

Capital social, crecimiento económico y políticas públicas

I. El concepto. II. Capital social y crecimiento económico. III. Capital social y políticas públicas. IV. Conclusiones. Referencias.

I. El concepto

A. Los precursores

A partir de 1984 con una publicación del sociólogo James Coleman, *Introducing Social Structure into Economic Analysis*¹ se sientan las primeras bases del concepto de capital social. Ya para

1988,² Coleman define claramente el concepto de capital social. En 1993³, Robert Putnam, también sociólogo, aporta nuevos elementos. Y finalmente en 1995, Francis Fukuyama en su libro *Trust* (Confianza), recoge los principales lineamientos de sus colegas y amplía el concepto aún más.

El estudio llevado a cabo por Coleman durante varios años acerca de la relación entre las

1 American Review, may de 1984. p 84-89

2 Journal of Sociology, vol 94, "Social Capital in the Creation of Human Capital", University of Chicago Press, 1988. P 95-120.

3 The American Prospect, "The Prosperous Community", spring 1993. P 35-42.

disciplinas de la economía y la sociología dio origen al concepto de capital social. Sus conclusiones más importantes acerca del análisis económico lo condujeron a afirmar que éste se quedaba corto al concebir al individuo como un ser racional, independiente y egoísta; ésta visión tan restringida del individuo ha venido obstaculizando el progreso de la economía, según este autor, hecho que plantea una revisión y posible modificación de los supuestos organizacionales, de modo que transformen la acción individual dentro de un sistema de acción colectiva, sin que por esto se deba abandonar la concepción de la acción racional de los individuos que tantos aportes importantes ha hecho a la teoría en la ciencia social.

Fukuyama (95) habla, en el mismo sentido, de ciertas deficiencias en el discurso económico contemporáneo dominado por los pensadores neoliberales. Sin lugar a dudas, la contribución que éstos han hecho a la econo-

mía ha sido muy importante; Sin embargo, Fukuyama al igual que Coleman, no encuentran completo el análisis económico que se basa en estereotipar al individuo bajo las características de egoísta y racional.

“ El problema de la economía neoliberal es que ha olvidado ciertos fundamentos claves del individuo en los cuales se basó la economía clásica. Adam Smith, el maestro de los economistas clásicos, creía que el ser humano era impulsado por el deseo egoísta de mejorar su condición, pero nunca hubiera adherido a la noción de que la actividad económica podría ser reducida a la maximización utilitaria racional... El discurso económico actual necesita recuperar parte de la riqueza de la economía clásica, en contraposición a la economía neoliberal, tomando en cuenta de qué manera la cultura configura todos los aspectos del comportamiento humano, incluso su comportamiento económico, en una diversidad de modos críticos.”⁴

4 Fukuyama, Francis. Op. cit. p.37.

El interés de ambos sociólogos es el de mostrar que el análisis económico está perdiendo de vista al individuo como un ser social, y se está centrando en un individuo que piensa y actúa como un ser aislado⁵. Esta perspectiva de análisis no es ni siquiera compatible con la definición de la economía como una ciencia social.

El paso que la teoría económica hace desde el nivel micro de análisis, en donde trabaja con un agente aislado, hasta el nivel macro, que comprende la sumatoria de todos los agentes aislados mediante el concepto omnipresente de agente representativo, es para él, claramente inapropiado para reflejar la variedad de comportamientos que exhibe un agente cuando se relaciona con otros; en este sentido, el nivel macro busca explicar el comportamiento de todos los agentes

reunidos, pero lo hace de manera errada al creer que esto se puede llevar a cabo a través de la simple agregación de agentes aislados que se comportan bajo un mismo esquema denominado agente representativo.

En este lugar del análisis empieza a cimentarse el concepto de capital social. En el momento en que los agentes económicos se interrelacionan ponen de manifiesto un fenómeno muy importante: la confianza. Para la economía es fundamental introducir dentro de su análisis las relaciones de confianza que se establecen a diario entre los agentes. Hasta ahora el análisis económico ha sido capaz de dar una explicación del comportamiento individual basado en la confianza incompleta, pero ha sido incapaz de hacer frente a la organización social de la confianza (Coleman, 84).

5 Es muy cuestionable que el ser humano actúe como un individuo al que sólo le preocupa el logro de la utilidad personal, en lugar de verse como parte de un grupo social más abarcado, según la frase de Mark Granovetter, el ser humano se encuentra implantado en distintos grupos sociales, la familia, el vecindario, las redes interpersonales, los negocios, las iglesias y las naciones, con cuyos intereses tiene que compatibilizar los suyos propios... el comportamiento social y, por lo tanto, moral, coexiste con el comportamiento egoísta que procura el máximo de utilidad en los más diversos niveles. La mayor eficiencia económica no ha sido lograda, en la mayor parte de los casos, por los individuos racionales y egoístas, sino por el contrario, por grupos de individuos que, a causa de una comunidad moral preexistente, son capaces de trabajar juntos en forma eficaz. Fukuyama (95), p.40-41.

Mediante varias situaciones, Coleman ha ejemplificado las características de la organización social de la confianza, mostrando cómo ésta puede ser débil⁶ cuando el fundamento sobre el cual se establece es rápidamente removido por la incertidumbre, la sospecha, el recelo, la inseguridad, en una palabra, por la desconfianza; o puede ser fuerte cuando la confianza y la honradez son la base de la organización social, es decir, cuando estas dos características son el resultado de un proceso que involucra la convicción de todos los agentes de que el ser confiado y honrado es un comportamiento de reciprocidad generalizada, por lo tanto, sí esa es la expectativa que tiene cada uno de los agentes, no habrá lugar allí para la desconfianza.

Justamente esto último puede ser ilustrado a través de unas asociaciones de crédito rotatorio que existen en muchos pueblos del Japón y del Sudeste Asiático, las cuales son instituciones semi-sociales y semi-económicas que operan de la siguiente manera: un grupo de diez a veinte vecinos preparan una reunión mensual en casa de alguno de sus miembros. Allí disfrutan de la comida y de la compañía, pero, adicionalmente, cada uno de ellos coloca una pequeña cantidad de dinero en una vasija. Un ganador es escogido usualmente por suerte para recibir la cantidad total. En subsecuentes reuniones, su nombre es excluido de la lista, de modo que todos los miembros sean ganadores alguna vez. Este tipo de organización es un muy importan-

6 Coleman muestra dos episodios en donde la desconfianza promueve situaciones caóticas y con efectos muy negativos en la vida social y económica de los individuos que conforman una sociedad. En el primero de ellos cuenta que en la ciudad de Chicago, a principios de este siglo, se realizaba una obra de teatro en un recinto cerrado; ante un grito de fuego fuera de la sala, la gente respondió con pánico. A pesar de que un actor desde el escenario procuraba que la gente actuara con calma, no lo logró. El resultado de ese episodio fue 587 personas muertas, no a causa del fuego sino por la desesperación en el intento de salir del recinto. El segundo episodio se desarrolla en París en 1717. El surgimiento de un proyecto de explotación del Río Mississippi que avizoraba extraordinarias ganancias, originó un crecimiento acelerado del capital especulativo. La gran mayoría de personas en París invirtieron en el proyecto confiando en quienes tenían a su cargo el manejo del mismo. Pero un rumor de quiebra ocasionó no sólo el fracaso del proyecto sino también la ruina de millares de personas. Un solo murmullo produjo en la gente una sensación de incertidumbre que la condujo a vender sus acciones lo más rápidamente posible antes de que los precios se desplomaran. (Coleman,84).

te medio para pedir prestado y para la acumulación de pequeños capitales, que no podrían ser obtenidos fácilmente a través de bancos u otras asociaciones financieras formales.

