

Primera Parte

El impacto de la ética sobre el desarrollo

Más ética, más desarrollo

Noruega es uno de los líderes mundiales en transparencia: allí la corrupción es casi inexistente. Sin embargo, la legislación anticorrupción es reducida. La causa se halla en los valores sociales predominantes. Un corrupto sería duramente excluido

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

El impacto de la ética sobre el desarrollo

El continente más desigual

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

El Premio Nobel de Economía Amartya Sen subraya (1997): “Los valores éticos de los empresarios y los profesionales de un país (y otros actores sociales clave) son parte de sus recursos productivos.” Si son a favor de la inversión, la honestidad, el progreso tecnológico, la inclusión social, serán verdaderos activos; si, en cambio, predominan la ganancia rápida y fácil, la corrupción, la falta de es-

crúpulos, bloquearán el avance. La idea ha sido acogida hoy por los principales organismos internacionales. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (

BID) y las Naciones Unidas, entre otros, han creado áreas dedicadas a impulsar el capital social.

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

El capital social puede ayudar. Se expresa en formas muy concretas que es necesario fortalecer y que pueden desempeñar un papel muy importante. Una de ellas es el voluntariado. En la Argentina, sin la acción de organizaciones ejemplares como Cáritas, la

AMIA

, la Red Solidaria y muchas otras, la pobreza sería aún peor. El ejemplo de cartoneros que juntaron y entregaron 900 kilos de alimentos a niños tucumanos más pobres aún que ellos indica el potencial inmenso de la solidaridad que encarnan los voluntarios.

18

/

Más ética, más desarrollo

Otra materialización del capital social es la responsabilidad social empresarial. En Estados Unidos es creciente la presión pública en ese sentido, y ha surgido el intento de crear, junto con los indicadores de calidad usuales, un

ISO

de

calidad social que permita a los inversores elegir empresas que la practiquen. En Francia, los fondos éticos se difunden crecientemente y la Asociación Cristiana Ética e Inversiones pide invertir en empresas que se destaquen en valores como los derechos humanos, el respeto y desarrollo de la persona y participaciones constructivas en países en desarrollo. En la Argentina hay un gran reclamo latente en esta dirección. Una reciente encuesta (mencionada por

Te

r

cer Sector,

abril

2003) detectó que el 86,5% de los consumidores dicen que la responsabilidad social pesa al definir sus compras; el 52,6% está dispuesto a pagar más por el precio de productos de empresas socialmente responsables y el 77%, a dejar de comprar las mercaderías de las irresponsables.

Círculos virtuosos

Otras expresiones del capital social son el aumento de la participación ciudadana y el fortalecer, como lo sugiere un estudio del Banco Mundial (

V

oces de los

pobres,

2000), las organizaciones de los pobres, abriéndoles oportunidades productivas y ayudándolas a capacitarse.

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

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

El impacto de la ética sobre el desarrollo

/

19

La ética cuenta

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

II

ha encabezado el cuestionamien-

to de la supuesta dicotomía entre ética y economía. Ha señalado repetidamente que es imprescindible volver a analizar la relación entre ambas, y que la ética no sólo no es ajena a la economía sino que debería orientarla y regularla. Así, entre otros aspectos el Papa exige un “código ético para la globalización.”

Esta discusión está lejos de ser teórica. Tiene sustanciales efectos prácticos.

La ética incide todos los días en la economía.

Lo que una sociedad hace respecto de los valores éticos puede tener importancia decisiva en su economía. En contra, como en los casos de Enron, Collor de Me-

llo, Fujimori, la grave crisis de corrupción en la Argentina de los años noventa y otros ejemplos similares, o a favor. Si una sociedad cultiva sistemáticamente sus valores éticos, cosecha resultados. Noruega, por ejemplo, es el número uno —en los últimos tres años— entre 180 países del mundo en la tabla de Desarrollo Humano de la ONU

. Una economía potente, con altísimo desarrollo social y sin corrupción. Esa sociedad trata por todos los medios de mantener muy altos estándares éticos. Así está analizando continuamente y con autocrítica sus responsabilidades como país desarrollado hacia el mundo en pobreza, y su gobierno impulsa una discusión ética permanente sobre los desafíos éticos de la sociedad en las escuelas. Los valores éticos anticorrupción y pro igualdad, solidaridad y cooperación que ha puesto en marcha son esenciales en sus logros económico-sociales. Esos valores son cultivados cuidadosamente en el sistema educativo en todos sus niveles y a través de ejemplos de los líderes.

