituciones y estructuras sociales.
Marcel Mauss	Reciprocidad de los intercambios en los sistemas premercantiles: dar, recibir y restituir.
George Foster	Contratos diádicos, base de las relaciones entre pares y de las redes de reciprocidad.

Fuente: Miguel Bahamondes, “Evaluación y fortalecimiento del capital social en comunidades campesinas”, informe final de consultoría Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) para el proyecto “Aporte del capital social campesino a la superación de la pobreza rural”, 2001; John Durston, *¿Qué es el capital social comunitario?*, serie Políticas sociales, N° 38 (LC/L.1400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.38; Fernando Franulic, “Documento de discusión interna sobre capital social. Distinciones conceptuales básicas”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, 2001; Alejandro Portes, “Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna”, *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Jorge Carpio e Irene Novacosvky (comps.), Buenos Aires, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Fondo de Cultura Económica, 1999; Max Weber, *Economía y sociedad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1974.

B. PRINCIPALES ENFOQUES Y POSTURAS

Existe una gran variedad de enfoques y posturas con respecto al capital social que enfatizan la capacidad de movilizar recursos; la pertenencia a redes; las fuentes que lo originan; las acciones, individuales o colectivas, que la infraestructura del capital social posibilita; y finalmente, las consecuencias y resultados positivos y negativos que puede generar.

Se dispone, por tanto, de un amplio abanico de definiciones y matices tanto del concepto de capital social como de sus aplicaciones.²

² Desde la antropología, la economía, la historia, la sociología y la psicología se han desarrollado investigaciones tanto teóricas como empíricas sobre el capital social. Por consiguiente, se trataría de un paradigma interdisciplinario (Robison, Siles y Schmid, 2001).

Cuadro IV.2
AUTORES Y DEFINICIONES DE CAPITAL SOCIAL

Autores	Definiciones
Los fundadores a/	
Pierre Bourdieu, 1985	El conjunto de recursos reales o potenciales a disposición de los integrantes de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas.
James Coleman, 1990	Los recursos socioestructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones comunes de quienes conforman esa estructura.
Robert Putnam, 1993	Aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo. El capital social acrecienta los beneficios de la inversión en capital físico y humano.
Las instituciones internacionales	
Banco Mundial, 1998 (Woolcock, Dasgupta)	Instituciones, relaciones, actitudes y valores que rigen la interacción interpersonal y facilitan el desarrollo económico y la democracia (véase el recuadro IV.1).
BID, 1998 (Kliksberg)	Normas y redes que facilitan la acción colectiva y contribuyen al beneficio común (véase el recuadro IV.2).
PNUD, 2000 (Lechner)	Relaciones informales de confianza y cooperación (familia, vecindario, colegas); asociatividad formal en organizaciones de diverso tipo, y marco institucional normativo y valórico de una sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico (véase el recuadro IV.5).

Fuente: Pierre Bourdieu, "The forms of capital", *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, John Richardson (comp.), Greenwood, Nueva York, 1985; James Coleman, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Massachusetts, Belknap Press of Harvard University Press, 1990; Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (comps.), *Social Capital: A Multiperspective Approach*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1998; Bernardo Kliksberg, "El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo", *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2000; Norbert Lechner, "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social", *Instituciones y desarrollo*, N° 7, Instituto Internacional de Gobernabilidad (<http://www.iigov.org>), 2000; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago de Chile, marzo de 2000; Robert Putnam, "The prosperous community: social capital and public life", *American Prospects*, N° 13, 1993; Michael Woolcock, "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, N° 27, 1998.

a/ Tanto North (1990), que considera a las instituciones como conjuntos de normas y valores que facilitan el establecimiento de relaciones de confianza entre actores, como Granovetter (1985), quien afirma que los actores económicos no son individuos aislados sino que están imbricados en relaciones, redes y estructuras sociales, han aportado elementos importantes a la conceptualización de capital social.

Existen dos dimensiones o ejes principales para alinear las distintas formas de abordar el concepto. La primera lo entiende como una capacidad específica de movilizar recursos por parte de un grupo, y la segunda se remite a la disponibilidad de redes de relaciones sociales (Atria, 2002). En torno de la capacidad de movilización convergen dos nociones especialmente importantes como son el liderazgo y su contrapartida, el empoderamiento (véase el cuadro IV.3).

La capacidad de movilizar recursos comprende la noción de asociatividad³ y el carácter de horizontalidad o verticalidad de las redes sociales. Estas características han dado origen a la distinción

³ Se entiende por asociatividad a la organización voluntaria y no remunerada de individuos o grupos que establecen un vínculo explícito, con el fin de conseguir un objetivo común (PNUD, 2000, p. 114).

entre las redes de relaciones en el interior de un grupo o comunidad (*bonding*), las redes de relaciones entre grupos o comunidades similares (*bridging*) y las redes de relaciones externas (*linking*) (véase el recuadro IV.1).

Recuadro IV.1
EL ENFOQUE DEL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial distingue el **capital natural**, constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país; el **capital construido**, generado por el ser humano y que incluye infraestructura, bienes de capital, capital financiero, comercial y otros; el **capital humano**, determinado por los grados de nutrición, salud y educación de su población; y el **capital social**, que se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman las interacciones sociales de una sociedad.

Resultaría crucial invertir en la capacidad organizativa de los pobres, lo que implica efectuar inversiones a nivel micro para promover la creación de organizaciones, y a nivel macro, mediante el cambio de reglas y leyes para apoyar y sustentar la actividad asociativa. También es importante la promoción de lazos entre grupos. Algunas publicaciones del Banco Mundial distinguen claramente entre diferentes tipos de capital social: uno que crea lazos entre miembros de una misma comunidad (*bonding*), otro que genera sinergia entre grupos disímiles (*bridging*) y, finalmente, el que liga a las comunidades locales con agentes externos como el Estado y las ONG (*linking*). El primero se limita a contribuir al bienestar de sus miembros, el segundo abre oportunidades económicas a grupos más pobres y excluidos y el tercero vincula el capital social a dimensiones más amplias de la política social y económica.

Fuente: Michael Woolcock, "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, N° 27, 1998; Norman Uphoff, "Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation", *Social Capital: A Multiperspective Approach*, Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial, 1999.

El capital social de un grupo podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productivamente, y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso sus miembros.

Los recursos asociativos que se consideran, para dimensionar el capital social con que cuenta un grupo o comunidad son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación. La confianza es consecuencia de la repetición de interacciones con otras personas que de acuerdo a la experiencia responderán con un acto de generosidad, fortaleciendo así un vínculo que combina la aceptación del riesgo con un sentimiento de afecto o identidad ampliada. La reciprocidad ha sido concebida como el principio rector de una lógica de interacción ajena a la lógica del mercado, que supone intercambios basados en obsequios. La cooperación es la acción complementaria orientada al logro de objetivos compartidos de una actividad en común (Durston, 2001).

Cuadro IV.3
LOS EJES PRINCIPALES DEL CAPITAL SOCIAL

Recursos asociativos	Capacidad de movilización	
	hacia dentro del grupo (liderazgo en el grupo)	hacia fuera del grupo (liderazgo para el grupo)
Predominio de redes sociales internas (redes de cohesión)	A. Capital social restringido	B. Capital social en desarrollo
Predominio de redes sociales externas (redes de alianzas)	B. Capital social en desarrollo	C. Capital social ampliado

Fuente: Raúl Atria, "Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo", Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, 2002.

Se han identificado dos estrategias para desarrollar el capital social de un grupo. La primera es la estrategia de empoderamiento, que consiste en acciones tendientes a aumentar la capacidad de movilización del grupo mediante la transformación del liderazgo existente en el grupo en liderazgo para el grupo.