La dependencia de dichas organizaciones en una colocación de confianza muy extensa es obvia. Porque un ganador temprano puede fugarse con sus ganancias, por lo tanto, el buen funcionamiento de la asociación depende de la confianza del uno en el otro y, a su vez, en la honradez de cada uno de sus miembros. Las consecuencias son igualmente obvias, los pobres en muchas áreas donde dicha confianza no existe, son privados de un valioso recurso económico que seguramente les permitiría mejorar sus condiciones precarias de vida (Coleman,84).

Las organizaciones sociales sólidas descritas por James Coleman, basadas en dos importantes elementos como son la confianza⁷ y la honradez, en especial la primera, permiten sentar las bases del concepto de capital social.

Finalmente, Coleman⁸ define el capital social como la capacidad de los individuos de trabajar junto a otros, en grupos y organizaciones, para alcanzar objetivos comunes. Esa capacidad de asociación depende, en gran medida, del grado en que los integrantes de una comunidad comparten normas y valores, así como de su facilidad para subordinar los intereses individuales a los más amplios del grupo. Para éste sociólogo, el capital social se encuentra dentro del capital humano, pues los individuos no sólo cuentan con conoci-

7 El concepto de capital social nace y se sustenta en la confianza. Fukuyama la define como: "La confianza es la expectativa que surge dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo, basado en normas comunes, compartidos por todos los miembros de dicha comunidad. Esas normas pueden referirse a cuestiones de valor profundo como la naturaleza de Dios o a justicia, pero también comprenden normas seculares como las pautas profesionales y los códigos de conducta. Es decir, confiamos en que un médico no nos hará daño en forma intencional, porque esperamos que se atenga a su juramento hipocrático y a las pautas de su profesión médica." Fukuyama (95), p.45.

8 "*Social Capital in the Creation of Human Capital*", American Journal of Sociology, vol 94, supplement 1988, University of Chicago press, 1988.

mientos y habilidades sino también con capacidad para asociarse entre sí.

No sólo los conocimientos y las habilidades son fuente de numerosos beneficios para el desempeño económico de las diferentes sociedades, sino que también la capacidad de asociación se constituye en un aspecto de vital importancia para la vida económica y para otros aspectos de su accionar social.

Para Robert Putnam⁹ el capital social consiste en *un conjunto de lineamientos de la organización social tales como: los sistemas, las normas y la confianza que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo*. Esta definición no se desvía en ningún aspecto de lo expresado por Coleman. Para ambos el capital social se relaciona direc-

tamente con las formas organizativas propias de una sociedad en las que el principal valor es la confianza y el principal objetivo es el beneficio compartido.

La formación de comunidades cívicas¹⁰ donde predominen valores como la solidaridad, la participación cívica, la honradez, y lo que podría llamarse la formación de vigorosas normas de reciprocidad generalizada: *yo haré esto por tí ahora, con la esperanza de que tú o cualquier otra persona me retorne el favor*, en otras palabras, una comunidad que fomenta la confianza entre todos sus miembros, hace posible la formación y acumulación del capital social.

Francis Fukuyama también nos otorga su propio concepto de capital social:

9 "The Prosperous Community, Social Capital and Public Life", En American Prospect, spring 1993.

10 Putnam realizó estudios en Italia en los que medía lo que él llama "comunidad cívica", es decir, la propensión de la gente a conformar organizaciones que no se basan en el parentesco, sino más bien, en una actitud espontánea de unión hacia personas que no se relacionan ni con la familia ni con el Estado. Encontró que Italia se hallaba dividida en dos: el Sur, (Sicilia, Calabria y Cerdeña) con bajos niveles de confianza y solidaridad, con escasez de comunidades cívicas reflejada en pocas sociedades literarias, clubes deportivos y de caza, grupos corales, sindicatos y similares. En cambio, el Norte de Italia (Piamonte, Lombardía, Trento, Toscana y la Emilia-Romana) presentan niveles organizacionales altos, que se manifiestan en una comunidad con valores como la solidaridad, la honestidad y la participación cívica.

*“El capital social es la capacidad que nace a partir del predominio de la confianza en una sociedad o en determinados sectores de ésta. Puede estar personificado en el grupo más pequeño y básico de la sociedad, la familia, así como en el grupo más grande de todos, la nación, y en todos sus grupos intermedios. El capital social difiere de otras formas de capital humano en cuanto que, en general, es creado y transmitido mediante mecanismos culturales como la religión, la tradición o los hábitos históricos.”*¹¹

La confianza, sin duda, es vital para la conformación de asociaciones sociales. A diferencia de lo que usualmente afirman los economistas, en el sentido de que la formación de grupos sociales responde a un contrato voluntario entre individuos que luego de un cálculo racional concluyen que la asociación favorece los intereses personales a largo plazo y que se sustenta además del interés personal en una base legal como los contratos,

las normas jurídicas y las regulaciones, Fukuyama afirma que tal situación excluye la confianza como un factor promotor de vínculos asociativos y, aunque reconoce que este mecanismo es importante para la asociación, señala que aquellas organizaciones que surgen de la confianza entre los individuos dejando de lado el marco legal, y se sustentan más en valores éticos, son más eficientes que cualquier otra forma de organización.

La mayor eficiencia derivada del capital social se basa en el hecho de que las formas organizativas que se originan por él, basadas en la confianza, no requieren de un marco legal para sostenerse; por el contrario, en una sociedad en donde no existe la confianza entre los individuos que la conforman, la gente se asocia sólo bajo un sistema de normas y regulaciones que tienen que ser negociadas, acordadas y litigadas e implementadas a veces en forma coercitiva (Fukuyama, 95). Todo este sustituto legal de la confianza conlleva a enormes costos de

11 Fukuyama (95), p.45.

transacción¹²; en este sentido, se puede afirmar que las organizaciones tradicionales basadas en un marco jurídico y legal extenso son menos eficientes porque su relación costo-beneficio es más desventajosa que la de aquellas organizaciones que dependen menos del sistema legal.

Fukuyama al igual que Putnam, sitúa el capital social dentro del capital humano. Este científico social, adicionalmente, hace énfasis en el papel de la cultura dentro de la conformación del capital social, a diferencia de otras formas de capital. Esto se debe a que éste capital requiere para su estructuración de un conjunto de virtudes sociales como la lealtad, la honestidad y la confiabilidad, que no se adquieren por simples decisiones individuales, en oposición a la adquisición de los atributos tradicionales de capital humano, como son la capacitación o la educación. Un individuo puede decidir invertir en ese tipo de capital y adquirirlo efectivamente yendo a la institu-

ción educativa que le ofrece esos conocimientos. Sin embargo, la adquisición de capital social es más complicada, porque no se origina en decisiones individuales, sino más bien en comportamientos sociales relacionados directamente con la cultura. Pero así como la propensión a la sociabilidad es más difícil de adquirir que otras formas de capital humano, dado que se basa en un hábito cultural propio de un grupo, también es mucho más difícil de cambiar o eliminar (Fukuyama, 95).

El concepto de capital social de Fukuyama contiene otro elemento nuevo; las definiciones de Coleman y Putnam, señalaban ciertos elementos como vitales para la organización social, pero dicha organización no era claramente especificada, Fukuyama, en cambio, señala que existen varias fuentes de sociabilidad, expresadas en tres tipos de organizaciones: la primera de ellas y la básica es la familia, la segunda es la nación como un todo integrado y, la

12 "... la desconfianza ampliamente difundida en una sociedad impone una especie de impuesto a todas las formas de actividad económica, impuesto que no tienen que pagar las sociedades con un alto grado de confianza interna." Fukuyama (95), p.47.

tercera y más importante es la que él llama en su definición como los grupos intermedios.

Los grupos intermedios se basan en lo que el autor denomina como sociabilidad espontánea¹³ que es *la capacidad de los individuos de una comunidad para formar nuevas asociaciones que estén al margen de la familia o de las organizaciones formadas deliberadamente por los gobiernos*. Adicionalmente, este tipo de grupos se basan más en valores compartidos que en contratos.