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

20

/
Más ética, más desarrollo

estrecha relación que debería haber entre valores éticos y comportamientos económicos. Ello significa poner en el centro de la agenda pública temas como la coherencia de las políticas económicas con los valores éticos, la responsabilidad social de la empresa privada, la eticidad en la función pública, el fortalecimiento de las organizaciones voluntarias, y el desarrollo de la solidaridad en general.

T

odos los actores sociales deberían colaborar para que la ética volviera, tanto para erradicar la corrupción como para motivar actitudes positivas.

Es fundamental al respecto el papel que puede jugar la educación en todos sus ámbitos y particularmente en las universidades. Las nuevas generaciones de profe

sionales deben ser preparadas a fondo en sus responsabilidades éticas. Ello es crucial en áreas decisivas para el desarrollo, como las de gerentes, contadores, economistas y otras profesiones afines. Así, entre otros aspectos, los especialistas en ciencias gerenciales deberían ser formados para impulsar un avance en las prácticas de responsabilidad social empresarial, muy limitadas en las realidades latinoamericanas y nacional (como lo indica, entre otros, un estudio reciente de

IDEA

de la

Argentina,

Te

r

cer Sector

, junio 2003)

1

. Los contadores deberían velar por la pro-

tección de los intereses de la comunidad garantizando confiabilidad y transparencia total en la información tanto en el área pública como privada. Los economistas deberían contribuir en la generación de una economía que enfrente las tremendas exclusiones actuales, como la pauperización de los niños (60% de éstos en América Latina son pobres), la destrucción de familias por la pobreza y el desempleo (una de cada cinco en toda la región), la marginación de los jóvenes (su tasa de desocupación duplica en la región y en la Argentina las elevadas tasas promedio), las que derivan de las discriminaciones de género, del maltrato a las edades mayores, a las minorías indígenas, a los discapacitados, y otras.

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

El impacto de la ética sobre el desarrollo

/

21

¹ El estudio realizado en doce empresas de primera línea recoge entre las afirmaciones de los mismos entrevistados, según indica la revista

Te

r

cer Sector

, que “no se está en presencia de un cambio de paradigma en cuanto al rol que tienen

las empresas en el desarrollo de la sociedad y que las prácticas socialmente responsables no atienden las expectativas y demandas del conjunto de los actores sociales.”

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

lidades cooperativas de acción, recuperar empresas y otros campos similares. Esas acciones voluntarias les permitirían hacer un útil aporte y fortalecerían su potencial ético. Esas experiencias podrían vincularse estrechamente con diversas materias y formar parte de ellas, guiadas y tutoradas por su personal docente. La ética importa. Los valores éticos predominantes en una sociedad influyen a diario en aspectos vitales del funcionamiento de su economía. Eludir esa relación, como ha sucedido en la América Latina de las últimas décadas, significa crear el terreno propicio para que ese vacío de discusión ética favorezca que se desplieguen sin sanción social los valores antiéticos que encabeza la corrupción y continúan el egoísmo exacerbado, la insolidaridad y la insensibilidad frente al sufrimiento de tantos. El corrupto no sólo daña por lo que roba a la sociedad, sino por el mensaje que transmite: todo para mí, no me interesan los demás, no tengo problemas de conciencia, lo único importante es enriquecerse. Es hora de contestar definitivamente a ese mensaje, reivindicando los valores raigales de nuestra cultura que vienen de los textos bíblicos y de las civilizaciones originarias de América Latina. Ellos proclaman que el destino del ser humano es el amor, la solidaridad, la paz, la superación de todo orden de discriminaciones, el abrir a todos oportunidades para desarrollar su potencial²²

/

Más ética, más desarrollo

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

El capital social y la cultura.