El segundo curso de acción responde a una estrategia de asociatividad, es decir, de acciones orientadas a expandir o fortalecer la trama o alcance de las redes en que participan los miembros del grupo, lo que potencia la cooperación con otros grupos mediante nuevos enlaces de sus redes.

Tomando como punto de partida el capital social individual, social y comunitario, Durston (2001) distingue tres visiones sobre capital social: i) maximización individual por elección racional, en que el capital social es concebido como un conjunto de normas de convivencia y actividades de cooperación que surgen del ejercicio individual de una racionalidad de maximización de ganancia; ii) relación de clases, que determina superestructuras ideológicas y distribución de bienes; y iii) sistemas sociales complejos integrados por múltiples agentes, donde se percibe a la sociedad como un sistema de tipo ecológico, con mecanismos de retroalimentación y diversos grados de conducción inteligente. En este modelo se considera que el capital social es un conjunto de activos intangibles movilizados por agentes individuales y colectivos en sus estrategias y emprendimientos. Su causalidad no es unidireccional.

Por su parte, Flores y Rello (2001) clasifican las definiciones de acuerdo a las fuentes e infraestructura que originan el capital social, la acción colectiva que la infraestructura hace posible, y los resultados derivados de esa acción. Según los autores, lo esencial del capital social es que se trata de una capacidad, la de obtener beneficios a partir del aprovechamiento de redes sociales.

Recuadro IV.2

INICIATIVA INTERAMERICANA DE CAPITAL SOCIAL, ÉTICA Y DESARROLLO DEL BID

Esta iniciativa está destinada a impulsar el fortalecimiento de valores éticos y de capital social en los países de la región. Se propone como metas centrales las siguientes:

1. Estimular el análisis y discusión de los desafíos y dilemas éticos en el desarrollo de la región, y la toma de responsabilidades respecto de ellos por parte de los principales decisores.
2. Cooperar para el desarrollo de capital social latente en la región, mediante el fortalecimiento del voluntariado, la extensión de la responsabilidad social de la empresa privada, y la adopción de códigos éticos por parte de actores sociales claves.
3. Impulsar la inclusión de metas y criterios que implican dimensiones éticas y movilización del capital social en la preparación y aplicación de proyectos de desarrollo por parte de organismos internacionales y agencias gubernamentales.
4. Promover la integración al currículum educativo de programas sistemáticos de enseñanza de la ética para el desarrollo y que favorezcan el crecimiento del capital social.
5. Conformar una red de centros académicos y de investigación que impulsen acciones sistemáticas de largo plazo en materia de ética y desarrollo en investigación, publicaciones y aporte al debate público.
6. Impulsar el conocimiento y la difusión de las temáticas de ética y desarrollo y capital social por parte de los medios masivos de comunicación.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2001), "Iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo" (<http://www.iadb.org/etica/iniciativa.cfm>), agosto.

La variedad de las definiciones del capital social se debe a que es un concepto utilizado por diversas disciplinas, cada una de las cuales se centra en aspectos diversos. Las instituciones internacionales de desarrollo lo consideran útil porque valora el conocimiento de las relaciones entre actores económicos, así como entre sus organizaciones (formales o informales), y sirve para aumentar la eficiencia de las actividades económicas y sociales. Ese tipo de relaciones sociales e institucionales son consideradas deseables, porque comportan externalidades positivas para el desarrollo. De este modo, existiría una complementación entre políticas públicas y asociatividad y el paradigma del capital social basado en la confianza, la reciprocidad y la cooperación. El capital social reduciría los costos de transacción, produciría bienes públicos y facilitaría las actividades de organizaciones de base efectivas (Durston, 2000).

C. INSUFICIENCIAS ANALÍTICAS EN LOS ENFOQUES DE CAPITAL SOCIAL

Entre las carencias conceptuales que muestran los enfoques del capital social cabe señalar el insuficiente análisis de su articulación con otros conceptos como las desigualdades de poder y, en especial, las de género, el clientelismo, y la existencia de un capital social negativo, que puede retrasar o anular los efectos positivos de programas y proyectos sociales. Asimismo, dada su amplia diversidad conceptual, la definición de indicadores comunes y su medición sigue siendo una tarea pendiente.

1. Las desigualdades sociales y de poder

Existen dos enfoques de capital social. El primero se centra en el conflicto al destacar la existencia de desigualdades en las dotaciones de capital social y en el uso de éste para la mantención de posiciones de poder, considerando el conflicto político y el conflicto interno en las comunidades;⁴ el segundo destaca el consenso, la cooperación y la coordinación, aspectos más relacionados con la confianza y la posibilidad de entregar herramientas y capacidades a los menos dotados. Las instituciones internacionales y buena parte de la literatura sobre el tema suelen destacar esta última perspectiva.

De esta forma, la materia prima para construir capital social se encontraría en todas las sociedades, con las particularidades propias de cada cultura. Todas las personas usan capital social en sus estrategias y en la satisfacción de necesidades económicas, sociales y afectivas. En todas las sociedades existe la habilidad de trabajar en equipo y de practicar la ayuda mutua sobre la base de una identidad compartida, como asimismo la capacidad de articular organizaciones para el logro de ciertas metas que son comunes a las colectividades y grupos sociales involucrados. Pero existen también, en ese mismo medio social, normas culturales informales cuya lógica puede entrar en contradicción con el impulso asociativo. Esto es sobre todo evidente en naciones altamente segmentadas económica y socialmente, como las latinoamericanas (Ocampo, 2001).

⁴ Bourdieu (1997) define el espacio social como un campo de fuerzas, de luchas entre agentes. Este campo de poder es el espacio de las relaciones de fuerza entre los diferentes tipos de capital o entre los agentes que están provistos de uno de los diferentes tipos de capital para dominar el campo correspondiente, y la tensión entre las posiciones es un aspecto constitutivo de la estructura del campo. Sin embargo, por considerable que sea la autonomía del campo, el resultado de estas luchas nunca es completamente independiente de factores externos. Por tanto, las relaciones de fuerza dependen del estado de las luchas externas y de los refuerzos que puedan encontrar en el exterior.

Como ya han señalado varios autores (Bourdieu, 1985, Fukuyama, 1999), el capital social no está igualmente distribuido en la sociedad, lo que obedece brechas sociales (nivel educacional y socioeconómico), o a diferencias adscritas (género y etnia) o geográficas (urbano, rural). Por ello, este concepto sirve tanto para analizar activos o recursos de sectores pobres que no están siendo plenamente utilizados, como para examinar la desigualdad, aunque en este último enfoque hay menos estudios realizados. Como se ha señalado, si el Estado se limita a utilizar los canales institucionales existentes, los recursos que asigne pueden ser obtenidos y distribuidos a través de las relaciones informales, a veces de carácter corrupto, y según las reglas no escritas del clientelismo. Como alternativa cabe promover el capital social de sectores excluidos, ayudando a que se transformen en actores sociales válidos, lo que requiere que el Estado ejerza un papel más proactivo, permitiendo que los propios sectores definan de manera autónoma sus necesidades y formas de satisfacerlas (Durston, 2001).

Desde esa perspectiva, se ha alertado con respecto a que en el desarrollo del capital social existen dinámicas sociopolíticas que operan tanto dentro como fuera de grupos y comunidades, y que conducen a establecer relaciones de poder que pueden desembocar en grupos o facciones locales y en alianzas al amparo del clientelismo, que desvían el apoyo estatal. Ello significa que el Estado y sus agentes son parte de un escenario que puede crear condiciones favorables o desfavorables para el desarrollo del capital social, tanto a nivel local como en la sociedad civil (Durston y Miranda, 2001). Los casos de clientelismo y nepotismo son mucho más frecuentes en el nivel local, a través de redes familiares ampliadas y caudillismo sobre las que existe una menor capacidad de fiscalización. Un tema crucial es cómo articular la producción y la circulación de ese capital social con el escenario político (Feijoó, 2001).