B. En Colombia

En nuestro país se encuentra otro concepto de capital social¹⁴ en el Plan Nacional de Desarrollo "El Salto Social" (1994-1998), que refleja los principales lineamientos de la Teoría Endógena del Crecimiento en la cual se ponen de relieve los efectos de ciertas formas de inversión en la productividad general de una economía debido a las fuertes externalidades que generan so-

bre los agentes diferentes de aquellos que realizan las inversiones correspondientes.

El Salto Social adopta el anterior esquema teórico en el concepto de capital social que nos dice que aparte del patrimonio individual asociado a la acumulación de capital privado, existe un patrimonio colectivo igualmente decisivo para el crecimiento económico y cuyos beneficios irradian sobre el conjunto de la economía. Abarca tanto bienes públicos tradicionales (parte de infraestructura física, medio ambiente y el capital cívico e institucional), como bienes privados que generan fuertes externalidades sobre otros agentes (capital humano y otra parte de infraestructura física).

Bajo el enfoque del Salto Social el capital social tiene cuatro componentes:

- El capital conocimiento (el nivel y calidad de la educación recibida por la población, así

13 Fukuyama retoma los conceptos de Putnam y Coleman para formar lo que él llama sociabilidad espontánea y amplía el concepto con las otras dos formas de capital social, la familia y la nación, de las cuales la que más analiza es la primera.

14 Este concepto se acerca más que a un marco teórico a uno de política pública.

como su experiencia productiva), y el conocimiento científico y tecnológico del país en un momento determinado.

- La infraestructura
- El medio ambiente
- El capital cívico e institucional que comprende los mecanismos de organización y participación de la sociedad civil en la provisión de bienes y servicios públicos, y de organización del Estado para poner en práctica soluciones orientadas a garantizar el bienestar colectivo¹⁵.

El concepto de capital social contenido en "El Salto Social" difiere en gran medida del concepto de los autores anteriormente mencionados (Putnam, Coleman y Fukuyama). Mientras el primero incluye el capital físico, el capital natural y el capital humano, el segundo deja claro que aunque el capital social posee una existen-

cia propia, se inserta dentro el capital humano.

Sin embargo, ambos conceptos además de presentar ciertas diferencias también tienen aspectos comunes que los asemejan de alguna forma. En los dos se destaca el papel del capital social como patrimonio colectivo que irradia sus beneficios al conjunto de la sociedad; adicionalmente, el cuarto componente al que hace referencia "El Salto Social", el capital cívico e institucional, es el que más se acerca a la definición de capital social en Putnam, Coleman y Fukuyama¹⁶. Este componente se refiere justamente a la forma de organización y articulación de la sociedad de manera que se busque y se garantice el bienestar colectivo.

En conclusión, podría decirse que el enfoque de Putnam, Fukuyama y Coleman apunta a elementos intangibles; para ellos el capital social no son cosas como edificios, puentes, ca-

15 En "El Salto Social" se recomienda promover este tipo de capital con el fin de acrecentar una cultura más igualitaria con un tejido social más articulado y organizado y, con mayor capacidad para asumir nuevas y más complejas responsabilidades.

16 Los tres componentes restantes (capital conocimiento, infraestructura y medio ambiente), del capital social bajo el enfoque del Salto Social, no se incluyen bajo el otro concepto de capital social.

lles, carreteras, ni tampoco conocimientos, son, por el contrario, un conjunto de bienes inmateriales tales como la confianza social, la cooperación y el civismo, principalmente. Por el contrario, en el concepto de capital social del Plan de Desarrollo actual se albergan cosas materiales e inmateriales, capital físico, humano, ambiental, cívico e institucional, en este sentido, éste segundo enfoque es mucho más amplio que el anterior. Sin embargo, ambos conceptos recogen una idea importante: *la acumulación de capital social es fundamental para alcanzar y mantener el desarrollo económico de cualquier país, y es por ello que las políticas públicas deben encaminarse a obtener mayores niveles de capital social.*

Para poder corroborar la idea anterior es necesario, en primer término, delimitar el concepto de capital social; por lo tanto, en vista de que la gran mayoría de lite-

ratura tanto nacional¹⁷ como internacional trabaja el concepto bajo los lineamientos de Putnam, Fukuyama y Coleman, es decir, presentando al capital social como una extensión del capital humano y no al capital humano como parte del capital social, el análisis que sigue de aquí en adelante se realizará con el primer concepto estudiado.

II. Capital social y crecimiento económico

La mayor parte del mundo, en nuestros días, vive en condiciones de extrema pobreza. Los llamados países subdesarrollados o en vías de desarrollo exigen hoy más que nunca programas y políticas que mejoren el bienestar económico y social de esas naciones. La formulación de tales políticas exige una comprensión de los procesos del crecimiento económico, es decir, una teoría del crecimiento económico.

17 En el 95, Juan Alfredo Pinto Saavedra en su artículo "Formación de Capital Humano" publicado en la Colección de Problemas de Desarrollo, utiliza el concepto de capital social promulgado por el Salto Social; en él resalta el poder que tiene el capital humano como factor de acumulación de capital social, sin embargo, si se observan los escritos sobre capital social a partir de 1996 en Colombia, todos coinciden en ubicar el capital social dentro del enfoque internacional de Putnam, Coleman y Fukuyama.

El capital social, como se decía anteriormente, es relativamente nuevo en la literatura económica y, hasta el momento sólo se ha sugerido su vinculación con el crecimiento y el desarrollo económico, en consecuencia, aún no existe ninguna teoría de crecimiento que lo tenga en cuenta.

Dadas las características del concepto es posible pensar que, en un futuro no muy lejano, se inserte en dos de los enfoques generales que se ocupan del análisis teórico del crecimiento económico, a saber la teoría magna y la teoría del desarrollo¹⁸.

La primera, es una teoría que pretende captar la esencia de los procesos de crecimiento de todas las sociedades a través de la historia. "Una teoría magna no es nunca estrictamente económica; una

gran variedad de factores políticos, sociológicos e incluso psicológicos, se interrelacionan para proporcionar una visión global de los procesos a largo plazo, no sólo referidos al crecimiento económico sino también al desarrollo de la sociedad. Los grandes economistas clásicos de los siglos XVIII y XIX, Smith, Ricardo, Malthus, Mill y, en particular, Marx fueron desde este punto de vista magnos."¹⁹

Las teorías del desarrollo están muy relacionadas con las teorías magnas, aunque se diferencian en que pretenden aplicarse a los problemas específicos de los países que se encuentran actualmente en vías de desarrollo; pareciera entonces que el capital social puede tener cabida, principalmente, en las teorías del desarrollo, ya que éstas tienen apoyos

18 El tercer enfoque es el de la teoría moderna, según Hywel Jones (83), el término moderno se refiere simplemente a que estas teorías se han desarrollado en épocas relativamente recientes, específicamente desde la aparición de la llamada revolución keynesiana. Sin embargo, la característica estrictamente temporal no consigue captar la esencia de lo que es la teoría moderna. Así, por ejemplo, dentro de éstas se incluye una teoría elaborada en 1928 pero que muestra todas las características de la modernidad, al utilizar un número relativamente pequeño de variables económicas, definidas de forma precisa, para la elaboración de un modelo formal sobre un aspecto del proceso de crecimiento. Quizá, ésta sea la característica principal de las teorías modernas del crecimiento económico.

19 Jones Hywel, "Introducción a las Teorías Modernas del Crecimiento Económico", ed. Antoni Bosch, Barcelona, 1983, p.5.

en cualquier teoría, incluyendo las que no son económicas estrictamente, como una teoría sociológica²⁰, que sea relevante para los problemas que deben analizar.

Sin descartar, por supuesto, a las teorías magnas que también ofrecen un panorama global que incluye un sinnúmero de fenómenos entre los cuales se cuentan los sociológicos.