Las dimensiones postergadas del desarrollo

I. El nuevo debate sobre el desarrollo

A
inicios del siglo

XXI

la humanidad cuenta con inmensas fuerzas productivas. Las revoluciones tecnológicas en curso han alterado sustancialmente sus capacidades potenciales de generar bienes y servicios. Los avances simultáneos en campos como la informática, la biotecnología, la robótica, la microelectrónica, las telecomunicaciones, la ciencia de los materiales y otras áreas han determinado rupturas cualitativas en las posibilidades usuales de producción, ampliándolas extensamente, y con un horizonte de continuo crecimiento hacia adelante. Sin embargo, 1.300 millones de personas carecen de lo más mínimo y viven en la pobreza extrema, con menos de un dólar de ingresos al día; 3.000 millones se hallan en la pobreza y tienen que subsistir con menos de dos dólares diarios; 1.300

millones de personas carecen de agua potable; 3.000 millones no tienen instalaciones sanitarias básicas; y 2.000 millones no reciben electricidad.

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

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

/

23

final abierto”; es difícil predecir en qué sentido evolucionarán, y las lógicas tradicionales son impotentes para explicar su curso. Edgar Morín (1991) resalta que en lugar del “fin de la historia”, vaticinado por algunos que alegaron que al desaparecer el mundo bipolar la historia sería previsible y hasta “aburrida”, lo que tenemos ante nuestros ojos es que “de aquí en adelante el futuro se llama incertidumbre.”

La historia en curso está marcada por severas contradicciones. Así, por ejemplo, al mismo tiempo que el conocimiento tecnológico disponible ha multiplicado las capacidades de dominar la naturaleza, el ser humano está creando desequilibrios ecológicos de gran magnitud, que ponen en peligro aspectos básicos del ecosistema y su propia supervivencia. Mientras que las capacidades productivas han llevado la producción mundial a más de 25 trillones de dólares, las polarizaciones sociales se han incrementando fuertemente y, según los informes de las Naciones Unidas (1998), 358 personas son poseedoras de una riqueza acumulada superior a la del 45% de la población mundial. Las disparidades alcanzan los aspectos más elementales de la vida cotidiana. Los acelerados progresos en medicina han permitido una extensión considerable en la esperanza de vida pero, mientras en las 26 naciones más ricas ésta alcanzaba, en 1997, a 78 años de edad, en los 46 países más pobres era, en el mismo período, de 53 años.

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

2

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

Hay una revalorización en el nuevo cuestionamiento de aspectos no incluidos en el pensamiento económico convencional. Se ha instalado una potente área de análi-

Hhhhhhhhhhhhhhhhhhhhhhhhhhhhhhhhh

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

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

Mediante la suma de factores, Wolfensohn (1998) sugiere la imprescindibilidad de sobrepasar los enfoques unilaterales: “Debemos ir más allá de la estabilización financiera. Debemos abordar los problemas del crecimiento con equidad a largo plazo, base de la prosperidad y el progreso humano. Debemos prestar

especial atención a los cambios institucionales y estructurales necesarios para la recuperación económica y el desarrollo sostenible. Debemos ocuparnos de los problemas sociales.”

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

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

El capital social y la cultura son componentes clave de estas interacciones.

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

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

Más ética, más desarrollo

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

III. Capital social, cultura y desarrollo

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

XX

. Indican

que allí hay claves decisivas del progreso tecnológico: la competitividad, el crecimiento sostenido, el buen gobierno y la estabilidad democrática.

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

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

tivamente, armar redes, concertaciones, sinergias de todo orden a su interior.

El impacto de la ética sobre el desarrollo

/

33

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

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

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

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

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

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

34

/

Más ética, más desarrollo

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

Encontró otras correlaciones significativas entre capital social y deserción escolar. Las relaciones de las familias con amigos, que a su vez pueden ser útiles para los hijos en sus estudios, los rodean de afecto y les pueden proporcionar valiosos contactos las llamó capital social externo. Comprobó que cuando las fami-

lias se van de una ciudad a otra, como sucede con frecuencia en Estados Unidos, ese capital social externo desaparece y ese es uno de los factores que resiente el rendimiento de los hijos en la escuela, por lo tanto la deserción sube. Si en la nueva ciudad los hijos van a escuelas religiosas, la deserción es menor. La razón sociológica es que en ellas a los padres les es más fácil reconstruir capital social externo que en las escuelas comunes. Encuentran con más facilidad afinidades con otros padres del mismo grupo religioso.