2. Desigualdad de género

El desarrollo, el fortalecimiento y la reproducción de redes sociales se basan en muchos casos, en recursos provenientes del trabajo familiar y comunitario de las mujeres. Se trata de la “economía del cuidado”, que corresponde a los bienes y servicios producidos gratuitamente por mujeres para sus hogares y comunidades y que se expresa en el cuidado de los ancianos, los enfermos y los niños (Elson, 1998). Ese trabajo doméstico y voluntario, realizado especialmente por las mujeres más pobres, produce flujos importantes de recursos en la economía de los países (UNIFEM, 2000).

Llama la atención al usar el concepto capital social que la mayor parte de la literatura ignora las relaciones de género o se centra exclusivamente en las redes masculinas, sin analizar por separado las importantes diferencias que se producen entre las redes femeninas y las masculinas en tanto disponen de desiguales dotaciones de capital social (Molyneux, 2002). Por lo general, el aumento de la asociatividad femenina no se expresa posteriormente en un incremento de su habilitación política (véase el recuadro IV.3).

Recuadro IV.3
¿QUÉ ES EL “EMPODERAMIENTO”?

- Es el proceso de adquisición de poder, tanto para controlar los recursos externos como para acrecentar la autoconfianza y capacidad interna.
- Aunque los agentes externos de los cambios pueden catalizar el proceso o crear un medio ambiente de apoyo, finalmente son las personas quienes se “empoderan” a sí mismas.
- El empoderamiento genuino puede no ser un proceso neutral, por lo que aquellos que se comprometen en él deben estar preparados para enfrentar los disturbios sociales.
- El empoderamiento no es un juego que suma cero, aunque pueda haber ganadores y perdedores en ciertos sentidos.
- A menudo, los procesos grupales son críticos para el logro del empoderamiento, pero la transformación personal de los individuos es también esencial.
- El empoderamiento no es sinónimo de descentralización o de participación, ni tampoco de participación “desde la base hacia arriba”, sino un concepto mucho más poderoso.

Fuente: Gita Sen, “El empoderamiento como un enfoque a la pobreza”, *Género y pobreza: nuevas dimensiones*, Irma Arriagada y Carmen Torres (comps.), Ediciones de las mujeres, N° 26, Santiago de Chile, ISIS Internacional, 1998,

También conviene hacer un llamado de alerta sobre la posible “naturalización” de la supuesta “disposición” de las mujeres para la mantención del capital social, que las hace fácilmente responsables por el buen desarrollo de algunos proyectos, como los relativos a la salud familiar, a la protección ambiental o al desarrollo comunitario (Molyneux, 2002). Como consecuencia, muchas de las agendas de desarrollo y de los proyectos de autoayuda y de fortalecimiento del voluntariado dependen considerablemente del trabajo no remunerado femenino, sin considerar los costos de oportunidad del tiempo de las mujeres.

3. Capital social negativo

En la literatura sobre capital social se insiste, en general, en sus dimensiones positivas, aunque se menciona la existencia de cuatro consecuencias negativas que él tendría, a saber: la exclusión de los extraños, las exigencias excesivas a los integrantes del grupo, las restricciones a la libertad individual y las normas niveladoras hacia abajo.⁵

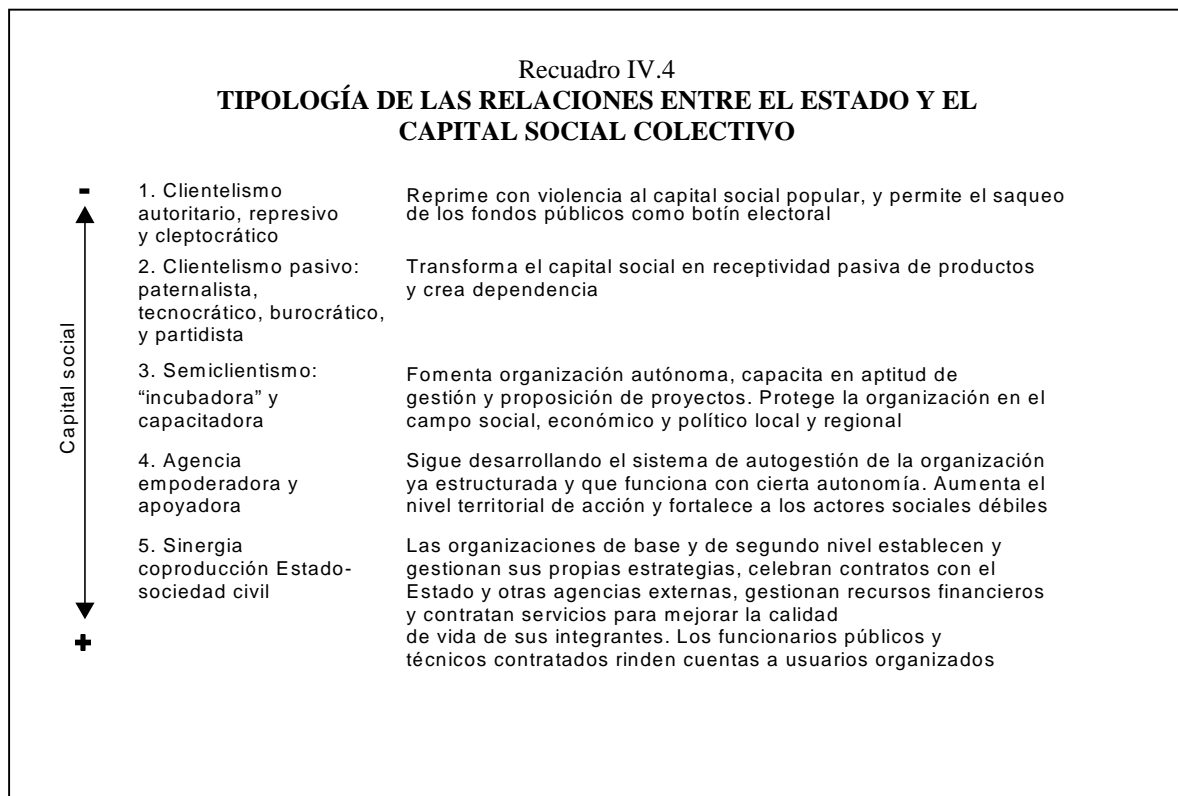
“En el nivel individual los procesos a los que alude el concepto [de capital social] son de dos filos. Los lazos sociales pueden provocar un mayor control sobre las conductas díscolas y proporcionar un acceso privilegiado a los recursos; también pueden restringir las libertades individuales y vedar a los extraños el acceso a los mismos recursos mediante preferencias particularistas. Por esta razón, parece preferible enfocar estos procesos múltiples como hechos sociales que deben estudiarse en toda su complejidad, antes que como ejemplos de un valor. ...Como etiqueta para los efectos positivos de la sociabilidad, el capital social tiene, a mi juicio, un lugar en la teoría y la investigación, con la condición de que se reconozcan sus diferentes fuentes y efectos, y se examinen con igual atención sus lados malos” (Portes, 1999, p. 262).

⁵ Entre las formas negativas que asume el capital social se citan habitualmente las familias mafiosas, los ambientes de prostitución y apuestas, y las bandas juveniles.

En algunos textos se ejemplifican áreas de conflicto que pueden producirse en la interacción de instituciones sociales y económicas, y entre agentes y comunidades. En relación con el sector rural se distinguen tanto el motivo del conflicto (tierra, agua, animales, infraestructura, u otros), como el ámbito en que éste ocurre (hogar, parientes, grupos, vecinos, entre otros). También se alerta con respecto a los conflictos entre pequeños agricultores, originados en el relevo generacional que conlleva la reducción objetiva de nuevas unidades de producción y en los cambios culturales en las nuevas generaciones, que se suman a los procesos de “masculinización” en el campo (Dirven, 2001).⁶

4. El clientelismo

El clientelismo es uno de los problemas centrales y más antiguos en la relación entre organizaciones comunales y de base y los agentes estatales y no gubernamentales en América Latina. Pueden distinguirse distintos tipos de clientelismo en un continuo que va desde el autoritario al paternalista. A tales tipo de relación pueden agregarse otros que son más proclives a potenciar el capital social colectivo, como la capacitación a los miembros de las organizaciones hasta que éstas alcancen su autonomía, a las que los funcionarios públicos y privados deben rendirles cuentas (véase el recuadro IV.4).