“ Pero se dieron cuenta de que el crecimiento económico es un proceso histórico singular, normalmente no equilibrado, y que de lugar a problemas diferentes que exigen análisis y soluciones diferentes, y tanto en el tiempo como en el espacio... Smith, en particular, dio valor al hecho de que cualquier teoría del crecimiento que confía grandemente en unas pocas y sencillas relaciones no merece crédito como explicación de un fenómeno tan ampliamente interdependiente. Reconoció que el desarrollo económico no solamente exige determinados catalizadores del crecimiento, sino

un equilibrio satisfactorio entre los incentivos egocéntricos y comunitarios céntricos para una eficaz utilización de las potencialidades económicas.”²¹

Efectivamente, desde los inicios de las teorías del crecimiento, con los clásicos a la cabeza, se empieza a señalar la importancia de incluir dentro de los estudios sobre el crecimiento de las naciones aspectos que tocan no sólo con un individuo aislado y egoísta sino también con un ser social que forma parte de una comunidad y que con ella puede llegar a ser tanto o más eficiente. Adicionalmente, también señalan la importancia de analizar los procesos económicos a la luz de las diferencias entre las diversas sociedades. Este hecho lo retoman las teorías del desarrollo, centrandó su análisis en los países que aún no alcanzan niveles de desarrollo apreciables.

Son innumerables los escritos que recomiendan ampliar el panorama de las teorías de creci-

20 Es claro que el concepto de capital social surge de una corriente sociológica que pretende mostrar nuevas vías en la búsqueda siempre presente de crecimiento y bienestar.

21 Hoselitz Bert. F y otros autores. “*Teorías del crecimiento económico*”, ed Herreros Hermanos S.A, México, D.F, 1964, p.108.

miento con aspectos que se salgan de los estrictamente económicos, sobre todo en aquellos países que no encuentran la vía para acceder a él de forma continua y creciente²². Esto puede ser un punto a favor del capital social. Sin embargo, también es posible afirmar que no es una tarea fácil de realizar porque durante toda la historia de las teorías del crecimiento se ha propugnado por un trabajo que involucre otras disciplinas y, a pesar de esto, en nuestros días imperan las teorías llamadas modernas que se apuntalan en modelos formales con un reduci-

do número de variables, que explican sólo ciertos aspectos del crecimiento.

En parte, esta situación se deba a que hasta ahora, las teorías del desarrollo no han encontrado los métodos necesarios para formalizar sus modelos. En el caso del capital social, cualquiera sea la teoría que lo acoja dentro de su análisis, el primer paso será, seguramente, entrar a definir su cuantificación²³. Mientras que eso se lleva a cabo, lo más importante es justificar el por qué éste capital puede entrar dentro de las expli-

22 Una de ellos dice: " Por último hay que observar que, aunque se ha dado una saludable insistencia en aspectos no económicos del crecimiento en buena parte de los autores más recientes, también se omite el estudio de este material. Cabe lamentarlo, en aquellos países en los que el crecimiento parece esencialísimo para el bienestar humano, los problemas que desbordan los límites de la economía son indudablemente fundamentales. Y puede decirse en verdad que no solucionará el problema del subdesarrollo hasta que la economía no realice con las demás ciencias sociales un matrimonio más compatible que el que predomina hoy en día". Hoselitz Bert. F y otros (64), p.322-323.

23 Juan Luis Londoño en su trabajo "*Violencia, Psychis y Capital Social*" mide el capital social combinando las respuestas sobre el grado de confianza de los individuos en su entorno familiar y comunitario. Empíricamente, entonces, la variable capital social recoge los principales componentes de las respuestas a diez preguntas de una encuesta que indaga sobre la fortaleza de la familia (presencia del padre y la madre, historia de separaciones o abandono), grado de confianza en la familia (qué tanto confía en ella, qué tanto de su tiempo libre le dedica), en el barrio (duración de la residencia, qué tanta confianza despiertan los vecinos y qué tanta colaboración espontánea se presentó la semana anterior), los amigos (qué tanta evidencia hay de redes de solidaridad) y las organizaciones comunitarias (participación en clubes deportivos, acciones comunales, cooperativas y otros). Adicionalmente, Ramírez (96) manifiesta que una investigación empírica sobre el capital social comprendería, por ejemplo, la búsqueda del grado de confianza que una persona tiene hacia una institución, el cual podría estar medido por un rango entre cercano o distante, también podría ser medido buscando sobre qué causas sociales la gente estaría dispuesta a hacer un sacrificio o identificando con cuáles personas se estaría dispuesto a compartir información exclusiva.

caciones del crecimiento económico.

Coleman, Putnam y Fukuyama han coincidido en afirmar que el capital social es un capital importante a la hora de estudiar el crecimiento económico porque los individuos no sólo cuentan con atributos individuales como el nivel educativo, la capacitación para el trabajo, la salud física y mental, que los hacen más productivos, sino que también poseen atributos o cualidades de índole colectivo, como la confianza, la honestidad y la sociabilidad espontánea²⁴, principalmente, que son también productivos al poseer un gran valor económico²⁵.

Fukuyama (95) expresa su concordancia con los economistas cuando argumentan que la habilidad para formar organizaciones

depende de instituciones como los derechos de propiedad, los contratos y un sistema de leyes comerciales, pero para él esto también depende de un sentido previo de comunidad moral, que consiste en un conjunto de reglas éticas o normas que sirven como base de la confianza social. Esta confianza puede reducir enormemente los costos de transacción y de negociación, y hace posible algunas formas eficientes de organizaciones económicas que de otra forma pueden ser afectadas por numerosas reglas, contratos engorrosos, litigios y burocracia.

Recientes estudios han mostrado para los Estados Unidos una creciente decadencia de los niveles de sociabilidad con importantes consecuencias para su economía. En la actualidad, este país paga una suma mucho mayor que otros países industrializados para

24 En este sentido, se habla de que el capital social es una extensión del capital humano

25 En el caso de la confianza, el economista y Premio Nobel Kenneth Arrow afirma que es difícil concebir la vida económica moderna sin la existencia de un nivel mínimo de confianza informal. Según él, en un sistema social la confianza es el lubricante básico ya que permite mayor eficiencia al evitar una gran serie de trastornos. La confianza con sus valores afines como la lealtad y la honestidad son ejemplos de las llamadas externalidades positivas, tienen un valor económico real y práctico, incrementan la eficiencia del sistema y permiten producir más bienes o más valores de gran significancia en una sociedad. Kenneth J. Arrow. *The Limits of Organization*. Nueva York, Norton, 1974, p.23. (Tomado de Fukuyama, 95).

la protección policial, y tiene más del uno por ciento de su población encerrada en prisiones. También pagan mucho más a sus abogados que en Europa o Japón. “Estos dos costos que, sumados representan un importante porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB anual), constituyen un impuesto directo motivado por el colapso que está sufriendo la confianza en la sociedad.”²⁶

Como afirma Fukuyama, la confianza en una sociedad permite reducir, en gran medida, los costos de transacción y de negociación, logrando con ello que esa sociedad sea más eficiente en comparación con otra que es desconfiada²⁷; sin embargo, cuando esa confianza se deteriora acarrea el aumento de los costos que, en últimas, puede afectar el crecimiento económico.

La mejor fuente de capital social, según Fukuyama, y la más productiva es la sociabilidad espontánea, es decir, *la habilidad de los extraños (sin parentesco o*

vínculo familiar) para confiar en otros y trabajar juntos en nuevas y flexibles formas de organización.

En un reciente estudio de Mauricio Rubio sobre el capital social en Antioquia muestra como en el siglo pasado, las características socioculturales de la gente paisa contribuyeron a su temprana industrialización y a su propio desarrollo económico y social. El antioqueño del siglo pasado se identificó por su confianza ante los individuos extraños que participaban en los procesos de intercambios y también por la capacidad de la familia para adoptar foráneos y formar con ellos asociaciones más allá del núcleo familiar.