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

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

El impacto de la ética sobre el desarrollo

/

35

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

En visión crítica, Levi (1996) destaca la importancia de los hallazgos de Putnam, pero acentúa que es necesario dar más énfasis a las vías por las que el Estado puede favorecer la creación de capital social. Considera que el foco que pone Putnam en asociaciones civiles, lejos del Estado, deriva de su perspectiva romántica de la comunidad y del capital social. Ese romanticismo restringiría la identi-

fica-
ción de mecanismos alternativos para la creación y uso del capital social y limitaría

las conceptualizaciones teóricas. Wall, Ferrazi y Schryer (1998) entienden que la teoría del capital social necesita mayores refinamientos antes de que pueda ser considerada una generalización medible. Serageldin (1998) resalta que, mientras hay consenso en que el capital social es relevante para el desarrollo, no hay acuerdo entre los investigadores y prácticos acerca de los modos particulares en que aporta al desarrollo, en cómo puede ser generado y utilizado y cómo puede

ser operacionalizado y estudiado empíricamente.

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

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

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

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

36

/
Más ética, más desarrollo

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

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

La Porta, López de Silanes, Shleifer y Vishny (1997) trataron de convalidar las tesis de Putnam en una muestra amplia de países. Sus análisis estadísticos arrojan significativas correlaciones entre el grado de confianza existente en una sociedad y factores como la eficiencia judicial, la ausencia de corrupción, la ca-

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

T

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

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

/

37 propensos a ser expulsados o suspendidos en la escuela, a sufrir problemas emocionales o de comportamiento y a tener dificultades con los compañeros. También eran mucho más proclives a presentar una conducta antisocial. Katzman (1997) señala que estudios en el Uruguay muestran que los niños concebidos fuera del matrimonio indican una tasa de mortalidad infantil mucho mayor que el resto y los que no conviven con ambos padres biológicos exhiben mayores daños en distintas dimensiones del desarrollo psicomotriz. En una investigación en un medio totalmente diferente, Suecia, con mucho mejores condiciones económicas, se observa que, se mantiene el peso diferencial de las familias estables en el rendimiento del niño. Jonsson y Gahler (1997) demuestran que los niños que vienen de familias divorciadas presentan menor rendimiento educativo. Hay una pérdida de recursos en relación con aquellos con los que cuenta el niño en los hogares estables. Sanders y Nee (1996) analizan la familia como capital social en el caso de los inmigrantes en Estados Unidos. Sus estudios indican que el espacio familiar crea condiciones que hacen factible una estrategia clave de supervivencia, entre los inmigrantes: el autoempleo. La familia minimiza los costos de producción, transacción e información asociados con aquél. Facilita la aparición de empresas operadas familiarmente. Hagan, MacMillan y Wheaton (1996) señalan que en las migraciones, incluso hacia el interior de un país, hay pérdidas de capital social y

que ellas son menores en familias con padres involucrados con los niños y madres protectoras y mayores si se trata de padres y madres que no se dedican intensamente a sus hijos.

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

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

38
/

Más ética, más desarrollo

asociaciones voluntarias con mortalidad. Cuanto más baja es la primera, crece la segunda. Los investigadores introducen en el análisis el grado de desigualdad económica. Cuanto más alto —demuestran—, menor es la confianza que unos ciudadanos tienen en otros. El modelo estadístico que utilizan les permite afirmar que, por cada punto de aumento en la desigualdad en la distribución de los ingresos, la tasa de mortalidad sube dos o tres puntos con respecto a lo que debiera ser. Ilustran su análisis con diversas cifras comparadas. Estados Unidos, a pesar de tener un ingreso per cápita de los más altos del mundo (\$ 24.680 en 1993), la esperanza de vida (76,1 en 1993) es inferior a la de países con menor ingreso, como Holanda (\$ 17.340,

esperanza de vida 77,5), Israel (\$ 15.130, esperanza de vida 76,6) y España (\$ 13.660, esperanza de vida 77,7). Una distribución más igualitaria de los ingresos crea mayor armonía y cohesión social y mejora la salud pública. Las sociedades con mayor esperanza de vida mundial, como Suecia (78,3) y Japón (79,6), se caracterizan por poseer muy altos niveles de equidad.