Fuente: John Durston “Capital social: parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe”, documento presentado en la conferencia “En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Universidad de Michigan, 24 al 26 de septiembre de 2001.

⁶ Contrapartida del mayor éxodo femenino, que en la región alcanza a un 12% más que el de los hombres entre los 15 y 29 años.

Se ha señalado que “una parte importante de la falla de los programas tradicionales de lucha contra la pobreza reside precisamente en las relaciones tecnocráticas y paternalistas que las agencias del desarrollo mantienen con la población a la que atienden. En un sistema estatal jerárquico, en que el cumplimiento de órdenes es el principal elemento de evaluación positiva, una visión de los pobres como carentes de fortalezas es, de hecho, funcional a esta rendición de cuentas hacia arriba. Parte de esta percepción es una tenaz ceguera frente al capital social y el capital humano presentes en las comunidades pobres” (Ocampo, 2001).

5. Las mediciones

Existen serias dificultades en la medición del capital social. Se sostiene que si bien es posible medirlo, sólo por casualidad esas mediciones cumplirán con los requerimientos básicos de rigor científico (Fine, 2001).

El capital social tiene una importante dimensión cualitativa. Requiere medir la naturaleza de la acción colectiva, las dificultades inherentes de la acción y del grupo, el rendimiento y la capacidad de adaptación y resistencia del grupo frente a las dificultades. Todas estas variables son difícilmente cuantificables. Una posibilidad sería recurrir a las encuestas sociales sobre valores y confianza de los ciudadanos, aun cuando las respuestas variarán según la forma en que se planteen y según quién formule las preguntas; en general, ellas carecen de continuidad y falta información sobre muchos países. Otra forma podría consistir en la ausencia de capital social mediante mediciones tradicionales de conflictividad social, tales como tasa de criminalidad, uso de drogas, suicidios, evasión de impuestos y otras (Fukuyama, 1999).

En general, las mediciones sobre capital social no están muy extendidas en la región. Se han definido indicadores para el análisis de redes personales y grados de asociatividad (Espinoza, 2001). Además se registran algunos intentos de medir el grado de asociatividad como un referente del capital social existente, si bien este tipo de mediciones encuentran algunos obstáculos que se señalan a continuación en el recuadro IV.5.

Recuadro IV.5

LA DIFICULTAD DE LAS MEDICIONES DE CAPITAL SOCIAL

Existen pocas investigaciones en la región latinoamericana que se propongan medir el capital social. Un intento realizado en Chile en 1999 indica que la asociatividad podría representar la base social requerida para un buen funcionamiento de las instituciones económicas y políticas. En ese sentido, se usa la expresión “capital social” para resumir el grado de asociatividad, confianza social, reciprocidad y compromiso cívico existente. El estudio distingue entre asociatividad formal (en instituciones sociales políticas y económicas) e informal, e indica que en Chile parece plausible presumir que muchas personas, especialmente las más jóvenes, buscan nuevas formas de asociarse. Tienen lazos de asociación, confianza y cooperación, pero quizás más tenues y flexibles que antes, desplazándose de la asociatividad formal a la informal. Sin embargo, el estudio verifica las dificultades que presenta la medición de la asociatividad, entendida como la organización voluntaria y no remunerada de individuos o grupos que establecen un vínculo explícito, con el fin de conseguir un objetivo común. Entre las principales limitaciones el informe indica la ausencia de registros de formas asociativas, la falta de procesamiento y sistematización de la información existente, la escasa actualización de las fuentes, los registros incompletos y los problemas para el manejo informático de los datos.

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

D. APORTES DEL CAPITAL SOCIAL A LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

El concepto de capital social puede representar un aporte para los programas de pobreza. Cabe destacar los esfuerzos realizados por aumentar la participación mediante la incorporación activa de los involucrados, lo que permite la adecuada rendición de cuentas, y le otorga especial importancia al entorno de los programas.

La metodología participativa se vincula positivamente con el capital social. Ella exige diversos cambios en el agente externo: que modifique su relación con los grupos atendidos; que rinda cuentas a la población atendida; que se reconozca como un miembro más de una comunidad; que fomente la coproducción de bienes entre la agencia estatal y las comunidades atendidas.

El denominado capital social comunitario complementaría de diversas maneras los servicios públicos (Durstun, 2000). En primer lugar, los articularía con el hogar, lo que es especialmente importante en los programas destinados a la superación de la pobreza. Por otra parte, la movilización del capital social comunitario contribuiría a hacer más eficaces los programas orientados a fomentar las microempresas urbanas y la producción campesina. En ambos casos, el nuevo enfoque aporta su capacidad para integrar las redes interpersonales que compenetran las relaciones Estado-sociedad, en sustitución del enfoque más clásico de estos dos estamentos como distintos y aislados entre sí.

Se ha sostenido que sólo es posible crear y fortalecer capital social y nutrir relaciones sinérgicas entre el agente público y las comunidades pobres, si se actúa en el entorno local y regional en que éstas están inmersas. Existen suficientes lecciones sobre la eficacia de los programas asociativos de microempresas, de los aportes comunitarios a la construcción y gestión de infraestructura social, y del papel que pueden desempeñar las asociaciones cívicas que actúan en la arena política como grupos de presión, para asegurar que los beneficios de los programas lleguen efectivamente a sus destinatarios (Ocampo, 2001). Al respecto, se sugieren medidas concretas para respaldar la formación de capital social

de actores pobres, que incluyen apoyar las condiciones favorables para el resurgimiento del capital social, contrarrestar el clientelismo político y económico, desarrollar la capacidad de negociación estratégica de los dirigentes y facilitar el acceso de las comunidades marginadas a redes que ofrecen información y servicios (Durston, 2001).

E. SUGERENCIAS PARA AUMENTAR O POTENCIAR EL CAPITAL SOCIAL⁷

Entre las sugerencias para aumentar o potenciar el capital social existente se plantean cuatro posibles tipos de políticas: de promoción, culturales, participativas y de coordinación y sinergia.

El enfoque de capital social aporta cuatro tipos de políticas para remover los mecanismos de transmisión intergeneracional de oportunidades desiguales de bienestar. Primero, es necesario establecer políticas de promoción del enfoque de capital social para que los investigadores, agentes y promotores sociales se capaciten tanto en la teoría como en la metodología del capital social.

Segundo, es importante establecer una plataforma de políticas culturales y desde ella impulsar experiencias precursoras de capital social. Kliksberg (1999) considera fundamental la vinculación entre cultura y políticas sociales, porque el bagaje cultural de los pueblos es una forma positiva de generar integración social y de fortalecer además los valores comunes. Una política consciente de promoción de la cultura popular y campesina en América Latina fomentaría la identidad local y posibilitaría la emergencia de capital social.

Tercero, la acción estatal debe enfocarse en las políticas de creación y fortalecimiento de capital social como forma de intervención directa en la comunidad. Se indica que las instituciones comunitarias pueden ser inducidas por agentes externos mediante metodologías apropiadas, procurando una coproducción de capital social individual y familiar que se articule con las instituciones comunitarias, para lograr así el “empoderamiento” de éstas.