“La economía esencialmente minera y aislada de Antioquia del siglo XIX, donde buena parte del consumo se importaba, llevó al desarrollo de un sistema de intercambio basado en el crédito a largo plazo, entre el importador mayorista y el minorista y, entre éste último y los consumidores, que

26 Fukuyama. Op. cit. p.30

27 De la misma manera que es más eficiente la moneda que el trueque. Putnam (93)

funcionaba básicamente basado en la confianza. Esta pujante actividad comercial de importación y de intercambio con otras regiones del país, dio origen a grandes casas comerciales que posteriormente se aliaron para emprender proyectos económicos y fundar bancos, que serían las primeras sociedades por acciones, léase empresas no familiares del país. Por muchos años este sistema financiero funcionó, más sobre garantías reales, sobre la base de mutua confianza... Un segundo factor... tiene que ver con la facilidad con que la institución familiar adopta agentes extraños. Varios analistas han coincidido en señalar la gran influencia que, en la primera mitad del siglo XIX, tuvo un grupo de técnicos sobre el desarrollo del capital humano en Antioquia. Aunque no muy numerosos, estos extranjeros fueron importantes no sólo por sus aportes al conocimiento técnico de la época sino porque,

mediante un exitoso proceso de integración social, afectaron las actitudes de la clase dirigente hacia la educación técnica y científica... Este grupo de ingenieros foráneos incorporados por adopción a la clase empresarial antioqueña contribuyó al establecimiento de un núcleo de enseñanza y educación en Medellín y le dio un impulso definitivo a la inversión en capital humano productivo.”²⁸

Hasta aquí sólo se ha mencionado una fuente de capital social, que según Fukuyama es la más representativa, la sociabilidad espontánea; no obstante, también la fuente primaria, es decir, la familia ha sido productiva para algunas sociedades²⁹. Decir cual sea la más beneficiosa, en términos de crecimiento, no es fácil, ya que como lo muestra Fukuyama (95), varios países han mostrado en los últimos años tasas de creci-

28 Rubio Mauricio. Capital Social, Educación y Delincuencia Juvenil en Colombia. Documento CEDE. Santafé de Bogotá. Abril 1996. P16-17.

29 “En algunas culturas, como las de China y las de ciertas regiones de Italia, la familia tiene una importancia mucho mayor que cualquier otra forma de asociación. Este hecho produce un impacto notable sobre la vida industrial, como lo indica el desarrollo extraordinariamente acelerado durante los últimos años, de muchas de las economías chinas e italianas, el familismo en sí no constituye una barrera ni para la industrialización ni para el rápido crecimiento, si los demás valores culturales se hallan en equilibrio.” Fukuyama (95). p.84.

miento importantes y poseen, a su vez, marcadas diferencias en cuanto a la fuente de la sociabilidad³⁰. Sin embargo, lo que si deja entrever éste científico es que dependiendo de la fuente generadora de capital social se afectará el carácter del crecimiento económico en lo referente a los diferentes tipos de organización económica posibles, así como en cuanto a los sectores de la economía global en los que esa sociedad operará³¹.

En este sentido, predice el posible comportamiento de los diferentes tipos de sociedades en un futuro no muy lejano. El crecimiento económico de las últimas décadas, enmarcadas en un proceso de globalización económica cada vez más creciente, se ha ba-

sado fundamentalmente en la competitividad.³²

Aunque algunas sociedades con bajos niveles de confianza (por fuera de la familia) como Italia y Taiwán han alcanzado tasas de crecimiento, en los últimos años, más altas que aquellas que poseen mayor sociabilidad espontánea, mediante pequeñas empresas con características como la facilidad de creación, mayor flexibilidad y adecuación a los mercados cambiantes; también es cierto que ésta puede considerarse como una etapa temprana de desarrollo económico en donde no acarrea graves problemas que la sociedad no cuenta con grandes organizaciones. Es indiscutible, y lo han demostrado los estudios sobre la

30 " Las sociedades familísticas tienen mayores dificultades en crear grandes organizaciones económicas perdurables; y esta limitación reduce la cantidad de sectores de la economía global en los que ese tipo de empresas podrán operar... En cambio, las culturas que se inclinan hacia la sociabilidad voluntaria son capaces de crear espontáneamente grandes organizaciones privadas." Fukuyama (95).p.84.

31 Las sociedades chinas, como Taiwan, Hong Kong y la misma República China, Francia e Italia son sociedades esencialmente familísticas en donde con frecuencia, las asociaciones voluntarias son débiles porque los individuos no emparentados son desconfiados. En contraposición, se encuentran países como Alemania, Estados Unidos o Japón que poseen un alto grado de confianza social generalizada y, por lo tanto, una fuerte propensión hacia la sociabilidad espontánea. Fukuyama (95). Capítulo tres. Escala y Confianza.

32 Entendida ésta como la capacidad de un país para exponerse al mercado externo y mantener, o elevar el nivel de vida de su población. Véase Fajnzilber, "Competitividad Internacional: Evolución y Lecciones". Revista de la CEPAL N.36, Santiago de Chile, Diciembre de 1988. P 7.

competitividad de las naciones, que el tamaño de la empresa sí afecta a los sectores de la economía global en los que una nación puede participar, afectando con ello su competitividad general. En otras palabras, la competitividad como forma de acceder a mayores niveles de crecimiento económico y a mejores condiciones de vida para toda la población parece exigir cada vez más la conformación de grandes organizaciones³³ que están enormemente relacionadas con los niveles del capital social de una sociedad. Al respecto dice Fukuyama: " En qué medida la incapacidad de crear grandes organizaciones afectará, en el futuro el crecimiento económico dependerá de factores hoy imposibles de conocer como, por ejemplo, el rumbo que tomarán la tecnología y los mercados. Pero en determinadas circunstancias, dicha incapacidad podrá resultar significativa y llegar a perjudicar

el potencial de crecimiento, en el largo plazo, de países como China e Italia."³⁴

A pesar de la duda expresada por el autor, todo parece indicar que el marcado énfasis, que se le está otorgando al capital humano dentro de las fuentes de competitividad para el siglo venidero, puede ser complementado con otro nuevo capital, el social. Atrás quedaron las políticas centradas en menores salarios, o en aprovechamiento casi exclusivo de los recursos naturales para alcanzar la competitividad. La mejor vía parece ser la búsqueda de la productividad a través de la innovación.

En síntesis, se puede hablar de un capital social que es productivo porque permite ciertas formas de organización de los seres humanos que garantizan eficiencia y productividad. Pero sin duda

33 Cuando se habla aquí de grandes organizaciones, no se refiere solamente a grandes corporaciones integradas a empresas o empresas individuales de gran magnitud en cuanto a la cantidad de factores que utiliza; también incluye pequeñas empresas unidas a través de redes que pueden lograr economías de gran escala. Estas redes no se basan solamente en la familia sino que también involucran cooperación de no familiares, conformando así una base profesional y funcional. La pequeña empresa que hace parte de una red, constituye también una opción organizativa con un alto grado de sociabilidad espontánea. Véase Fukuyama (95), Capítulo 10, El Confusionismo Italiano.

34 Fukuyama. Op.cit. p.51.

lo más importante es que el capital social genera círculos virtuosos, la generación de mayor eficiencia y productividad genera mayores niveles de crecimiento y estos a su vez, potencian mayores niveles de capital físico y humano.

Hasta aquí, el análisis se ha centrado en el lado productivo del capital social, y sus efectos positivos sobre el crecimiento económico. Así mismo, cabrá esperar que a menores niveles de capital social menores niveles de crecimiento. Los estudios llevados a cabo desde el setenta en Estados Unidos sobre las tendencias decrecientes de su capital social (TDCS)³⁵ muestran claramente esa relación, aunque a través de vías indirectas, es decir, las deficiencias en el capital social se vinculan con el au-

mento de la violencia, de la criminalidad urbana, y la creciente litigiosidad, entre otros, de este modo, ocasionan grandes costos a la sociedad, que en últimas deterioran la dinámica de crecimiento económico.