Se plantea que en el nuevo modelo de políticas sociales y sobre todo en el enfoque de capital social se requiere el compromiso personal del funcionario o del investigador. Se postula que todo analista de capital social debe efectuar dos labores centrales: primero, fomentar la búsqueda de precursores del capital social⁸ e indagar sobre el capital social depositado y conservado en la memoria histórica de los grupos, que existió en el pasado pero se debilitó a causa de rivalidades internas o fue reprimido por fuerzas externas (Durston, 2000). Asimismo, se argumenta que los científicos sociales se encuentran en una situación ambigua entre el campo científico y el campo político, y que por tanto su compromiso personal con alguna comunidad es normal y favorable para la superación de la pobreza (Bourdieu, 1995, citado en Franulic, 2001).

Cuarto, se hace necesario impulsar políticas de coordinación de capital social, ya que muchas de las áreas que preocupan a los gobiernos como la pobreza, las familias, el género o las etnias, se relacionan con dimensiones transversales de las políticas que requieren una gran coordinación e integración para lograr ser efectivas.

⁷ Esta sección se basa en Franulic (2001).

⁸ Se han identificado los siguientes precursores del capital social: memoria social, identidad (incluida la etnicidad), religión, vecindad, amistad, parentesco, principios de reciprocidad horizontal y vertical, y satisfactores socioemocionales (Durston, 2001).

F. BUENAS PRÁCTICAS EN EL COMBATE A LA POBREZA

Algunas prácticas realizadas en Brasil, Chile y Guatemala permiten sacar lecciones sobre la utilidad de la aplicación de dimensiones de capital social a los programas de combate a la pobreza. Entre ellas se indican: el uso de formas de capital social no tradicionales, la adopción de una organización novedosa y, lo más importante, una voluntad política real de compartir recursos económicos y, en último término, el poder desde las instituciones estatales.

1. Presupuesto municipal participativo de Porto Alegre, Brasil. Un caso de uso de capital social existente⁹

El caso de presupuesto municipal participativo puesto en práctica en la ciudad de Porto Alegre, despertó interés incluso a nivel internacional y en la actualidad cerca de 70 municipios de Brasil están aplicando procedimientos similares.

Frente a los problemas sociales existentes y al limitado acceso de amplios sectores de la población a los servicios básicos, se dispuso invitar a la población a cogestionar el rubro de inversiones del presupuesto municipal. Con ese objetivo se dividió a la ciudad en 16 regiones donde se analizan las cifras de ejecución presupuestaria y las estimaciones futuras y se identifican, en el nivel barrial, prioridades que luego se van compatibilizando en el nivel regional y global. Otro mecanismo de análisis y decisión funciona mediante grandes temas de preocupación: desarrollo urbano, transporte, atención de la salud, tiempo libre, educación y cultura.

Los resultados han sido muy efectivos. Se estimaba en 1995 que alrededor de 100 mil personas participaban en el proceso. De esta forma, la población reorientó los recursos hacia la solución de los problemas más sentidos: aumentó al 98% la cobertura de agua potable, al 80.4% la red de alcantarillado y al 30% la pavimentación de las calles; se amplió la cobertura educativa y se creó un programa de alfabetización de adultos. Junto con ello, se hizo más transparente el proceso de asignación de recursos y hubo un control social eficaz de su ejecución. La amplia base social de apoyo a los cambios presupuestarios profundos permitió incrementar la recaudación y profundizar la equidad fiscal. Al mismo tiempo, se redujo fuertemente el margen para el surgimiento de la corrupción y el desarrollo de prácticas de clientelismo.

A su vez, se recurrió al capital social existente, expresado en una tradición de asociaciones de la comunidad. Éstas se movilizaron activamente y tuvieron un papel fundamental en los diversos niveles de deliberación creados. Un eje central fue la voluntad política de compartir poder, y la creación de mecanismos genuinos de participación que generaron un clima de confianza y estímulos para un comportamiento cívico constructivo.

⁹ Sobre la base de la información contenida en Kliksberg (2000).

2. Chile: Un caso de reconstrucción de capital social intercultural¹⁰

En la Universidad de La Frontera, en Temuco, Chile, se está ejecutando el Proyecto Gestión Participativa en Educación-Kelluwün, que se aboca al desarrollo de experiencias de participación social en educación, específicamente del diálogo intercultural, en el Municipio de Ercilla, Malleco.

En este proyecto se considera el diálogo intercultural debido al trabajo con comunidades predominantemente de la etnia mapuche. Por medio de la investigación-acción participativa, la promoción de la organización social, la reconstrucción cultural, el perfeccionamiento de profesores, los nuevos diseños curriculares, y la comunicación para el desarrollo y articulación (mediación) institucional se pretende llevar a la práctica conceptos tales como capital social, empoderamiento y capital cultural, organización de base, y educación (en sentido amplio), todos ellos articulados en torno de la reconstrucción del sistema educacional local, la pedagogía y el currículo intercultural bilingüe, y el poder y gobierno locales.

El programa se inició a fines de 1999 y finaliza en 2002,¹¹ y su interés reside en que su evaluación y sistematización se centra más que en una lógica de éxitos o fracasos (ha habido de ambos), en los aprendizajes conceptuales, metodológicos y políticosociales que contribuyan a un mejor diseño de proyectos interculturales futuros.

a) Principales aprendizajes

Metodológicamente, el proyecto mostró su potencial movilizador de comunidades locales, especialmente en términos de reflexión social sobre un problema de interés colectivo, en este caso, la educación de la comunidad. La práctica demostró la necesidad de adecuar el diseño original a los cuatro contextos en que se aplicó (uno urbano y tres rurales), de modo que en ningún lugar siguió estrictamente el mismo padrón.

Las personas ganaron en autoestima al sentirse consultadas y se identificaron con el proyecto. Se planteó el tema educacional en las variadas organizaciones e instituciones que componen la sociedad civil y el gobierno local de la comuna. También se logró que las autoridades locales se sensibilizaran a nuevas formas de construir y ejercer la democracia, tanto en el nivel de alcalde como de concejales y jefes de servicios.

Además, se facilitó la participación de la gente y la reactivación de organizaciones comunitarias a partir de la reflexión libre sobre la educación, pero contextualizada de acuerdo a las diversas realidades y necesidades, y a los intereses y movimientos sociales locales.

Las organizaciones pueden opinar no sólo sobre sus temas específicos (agua potable, salud, vivienda), sino también sobre otros temas vinculados a ellos de acuerdo a la lógica de desarrollo comunitario y, más aún, pueden entregar formalmente sus opiniones por escrito, haciéndolas públicas.

b) El papel de los conflictos en el desarrollo del proceso

La existencia en las comunidades rurales de conflictos y divisiones internas que, en alguna medida, son reflejo del largo camino de conflictos entre el Estado y las comunidades indígenas en Chile,

¹⁰ Sobre la base de Williamson (2002).

¹¹ Financiada por la Fundación W.K. Kellogg mediante 400 000 dólares por 3 años.

generó dificultades y obligó a readecuar el diseño y prolongar el tiempo previo al inicio del proyecto. Simultáneamente, los conflictos de algunas comunidades con las empresas forestales derivaron en hechos de violencia. Estas situaciones muestran el grado de complejidad de desarrollo del proyecto y se han constituido en un obstáculo muy difícil de superar. Sin embargo, aun en estas condiciones las comunidades hicieron uso de la posibilidad que ofrecía el proyecto de abrir espacios reales para la expresión de sus anhelos y aspiraciones en el tema educacional.

Se ha avanzado realmente en una mayor participación de la comunidad con respecto a este tema, lo que ha contribuido a mejorar las relaciones entre escuela y comunidad. Se ha facilitado, en algunos casos, el acercamiento entre profesores y la comunidad por medio del intercambio de opiniones —muchas veces divergentes y críticas— sobre la tarea educacional. Cada uno de los estamentos involucrados realizó un análisis de sus responsabilidades en lo que se ha hecho o se ha dejado de hacer para mejorar el proceso educativo de la comunidad, materializado en la escuela.

En la medida en que es un proyecto universitario interesado en aportar al conocimiento, se evitó al máximo la instrumentalización de las comunidades y las personas. Se ha intentado trabajar junto con ellos en sus esfuerzos, desafíos, conflictos por tierra, lucha por la educación intercultural bilingüe, y otros, enfatizando los aprendizajes en los diversos campos de acción.

En síntesis, la concepción y metodología de investigación-acción participativa es un excelente instrumento para generar movilización social en torno de la construcción de demanda social y cultural por educación, así como para construir propuestas. Ella fortalece las capacidades locales, sistematiza ideas e ideales, genera capacidades de liderazgo —aunque no siempre en el caso de la educacional formal—, y puede llegar a construir instancias autónomas de participación y decisión local frente al sistema formal. Pero, al mismo tiempo, en la medida en que se abren espacios de intercambios horizontales, ciertos individuos o agrupaciones de individuos comienzan a establecer lazos comunales territoriales informales, y a generar instancias de participación y asociación de nivel secundario-comunal. Es un desafío y un proceso social que está en germen.

3. Guatemala: un caso de rescate de capital social perdido¹²

En el decenio de 1990, el Proyecto de Apoyo a los Pequeños Productores de Zacapa y Chiquimula se aplicó durante siete años en ocho municipios del oriente de Guatemala, con el fin de incrementar significativamente los ingresos de los campesinos pobres. Este proyecto se centraba en facilitar el acceso de los campesinos al crédito bancario y daba apoyo en áreas tales como asesoría y técnica agropecuaria, construcción de caminos, organización y gestión, conservación del medio ambiente, mejoramiento de la vivienda, participación de la mujer campesina en el desarrollo, comercialización, entre otras.

Cuando comenzaron las actividades del Proyecto en 1991, el grupo al que se dirigían —5 000 familias campesinas— carecía de organizaciones de base; existían algunos comités cívicos, pero eran pequeñas facciones de beneficiarios pasivos de organizaciones no gubernamentales caritativas. Se diseñó una planificación participativa que ligara a los grupos y redes de parentesco de la comunidad en un sistema de grupos de núcleo —constituidos por entre 7 y 12 hogares unidos por vecindad cercana—, quienes participarían en la determinación de las necesidades y prioridades de los servicios y beneficios

¹² Sobre la base de Durston, 1999.

del Proyecto. Alrededor de 40 promotores de desarrollo rural promovieron casa por casa los beneficios de la participación.

Como resultado de estas actividades, alrededor de 1998 se habían creado más de 400 grupos de núcleo, más de 100 consejos comunitarios, y 8 comités de coordinación municipal. Cerca del 56% de estas organizaciones comunitarias fueron evaluadas como mediana o altamente autónomas en su gestión, y durante 1998 se agruparon en una asociación regional de representantes que empezó a asumir un papel en el establecimiento de prioridades para el desarrollo rural de la región.

Algunos factores que permiten entender el proceso de rescate de capital social perdido en Guatemala son:

- i) la existencia de pequeñas redes de parientes y vecinos que comparten el valor de tener un ancestro común, así como lazos múltiples basados en la cooperación, la reciprocidad y la confianza tanto horizontal como vertical; y que son precursores de los grupos de núcleo;
- ii) la identidad de campesinos mayas compartida;
- iii) la memoria histórica de cooperativas agrícolas que existieron en los años sesenta;
- iv) la reducción de la represión ejercida desde los años sesenta, con el retiro del ejército del sector;
- v) el empoderamiento de las mujeres campesinas: su incorporación activa permitió capacitar recursos humanos antes excluidos y fortalecer el autodiagnóstico y la democratización del liderazgo;
- vi) la interacción sostenida en el tiempo de los campesinos con los promotores de desarrollo rural, que fortaleció las relaciones de reciprocidad y solidaridad entre los campesinos y entre campesinos y promotores.

En resumen, cabe destacar la importancia de las buenas prácticas en relación con el capital social, si bien es un concepto cuyo potencial heurístico está en pleno desarrollo. Sin embargo, tal como lo destaca Portes (1999), la popularidad del concepto de capital social continuará aunque ello es exagerado por dos razones: primero, el conjunto de procesos abarcados por este concepto no son nuevos y en el pasado se los estudió con otras denominaciones. Llamarlo capital social es, en gran medida, sólo un medio de presentarlo bajo un aspecto conceptual más atractivo. Segundo, existen escasos motivos para creer que el capital social suministrará un remedio fácil a los grandes problemas sociales, tal como lo prometen sus más audaces partidarios. Recientes afirmaciones en ese sentido no hacen sino reformular los problemas originales y hasta ahora no las acompaña ninguna descripción convincente de cómo generar las reservas deseadas de civismo público.

Pareciera que, desde una perspectiva metodológica, considerar las formas de capital social preexistente o existente en una comunidad ayuda al desarrollo de metodologías participativas, y al empoderamiento de actores sociales débiles. Sin embargo, conviene resaltar que es un proceso que puede resultar lento, y en algunos casos muy costoso, si bien produce resultados interesantes cuando cuenta con un gran apoyo de recursos y capacitación, junto con la voluntad política de modificar las condiciones de pobreza de grupos específicos de población. Es preciso recalcar que dicho proceso en ningún caso puede reemplazar a las políticas sociales diseñadas para alcanzar una sociedad más integrada sobre la base de una economía sólida y que redistribuya los recursos. Sin embargo, puede contribuir al éxito de programas y proyectos orientados a disminuir la pobreza en la región.

G. LA AGENDA SOCIAL INTERNACIONAL: CUMBRES PRESIDENCIALES Y FOROS SOCIALES MUNDIALES

En América Latina se han celebrado dos importantes reuniones presidenciales, la Undécima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, y la Decimosexta Cumbre Presidencial del Grupo de Río. En ambas, los Jefes de Estado y de Gobierno de la región reafirmaron su compromiso de apoyar el fortalecimiento de la paz, el desarrollo, la protección del entorno y los derechos humanos. Específicamente, la Cumbre Iberoamericana enfocó su interés en los derechos de la niñez y la de Río orientó el análisis hacia las políticas centradas en la familia.

Por su parte, las organizaciones no gubernamentales se han reunido en dos foros sociales mundiales en Porto Alegre, Brasil, donde han analizado las nuevas características de la globalización, con especial atención en sus impactos sociales. Bajo el lema “Otro mundo es posible” se han diseñado diversas propuestas temáticas para combatir y proponer alternativas a lo que se ha denominado el modelo único de desarrollo.

1. Las cumbres presidenciales

Undécima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno

El 15 de noviembre de 2001 en Lima, Perú, se inauguró la Undécima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, que se centró en los avances logrados por 21 de los países iberoamericanos en el cumplimiento de metas referidas a mejorar las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia, y donde se sugirieron principales áreas de acción para el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.¹³

La Cumbre de Lima tuvo como lema "Unidos para construir el mañana", que sintetiza la consolidación del espacio de cooperación iberoamericana y lo proyecta al futuro como una comunidad que promueve la paz, la democracia y la integración, en el marco de un diálogo intercomunitario a nivel global (véase el recuadro IV.6).

¹³ Sobre la base del libro “Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica”, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), con la colaboración de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) (CEPAL, 2001).