Uno de esos costos puede ser el deterioro en los niveles de inversión en capital humano. La TDCS³⁶ sienta sus bases en el argumento de que el capital social es un complemento necesario para garantizar los retornos del capital humano. Se señala que los beneficios del proceso largo y costoso de prepararse y educarse necesitan de un soporte social de transmisión de valores, actitudes e información. Cuando no hay capital social, las ventajas futuras de la inversión en capital humano

35 " La tendencia del estadounidense a asociarse en organizaciones voluntarias se mantiene hasta el presente, pero en las últimas dos o tres generaciones se ha ido debilitando en algunos aspectos claves. La vida familiar, que constituye la forma primaria y básica de asociación, se ha ido deteriorando de manera muy marcada desde la década de los 60, con un fuerte incremento de las tasas de divorcio y de familias a cargo de uno sólo de los padres. Más allá de lo que sucede con la familia, también se ha observado un debilitamiento de los tipos de comunidad más antiguos, como el vecindario, la iglesia y el lugar de trabajo. Al mismo tiempo, se ha notado un amplio aumento del nivel general de desconfianza, mensurable a través del grado de cautela con que actúa el estadounidense frente a su prójimo, a causa del aumento de la criminalidad y del incremento masivo de juicios como instrumento para dirimir diferencias." Fukuyama. Op.cit. p.72.

36 La TDCS ha sido validada por innumerable literatura empírica y, aunque en su mayoría ésta se refiere a los Estados Unidos, en forma relativamente automática se ha tratado de generalizarla para explicar la creciente incidencia de comportamientos criminales en otras sociedades como el resultado de las deficiencias en capital social. Rubio (96).

no son muy claras, llevando a que los jóvenes abandonen las escuelas, ingresen en el mundo de las drogas y de la delincuencia.

Rubio (96) muestra que la TDCS presenta una gran debilidad “ en cuanto excluye la posibilidad de que en algunas sociedades la educación formal y tradicional pueda ser, para algunos segmentos de la población , una inversión con bajo rendimiento, un mal negocio. Cuando en una sociedad es concebible un escenario bajo el cual actividades como el abandono escolar, o la delincuencia, constituyen una alternativa tanto o más viable económicamente que la inversión en capital humano tradicional, se puede predecir que individuos jóvenes económicamente racionales, tomen la decisión de inclinarse hacia esas actividades.”³⁷

De este modo, podría pensarse, como efectivamente lo sustenta Rubio, que no es siempre la debilidad en el capital social la que ocasiona el aumento de la vio-

lencia, y por consiguiente la desaceleración del crecimiento económico; más bien se puede hablar de la existencia de un capital social no productivo o destructivo.³⁸

“Se puede entonces caracterizar por lo menos dos escenarios institucionales, y en consecuencia, dos tipos de capital social, diferentes en términos de su impacto sobre el desempeño económico. Para el capital social productivo cabe pensar en un círculo virtuoso en el cual el marco institucional, la cultura, las reglas de juego, estimulan el crecimiento económico y las organizaciones exitosas, favorecen cambios institucionales que, a su vez, refuerzan el crecimiento. Es favorable, sin embargo , concebir la existencia de capital social improductivo, y aún destructivo, bajo el cual las redes, los contactos, las relaciones de poder, las normas, las actividades políticas, el sistema de recompensas establecidas en esa sociedad, incentivan la búsqueda

37 Rubio. Op. cit. p.9.

38 Putnam (93) se había referido a posibles efectos negativos del capital social cuando se utiliza con malos propósitos.

da de rentas o los comportamientos delictivos.”³⁹

La TDCS muestra que bajos niveles de capital social conducen a problemas sociales con enormes consecuencias económicas, no obstante, parece que ésta teoría no es aplicable a países que, como Colombia, han evidenciado fuertes niveles de capital social en la forma de organizaciones delictivas, en otras palabras, un capital social utilizado con fines no productivos o al margen de la ley con consecuencias en términos de menores niveles de crecimiento.

El narcotráfico, la guerrilla⁴⁰, las bandas delincuenciales, son asociaciones al margen de la ley, unidas bajo lazos de consanguinidad o de amistad que trabajan juntos con el fin de beneficiarse mutuamente. En este sentido, conforman un capital social que no es productivo, ya que sus objetivos reflejados en su accionar no son

benéficos para la economía nacional.

Los efectos más significativos para la economía son entre otros: la destrucción de la infraestructura nacional, el aumento de los impuestos directos (para la guerra), e indirectos, a través de los gastos individuales que se realizan para asegurar vidas y bienes de la violencia y el terrorismo, el desincentivo a la inversión extranjera y nacional, el desprestigio internacional, la corrupción, la pérdida de capital humano, etc.

Armando Montenegro y Carlos Esteban Posada en una investigación denominada “Criminalidad en Colombia” demuestran, mediante un estudio econométrico, la hipótesis según la cual: “ Aunque el crecimiento económico (del ingreso y la riqueza) de la sociedad es uno de los factores que puede inducir a la mayor criminalidad, es claro, como ha sido reconocido desde hace

39 Rubio. Op. cit. p.9.

40 La guerrilla, por ejemplo, nace en Colombia como una organización política que lucha contra un estado concebido como corrupto, ineficiente e incapaz de garantizar las condiciones mínimas para la población; sin embargo los mecanismos que hasta ahora ha utilizado son eminentemente delictivos, entrando en contradicción con los objetivos promulgados, ocasionando hasta el momento unas condiciones más desfavorables que las que ellos quieren reivindicar.

mucho tiempo, que si ésta supera ciertos límites puede ser un serio obstáculo al avance de la economía, bien por sus efectos inmediatos y nefastos sobre el orden económico o bien por la necesidad de destinar recursos a combatir la criminalidad en detrimento de otros fines, varios de estos de carácter productivo.”⁴¹

Igualmente, un estudio de Mauricio Rubio⁴² otorga evidencia empírica según la cual la alta y creciente criminalidad afecta el desarrollo económico. En Colombia para 1993 los costos directos de las actividades ilegales⁴³ ascendieron a 6027 billones de pesos que correspondían al 15.1% del PIB nacional. El narcotráfico y el terrorismo representaban 3% y 0.2% del PIB, respectivamente.

Evidentemente, el capital social actúa en dos vías, de acuer-

do a los objetivos por los cuales se establece. No sólo Colombia, sino otros países o regiones como el Sur de Italia⁴⁴, Rusia, comunidades de los barrios pobres de las grandes ciudades de los Estados Unidos cuentan con organizaciones fuertes que se unen para delinquir, y que forman empresas tan gananciosas que rápidamente se consolidan y se extienden.

Los efectos negativos de ese tipo de capital social, sobre el desempeño de la economía, están empezando a ser valorados, tanto por estudios teóricos como empíricos que plantean interdependencias entre el entorno institucional (estabilidad política o violencia) y las posibilidades de crecimiento de una sociedad. De este modo, indirectamente, el capital social como fuente ya sea de eficiencia o de mayores costos para la economía, entra a formar parte

41 Borradores Semanales de Economía. No.4. Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos. Santafé de Bogotá. 1994. P.20.

42 “*Crimen y Crecimiento en Colombia*”, Problemas de Desarrollo. Ed CEJA. Santafé de Bogotá, 1995.

43 Aquí se incluyen delitos contra el patrimonio, deudas no pagadas, juicios e investigaciones fiscales, robos a empresas de servicios públicos, evasión tributaria, contrabando, terrorismo, secuestros, homicidios, narcotráfico, gasto público en seguridad y justicia y gasto privado en vigilancia, litigios y pólizas de seguros.