Recuadro IV.6

UNDÉCIMA CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO

Lugar y fecha: Lima, Perú, 23-24 de noviembre de 2001
Participantes: Representantes de 21 Gobiernos y Jefes de Estado de América Latina, España y Portugal
Organizadores: Gobierno de Perú, Secretaría Pro Témpore

Actividades preparatorias:

Décima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Panamá, 17-18 de noviembre de 2000

Principales acuerdos en torno de temas sociales:**Declaración de Lima "Unidos para construir el mañana"**

La Comunidad Iberoamericana se ha consolidado en la década como un foro de concertación política y de cooperación económica y social, por medio del diálogo, la cooperación y la solidaridad, y el predominio y la consolidación de la democracia en Iberoamérica. En este contexto, los países miembros concuerdan en los siguientes puntos:

- Se comprometen a proteger, promover y garantizar la plena vigencia de todos los derechos humanos, lo que exige necesariamente el imperio de la ley, así como la creación y el mejoramiento de las condiciones para su realización efectiva y pleno goce.
- Se reconoce el valor y la importancia de la mujer iberoamericana en la promoción del desarrollo económico, social y cultural, y se reafirma el compromiso de garantizar sus derechos y eliminar los obstáculos que frenan su acceso a los recursos productivos y su participación plena y equitativa en la sociedad. Se dará especial atención a su participación en los programas de erradicación de la pobreza, por medio de la creación de oportunidades de formación profesional, seguridad social y acceso al crédito, entre otros.
- Se reafirma la importancia fundamental de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho en la sociedad, y el papel rector y normativo del Estado en el diseño y ejecución de políticas sociales en beneficio de ellos y como garante de sus derechos, así como la relevancia de la colaboración e iniciativas de la sociedad civil.
- Se sostiene que la educación constituye un derecho fundamental y un elemento clave para el desarrollo sostenible, lo que la convierte en un medio indispensable para la participación en los sistemas sociales y económicos del siglo XXI. La competitividad de la Comunidad Iberoamericana requiere un mejor nivel de educación de su población y la capacidad de generar conocimiento. Se reitera el compromiso de realizar esfuerzos para que, a más tardar en el año 2015, todos los niños y niñas de Iberoamérica tengan acceso a una educación inicial temprana, y a la educación primaria gratuita y obligatoria, sustentada, entre otros, en los valores de la paz, la libertad y la democracia y en los principios de la no discriminación, equidad, pertinencia, calidad y eficacia.
- Se confirma el derecho al desarrollo como un aspecto esencial, recíproco y complementario del ejercicio de los demás derechos humanos, que debe ser puesto en práctica a través de acciones de incentivo y creación de condiciones favorables, tanto a nivel nacional como internacional, especialmente en los países con mayores índices de pobreza.
- Se renueva el compromiso de combatir la pobreza y la exclusión social, mediante la promoción de niveles de empleo productivos con remuneraciones dignas, así como del acceso de las personas más pobres a la educación gratuita, y a los servicios públicos de salud y vivienda, lo que contribuirá a fortalecer el pleno ejercicio y vigencia de los derechos humanos, la institucionalidad democrática y la justicia social. Se reitera la necesidad de incrementar los flujos de recursos financieros y la asistencia y cooperación internacional en la lucha contra la pobreza.
- Se resalta el importante papel del sector empresarial en la creación de empleo. A fin de promover las inversiones en los países iberoamericanos, se ha convenido en establecer la realización de un Foro de Inversiones Iberoamericanas, que promueva la inversión productiva en la región e impulse a la pequeña, mediana y microempresas iberoamericanas, facilitando un mejor acceso de sus productos a los mercados de los países desarrollados.
- Se reconoce que el proceso de globalización presenta oportunidades y desafíos para el desarrollo y bienestar de los pueblos. Sin embargo, se observa con preocupación que algunos países son víctimas del estancamiento económico y de la marginalización, y que se ha incrementado la brecha económica, tecnológica y productiva entre los países ricos y pobres.
- Finalmente, se acuerda celebrar la Duodécima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en República Dominicana, en 2002.

Decimosexta Cumbre Presidencial del Grupo de Rio

En abril de 2002 se llevó a cabo la Cumbre Presidencial del Grupo de Rio en San José de Costa Rica. A lo largo de sus 14 años de existencia, el Grupo ha analizado la realidad de los países de la región desde variadas perspectivas, estudiando temas como los siguientes: democracia, medidas unilaterales, finanzas, fortalecimiento del multilateralismo, desarrollo sostenible, y prevención y atención de desastres naturales.

La Declaración final de San José renovó el compromiso con el fortalecimiento del Grupo de Rio como principal mecanismo de diálogo y concertación política, con los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA), con la consolidación, preservación y promoción de la democracia, y con el reconocimiento de la validez de los derechos humanos. Además, se ratificó el interés en impulsar reformas tendientes al fortalecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, el compromiso de combatir la corrupción, el rechazo al terrorismo, la lucha contra las drogas, el compromiso de desarme y la no proliferación de armas, la limitación a los gastos en defensa junto con la limitación al tráfico ilícito de armas pequeñas.

En relación con los temas de financiamiento del desarrollo, se planteó la necesidad de un nuevo trato global justo, equitativo y democrático, que incluya medidas como la apertura de mercados a las exportaciones de bienes (especialmente agrícolas) y servicios de los países de la región, la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, la supresión de los subsidios injustificados y medidas defensivas que distorsionan el comercio, el trato especial para las economías pequeñas, y el aumento de la asistencia al desarrollo para asegurar el buen gobierno y el desarrollo.

En esta ocasión, el tema central propuesto por Costa Rica, país anfitrión, fue el fortalecimiento familiar y la lucha contra la pobreza, indicándose que el grupo familiar es el elemento natural y fundamental de la sociedad, medio de transmisión de valores, punto de encuentro entre generaciones y marco indispensable para el desarrollo de la persona (véase el recuadro IV.7).

Recuadro IV.7

DECIMOSEXTA CUMBRE PRESIDENCIAL DEL GRUPO DE RIO

Lugar y fecha: San José, Costa Rica, 11 y 12 de abril de 2002
Participantes: Representantes de gobiernos de América Latina
Organizadores: Gobierno de Costa Rica, Secretaría Pro Tém pore

Actividades preparatorias:

Acuerdos:

- Declaración de Santiago (2001)

Principales acuerdos relativos a temas sociales:**Declaración de San José. Fortalecimiento familiar y lucha contra la pobreza**

- Se reafirma el consenso expresado en el Acta de Veracruz de que la pobreza constituye una injusticia social y una amenaza potencial para la estabilidad, y que su erradicación es una responsabilidad global que requiere atención urgente. Se manifiesta la relevancia de tomar en cuenta el carácter multicausal y heterogéneo de la pobreza para diseñar las políticas públicas y fortalecer la institución familiar. Se reconoce que las condiciones y transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y culturales de la sociedad inciden en las familias, dentro de una concepción pluralista conforme a las distintas políticas de Estado y acuerdos internacionales sobre el tema.
- Se destaca la importancia del grupo familiar, como elemento natural y fundamental de la sociedad, medio de transmisión de valores, punto de encuentro entre generaciones y marco indispensable para el desarrollo integral de la persona.
- Se reconoce que la pobreza atenta contra los derechos fundamentales de las personas y desvaloriza la dignidad humana. Como una prioridad, se seguirá impulsando políticas públicas que fortalezcan las capacidades individuales de los miembros del grupo familiar, y se continuará instrumentando estrategias para el combate a la pobreza y sus efectos excluyentes, dado que fomentar el logro equitativo y el pleno disfrute de los derechos humanos en el interior de la familia contribuye al desarrollo humano.
- Se continuará fortaleciendo la inversión y se harán esfuerzos por lograr mejoras sustantivas en el acceso y calidad de la educación como único medio capaz de generar mejores ciudadanos, y asegurar una mayor igualdad de oportunidades, así como también un sistema efectivo de compensación de las desigualdades sociales y un determinante básico de la competitividad y el desarrollo de las naciones, disminuyendo brechas internacionales.
- Se expresa el compromiso con la promoción y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de sus pueblos, consagrados en instrumentos jurídicos internacionales y en las Conferencias Sociales de las Naciones Unidas.
- Se reafirma el deber del Estado de proteger y apoyar a las familias, para lo cual se promoverán políticas públicas, con un enfoque integral de combate a la pobreza, basadas en las necesidades de las personas que las integran y con garantía de sus derechos. La dimensión urbano-rural y el carácter pluricultural y multiétnico de las sociedades deben ser tomados en consideración en esas estrategias.
- Se reafirma la necesidad de incorporar el enfoque de género en el diseño y ejecución de las políticas, en las tareas para el desarrollo económico y social, así como para la superación de la pobreza. Se reitera la necesidad de profundizar el intercambio de experiencias, información y programas en ese campo, revalorizando el papel de la mujer en todos los ámbitos.

- Se reconoce que el fenómeno migratorio es una causa de desintegración familiar y de los cambios de los patrones intrafamiliares, por lo que se considera conveniente analizarlo de manera integral, así como los efectos psicosociales, económicos y culturales derivados de la migración para que sean considerados en la definición de políticas nacionales y de acciones internacionales que contribuyan a la atención y el fortalecimiento de los núcleos familiares desde esta perspectiva.
- Preocupados por la creciente migración de ciudadanos latinoamericanos y caribeños hacia otras regiones, se acuerda adelantar conversaciones con la Comunidad Europea, y con los Estados Unidos de América, para analizar esta problemática y buscar soluciones tendientes a regularizar la situación migratoria de esos ciudadanos y apoyar medidas de generación de empleo en los países de origen a fin de evitar la migración irregular.
- Se reafirma que el libre comercio es una condición esencial para la generación de recursos genuinos capaces de reducir eficazmente la pobreza. Se reitera la importancia de la concertación de los países en los distintos foros internacionales pertinentes.
- Se reconoce la importancia del tema de la paternidad responsable y de la educación sexual integral y responsable, respetando el derecho y el deber de los padres en la educación de sus hijos.
- Se promoverán programas de apoyo a las adolescentes madres a fin de que se incorporen y permanezcan en el sistema educativo, como una herramienta para mejorar sus posibilidades de desarrollo individual y social, así como el de sus hijos.
- En este marco, se decide intercambiar las buenas medidas que se están poniendo en práctica para combatir la pobreza y en ese contexto fortalecer la familia. Además, se coincide en la importancia de aplicar los mecanismos de cooperación que permitan ese intercambio y asesoría técnica, con el objetivo de avanzar en la reducción de la pobreza y asegurar el bienestar de las familias.
- Se acuerda que la próxima Cumbre se realice en Lima, Perú, en el año 2003.

2. Los foros sociales mundiales de Porto Alegre

En enero de 2001 y de 2002, en Porto Alegre, han tenido lugar sendos Foros Sociales Mundiales que convocan a movimientos sociales, partidos políticos, gremios y organizaciones sociales de amplio espectro. Son la continuación de diversos encuentros denominados “anti-Davos” y de las actividades impulsadas por las organizaciones que se venían articulando en las protestas masivas frente a diversas reuniones gubernamentales internacionales. El objetivo era la búsqueda de respuestas para la construcción de “otro mundo”.

Durante la clausura del Foro Social Mundial 2001 y para la convocatoria del 2002, el Comité Organizador del Foro propuso repetir la convocatoria todos los años en la misma fecha que el Foro Económico Mundial de Davos y constituir un Consejo Internacional del Foro Social Mundial. También en el Foro de 2001 se aprobó la Carta de principios del Foro Social Mundial, que establece su carácter mundial, su índole no deliberativa, la amplitud de su convocatoria y sus características esenciales de pluralidad, reflexión, articulación y de intercambio de experiencias entre los movimientos de la sociedad civil.

El Foro Social Mundial de 2002 en Porto Alegre se organizó en torno de cuatro ejes principales con siete subtemas cada uno:

a) La producción de la riqueza y la reproducción social: en que se discutió el comercio mundial, las corporaciones multinacionales, el control de capitales financieros, la deuda externa, el trabajo, la economía solidaria y la tierra, y la reforma agraria.

b) El acceso a las riquezas y a la sustentabilidad: con análisis del saber y la propiedad intelectual, la salud y los medicamentos, la preservación del medio ambiente, el agua como un bien común, los pueblos indígenas, las ciudades y poblaciones urbanas, la soberanía alimentaria.

c) La sociedad civil y los espacios públicos: incluyó los temas de combate a las discriminaciones, democratización de la comunicación, producción cultural, perspectivas del movimiento global, cultura de la violencia, migraciones y refugiados, y educación.

d) Poder político y ética en la nueva sociedad: poder global, democracia participativa, soberanía, nación y Estado, lucha por la paz, principios, valores y derechos humanos

El Foro tuvo amplia capacidad de convocatoria, y se caracterizó por la gran diversidad de organizaciones allí representadas. Entre las declaraciones destaca la convocatoria de los movimientos sociales (véase el recuadro IV.8).

Recuadro IV.8

FORO SOCIAL MUNDIAL DE PORTO ALEGRE, 2002

Lugar y fecha: Porto Alegre, Brasil, 31 de enero al 5 de febrero de 2002
Participantes: Representantes de movimientos sociales, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones estudiantiles y de grupos étnicos
Organizadores: Comité Internacional de Apoyo al Foro: Asociación Brasileña de Organizaciones no gubernamentales, Acción por la Tributación de las Transacciones financieras en apoyo a los ciudadanos, Comisión Brasileña Justicia y Paz, de la CNBB, Asociación Brasileña de Empresarios por la Ciudadanía, Central Única de los Trabajadores, Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos, Centro de Justicia Global, Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra
Actividades preparatorias: Foro Social Mundial en Porto Alegre, del 25 al 30 de enero de 2001

Principales aspectos de la convocatoria de los movimientos sociales:

**Resistencia contra el neoliberalismo, el militarismo y la guerra:
por la paz y la justicia social**

Ante el continuo empeoramiento de las condiciones de vida de los pueblos, los movimientos sociales de todo el mundo, que agrupan a decenas de miles de personas, se han reunido en el Segundo Foro Social Mundial en Porto Alegre.

El movimiento global en favor de la justicia social y la solidaridad se enfrenta a enormes retos: la lucha por la paz y los derechos sociales supone la superación de la pobreza, la discriminación y la dominación, y obliga a trabajar por una sociedad sustentable. Se llama a reforzar la alianza, mediante el impulso de movilizaciones y acciones comunes por la justicia social, el respeto de los derechos y libertades, la calidad de vida, la equidad, el respeto y la paz. Por ello, la lucha se centra en los siguientes objetivos:

- El derecho a conocer y criticar las decisiones que tomen los gobiernos, sobre todo con relación a instituciones internacionales, y porque asuman la responsabilidad que tienen de rendir cuentas frente a sus pueblos. Mientras se refuerce la democracia electoral y participativa en todo el mundo, se enfatiza la necesidad de democratizar los Estados y las sociedades y la lucha contra las dictaduras.
- La abolición de la deuda externa, exigiendo medidas reparadoras.
- La oposición a las actividades especulativas, exigiendo la creación de impuestos específicos, como el Impuesto Tobin, sobre el capital especulativo y la supresión de los paraísos fiscales.
- El derecho humano a la comunicación.
- Los derechos de las mujeres contra la violencia, la pobreza y la explotación.
- La oposición a la guerra y el militarismo, contra las bases militares extranjeras y las intervenciones, así como la escalada sistemática de la violencia. Se privilegia el diálogo, la negociación y la resolución no violenta de los conflictos. Se exige el derecho de todos los pueblos a una mediación internacional con la participación de instancias independientes de la sociedad civil.
- El derecho de las y los jóvenes para acceder a la autonomía social y a una educación pública y gratuita, y por la abolición del servicio militar obligatorio.
- La autodeterminación de los pueblos, en especial de los pueblos indígenas.