44 Los grupos comunitarios más fuertes en el Sur de Italia son las comunidades delictivas, como la mafia, Ndrangheta o camorra. Fukuyama. Op cit. p.123.

de los estudios de desarrollo económico y, en consecuencia, de las políticas públicas, especialmente en aquellos países que todavía no lo alcanzan.

III. Capital social y políticas públicas

Las políticas públicas son el reflejo de lo que los gobiernos o el Estado quieren para una nación. Cuando un gobierno define entre sus prioridades, obtener mayores niveles de crecimiento económico, tiene claro cuáles son los mecanismos mediante los cuales lo puede obtener.

Los sociólogos, mencionados anteriormente, no parecen estar muy de acuerdo entre ellos acerca del verdadero papel que tiene el Estado como promotor de políticas públicas que propendan por mayores niveles de capital social productivo y, en consecuencia, logren mayor desarrollo económico.

Así, mientras Fukuyama duda del efecto que pueda producir la

política pública en su objetivo de acrecentar el capital social o de revitalizarlo, ya que según él, éste capital depende, en gran medida, de factores no racionales como la cultura, la religión, la tradición, etc., que hacen complejo el fenómeno. Putnam, está convencido de que el carácter de bien público del capital social, le otorga una vulnerabilidad importante frente a las políticas gubernamentales, que lo convierte en un elemento vital en la construcción de nuevas vías para alcanzar crecimiento y desarrollo económico. Al respecto afirma el autor: "social capital is not a substitute for effective public policy but rather a prerequisite for it and, in part, a consequence of it."⁴⁵

Ambos coinciden en que el capital social como cualquier otra forma de activo convencional, se puede agotar, sin embargo, Fukuyama encuentra en este hecho, la principal razón para poner en duda la efectividad de la política pública. "Los gobiernos a menudo, tienen que intervenir para promover el comunitarismo cuan-

45 "El capital social no es un sustituto de una efectiva política pública pero, por el contrario, es un prerequisite para ella, y en parte una consecuencia de ella." En Prosperous Community. Social Capital and Public Life, American Prospect, Spring, 1993, p.9.

do existe un déficit de sociabilidad espontánea. Pero la intervención estatal implica riesgos muy concretos, ya que es muy fácil que la misma debilite, de manera paulatina, las comunidades espontáneas establecidas en la sociedad civil.⁴⁶

En contraste, Putnam encuentra en la política pública una fuente de acción que permite fortalecer y potenciar el capital social, evitando con ello que decrezca y se extinga.

A pesar de la diferencia de los dos puntos de vista, parece existir un punto de encuentro. Fukuyama no le ha negado completamente el accionar a la política pública en lo que corresponde al fortalecimiento y acumulación de capital social, él le encuentra un puesto importante a la política gubernamental, cuando ésta es llevada a cabo por un Estado que es democrático, legítimo y transparente. Bajo esta óptica, la percepción que tenga la comunidad sobre el gobierno que ejecuta la política pública es fundamental, ya que un gobier-

no que reúne estas características inspira confianza y credibilidad frente a los ciudadanos, condición necesaria para que cualquier política, sea cual fuere función.

En el caso de la política social que incentiva la formación de grupos sociales que trabajan activamente en la solución de sus propios problemas se evidencia, para el caso colombiano, que es fundamental que el Estado maneje políticas transparentes en el sentido de que beneficien realmente a los más pobres, y eficientes, en el sentido de que cumplan los objetivos que se promulgan. Si esas condiciones no se presentan, es seguro que la gente termina por deshacer sus vínculos comunitarios, optando por el trabajo individual y familiar. Un ejemplo particular se presentó en Medellín con el Programa de Mejoramiento de Barrios Subnormales (PRIMED), nacido de una política social municipal que quería mejorar las condiciones de vida de personas de escasos recursos y, su vez, potenciar la formación y fortale-

46 Fukuyama. Op.cit. p.46.

cimiento de las organizaciones comunitarias. En un principio, la gente al conocer el proyecto y vincularlo con políticas estatales no creyó en él y mostró una actitud reacia al trabajo en comunidad, pues no le auguraban futuro a las propuestas gubernamentales. Sin embargo, la concepción que tenían de un Estado corrupto e ineficiente fue cambiado con el tiempo, gracias a una política que fue diseñada con transparencia, equidad y eficiencia. Y, en conclusión, los resultados positivos del PRIMED, permitieron que el capital social de los barrios subnormales de Medellín, beneficiarios del programa, creciera.

En el caso de los países subdesarrollados de América Latina, caracterizados por contar con gobiernos corruptos, ineficientes y hasta ilegítimos, parece existir una doble tarea. En primer término, y antes de promover el capital social, es trabajar por un estado democrático, legítimo y transparente y, en segundo lugar, reconocer la importancia del capital so-

cial como elemento vital en el crecimiento y desarrollo económico del próximo siglo, a través de dos vías fundamentalmente: promoviendo el capital social productivo que permite una mayor eficiencia y productividad, generando círculos virtuosos que acrecientan las inversiones en capital humano y físico, y debilitando⁴⁷ el capital social improductivo que ocasiona grandes costos para un país en términos económicos y sociales.

En conclusión, el capital social en América Latina, principalmente, se vislumbra como una condición necesaria para alcanzar el desarrollo de estas naciones. Las condiciones culturales no son las mismas en el mundo. Los países subdesarrollados requieren nuevas estrategias que indaguen más sobre las características culturales particulares. En principio, cualquier política que desee fortalecer, crear y acumular capital social, tendrá que ser precedida por gobiernos legítimos y eficientes. Dadas estas condiciones, el

47 Ese debilitamiento se puede lograr a través de la formación cada vez más creciente de capital social productivo.

camino a seguir es diseñar políticas que brinden la oportunidad a la comunidad para organizarse y ser reconocida. El apoyo técnico y financiero será fundamental para las organizaciones sociales, permitiendo que desarrollen habilidades en cuanto a movilización de recursos para garantizar la sostenibilidad financiera, generen sus propios ingresos mediante servicios a la sociedad con buenos niveles de calidad, mejoren su productividad y participen activamente en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los proyectos que buscan solucionar sus necesidades. (Ramírez, 96).

El PRIMED es un ejemplo de una política que reúne todas estas características. En la evaluación del programa después de tres años de su inicio se corrobora lo anterior: "La comunidad tiene participación en la planificación y ejecución del PRIMED, no sólo con las contrapartidas en dinero o mano de obra estipuladas en cada uno de

los objetivos específicos, sino en la priorización de obras, seguimiento y veeduría del programa y la determinación de futuros desarrollos en cada una de las zonas de intervención."⁴⁸

El resultado final y más importante de todo el proceso se resume así: "Uno de los resultados en el proceso de autoconstrucción y ayuda mutua, fue que las familias valoraron y afianzaron conductas solidarias y sentido de vecindad."⁴⁹

El PRIMED es, entonces, fiel reflejo de una política pública exitosa en el logro de la formación y acumulación de capital social, guiando un proceso en el mediano y largo plazo de crecimiento y mayor bienestar para la población de menores recursos y, en general, para toda la población. No obstante, la tarea es compleja y difícil, dadas las características de los actuales modelos de desarrollo implantados en los países de América Latina y, adicionalmente, a lo

48 Evaluación del PRIMED. Alcaldía de Medellín. Medellín. 1997. p. 63.

49 Ibid, p.82.

novedoso del concepto de capital social.⁵⁰

Un estudio del Banco Mundial sobre la pobreza en Colombia realizado en 1995 muestra como la política social cuyo objetivo primordial es la reducción de la pobreza debe procurar, en los próximos años, que los más necesitados se beneficien del crecimiento económico y, adicionalmente, contribuyan a él. En este sentido, el estudio llevado a cabo por Ernesto May recomienda una estrategia de desarrollo institucional, dentro de la cual se destaca la apertura de la administración pública al sector privado, ONGs y comunidades organizadas en áreas como la planificación, financiamiento, implementación de programas, capacitación, administración y evaluación. En el sector de empleo rural, por ejemplo, se sugirió que con el fin de

lograr un mayor impacto de la política, los programas deberían ser ejecutados por grupos comunitarios como las Juntas de Acción Comunal, las Empresas Solidarias o grupos organizados de mujeres.

Esta nueva visión de la política social, en gran medida, dio lugar al surgimiento de la Red de Solidaridad Social como un elemento adicional y fundamental para complementar la gestión del Estado tendiente a brindar mayores oportunidades a los más necesitados en aras de alcanzar un desarrollo sostenido y a la vez formar nuevos ciudadanos más partícipes de la democracia y el desarrollo.

Sin embargo, las posibles ventajas de la promoción del capital social por parte del Estado colombiano a través de los programas

50 Así lo expresa Ramírez: " Sabemos cómo perseguir el desarrollo económico, sabemos como perseguir el desarrollo humano, e inclusive sabemos cómo perseguir el desarrollo sostenible. Lo que necesitamos descubrir es cómo perseguir los tres simultáneamente. Tenemos una buena idea de cómo se lleva a cabo la acumulación de capital físico; tenemos una regular idea del proceso de acumulación de capital humano; e inclusive tenemos alguna idea del proceso de acumulación y conservación del capital natural. De lo que adolecemos es del conocimiento apropiado para el desarrollo y la acumulación de capital social a través de procesos como la toma de decisión colectiva, la acción pública, la participación política, el control y la capacidad institucional." RAMÍREZ, Mauricio. "El concepto de Desarrollo Sostenible". La Gallina de los Huevos de Oro. Debate sobre el Desarrollo Sostenible. Ecofondo-Cerec. Santafé de Bogotá. Feb. de 1996. p.88.

de política social requieren necesariamente de una contrastación empírica que permita comparar, mediante un análisis costo-beneficio, los resultados de las políticas que se basan en el capital social y las que no lo hacen. Desafortunadamente, el país no cuenta con sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas sociales que logren evaluar la eficacia de los gastos y programas a través de la cuantificación del impacto en función de los costos y beneficios. El Estado carece de estimaciones verosímiles sobre los beneficios, y sólo posee, en el mejor de los casos, los costos de los programas y los costos unitarios por beneficiario (May, 96).

A pesar de estas limitaciones, la pobreza en la que viven la gran mayoría de los colombianos exige nuevas vías de acceso al desarrollo, de cara al nuevo siglo. Los primeros signos positivos de una política social que se fundamenta en el capital social ya se han dado: la Red de Solidaridad Social que, a pesar de las críticas, ha mostrado formas nuevas de participación que pueden ser mejoradas en el mediano plazo; y el PRIMED, como fiel reflejo de lo que una comunidad organizada conjunta-

mente con una acción decidida y eficaz de los gobiernos municipales pueden lograr.

IV. Conclusiones

1. Los estudios sobre el crecimiento económico a largo plazo deben dejar de lado la distinción entre factores económicos y no económicos. El crecimiento debe considerarse como un aspecto especial de la evolución social general y, en este sentido, puede ser explicado no sólo por el capital tradicional: físico, natural y humano, sino también por el capital social.

2. El capital social, entendido, como un conjunto de atributos propios del ser humano en su relación con los demás, es una extensión del capital humano, aunque con una existencia propia. Este capital debe ser tenido en cuenta en los estudios sobre el desarrollo de las naciones, por dos vías. La primera, mediante una relación positiva que establece que el capital social es productivo y eficiente y, a su vez, promueve círculos virtuosos que acrecientan la inversión en los capitales tradicionales. Y la segunda, que establece una rela-

ción negativa, cuando el capital social es promovido para fines no productivos, generando violencia y criminalidad, con altos costos económicos y sociales para toda la población.

3. Los países subdesarrollados, en especial, requieren de políticas públicas que indaguen por la cultura particular y por la estructura social de la sociedad. Esta es una condición necesaria para salir del estancamiento a que están sometidos. Las vías tradicionales parecen no ayudar en esta tarea, justamente, porque éstas son imitaciones de modelos de países desarrollados con características muy diferentes a estos países. Las vías para acceder al desarrollo no son iguales, dependen cada vez más de factores institucionales y culturales más allá de los estrictamente económicos.

4. La política social en Colombia se vislumbra como la mejor vía mediante la cual el Estado puede promover el capital social. Los primeros pasos ya se han dado con resultados satisfactorios que alentarán, seguramente, estudios tanto teóricos como empíricos más detallados en torno a la importan-

te relación entre capital social, crecimiento económico y políticas públicas.

Referencias

Alcaldía de Medellín. *Evaluación del Primed*. Medellín. 1997. 126 p.

Coleman, James. "Introducing Social Structure into Economic Analysis". *The American Review*, May 84. p. 84-89

_____. "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology*. Vol 94, Suplement 1988. Chicago: University of Chicago Press, 1988. p. 95-120

Colombia. Congreso. *El salto social: plan nacional de desarrollo, ley de inversiones*. 1994-1998. Santafé de Bogotá: DNP. 1995. 368 p.

Colombia. Red de Solidaridad Social: *Una estrategia de desarrollo social y humano*. Presidencia de la República. Santafé de Bogotá: Atípicos Editores Ltda, Mayo de 1995. 118p.

Economist. *No Accounting for Tastes*, Vol 336, Sept 95. p. 64.

Fajnzilber, Fernando. "Competitividad Intenacional: Evolución y Lecciones". *Revista de la Cepal* No.36 (dic. 1988). p. 7-24.

Fukuyama, Francis. *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*. Buenos Aires-México: Ed. Atlántida, 1996. 492 p.

Hoselitz, Bert F. et al. *Teorías del crecimiento Económico*. México: Ed. Herberos Hermanos S.A, 1964. 456 p.

Jones, Hywel. *Introducción a las Teorías Modernas del Crecimiento Económico*. Barcelona: Ed. Antoni Bosch, 1983. 313 p.

Londoño, Juan Luis de la C. *Violencia, Psychis y Capital Social: Notas sobre América Latina y Colombia*, Santafé de Bogotá: julio 1996. 28 p.

May, Ernesto. *La Pobreza en Colombia: Un estudio del Banco Mundial*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1996. 340 p.

Montenegro, Armando; Posada, Carlos Esteban. "Criminalidad en Colombia". *Borradores Semanales de Economía*. No. 4. Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos, 1994. 26 p.

Pinto, Alfredo. "Formación del Capital Humano". Colección *Problemas de Desarrollo*. Santafé de Bogotá: ed. CEJA, Abril 1996. p. 43-52

Putnam, Robert D., "The prosperous Community, Social Capital and Public Life", *American Prospect*, Spring, 1993. p. 35-42

_____. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*,

Princeton, Princeton University Press, 1993. p. 882-897

Ramírez, Mauricio. "El concepto de Desarrollo Sostenible". *Cerec-Ecofondo. La Gallina de los Huevos de Oro*. Santafé de Bogotá, Ecofondo-Cerec, Feb 1996. p. 69-89

Rosales, Osvaldo. *Política Industrial y Fomento de la Competitividad*. Mimeo de la Cepal. SPI. 31 p.

Rubio, Mauricio. "Crimen y Crecimiento en Colombia". *Colección Problemas de Desarrollo*. Santafé de Bogotá, Ed. CEJA, 1995. p. 55-99

_____, "Capital Social, Educación y Delincuencia Juvenil en Colombia". *Documento CEDE*, Santafé de Bogotá, Abril 1996. 68 p.

Sala-i-Martin, Xavier. *Apuntes de crecimiento Económico*. Barcelona: Antoni Bosch, editor, 1994. P. 3-19

Shultz, Theodore W. "Capital Human". *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Crowell Collier and Macmillan. Vol 2. United States: ed. David L. Sills, 1968. p. 278-286

Vélez, Carlos Eduardo. *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos*. Santafé de Bogotá: DNP. 1996. 442 p.