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

El capital social, al margen de las especulaciones y las búsquedas de precisión metodológicas, desde ya válidas y necesarias, está operando en la realidad a diario y tiene gran peso en el proceso de desarrollo. Puede aparecer a través de las expresiones más variadas. Por ejemplo, como destaca Stiglitz (octubre, 1998), son estratégicas para el desarrollo económico las capacidades existentes en una sociedad para resolver disputas, impulsar consensos, concertar al Estado y al sector privado. Hirschman (1986), pioneramente, plantea al respecto un punto que merece toda la

atención. Indica que se trata de la única forma de capital que no disminuye o se agota con su uso, sino que, por el contrario, la hace crecer. Señala: “El amor o el civismo no son recursos limitados o fijos, como pueden ser otros factores de producción; son recursos cuya disponibilidad, lejos de disminuir, aumenta con su empleo.”

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

El impacto de la ética sobre el desarrollo

/

39

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

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

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

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

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

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

Enmarcado en esos valores, el diseño organizacional adoptado parece haber jugado un papel decisivo en los resultados obtenidos. Está centrado en principios

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

El impacto de la ética sobre el desarrollo

/

49

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

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

A

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

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

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

po eficiente productivamente, útil socialmente y atractivo como marco de vida y han potenciado, a través de su particular estilo gerencial, que ellas han denominado “gestión solidaria”, elementos básicos de la concepción aceptada de capital

50

/

Más ética, más desarrollo

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

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

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

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

El presupuesto municipal participativo de Porto Alegre: ampliando el capit

al social existente

La experiencia de presupuesto municipal participativo iniciada en la ciudad de Porto Alegre (Brasil), en 1989, se ha transformado en “estrella” en el nivel internacional y concitó amplísima atención. Entre otras expresiones de ese reconocimiento, en 1996 la

ONU

la escogió como uno de los 40 cambios urbanos elegidos, en todo el mundo, para ser analizados en la Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos (Hábitat

II

, de Estambul) y, en 1997, el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial realizó una conferencia internacional en Porto Alegre, con la presencia de representantes de nueve países de la región para examinar esa prueba. Asimismo, el

BID

la seleccionó como una de las experiencias incluidas en su Libro Maestro sobre Participación.

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

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

El impacto de la ética sobre el desarrollo

/

51

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

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

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

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

52

/

Más ética, más desarrollo

1990 a 1996, el abastecimiento de agua potable subió de 400.000 hogares aten-

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

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

La población se transformó en un gran actor del presupuesto municipal. Como describe el

Libro Maestro sobre Participación del
BID

(1997):

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

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

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

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

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

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

En Porto Alegre, el capital social se comportó de acuerdo con las previsiones de Hirschman antes señaladas. Al invertirse, mediante el presupuesto participativo, en mecanismos que implican su uso intensivo, creció. Lo señala con precisión el libro del

BID

antes mencionado (1997), que destaca que el proceso participativo: “... ha tenido un enorme impacto en la habilidad de los ciudadanos para responder a los retos organizadamente, como comunidad y en la capacidad de trabajar en forma conjunta para mejorar la calidad de la administración pública y, en consecuencia, la calidad de la vida.”

Algunas enseñanzas

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

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

experiencias se hizo entrar en juego la habilidad para buscar respuestas y ejecutarlas cooperativamente, se creó un clima de confianza entre los actores, se partió de sus culturas, se las respetó cabalmente y se promovió su desarrollo y se fo

mentó un estilo de conducta cívica solidario y atento al bienestar general. El estímulo a estos factores y otros semejantes creó energías comunitarias y organizacionales que pudieron llevar adelante amplios procesos de construcción, a partir de la miseria en Villa El Salvador, de recursos ínfimos en las ferias de Barquisimeto y de recursos limitados y déficit en Porto Alegre.

Un segundo rasgo común es la adopción de un diseño organizacional, totalmente no tradicional, que se demostró en la práctica como conformador de un hábitat adecuado para la movilización de capital social y cultura y para la obten

ción de eficiencia. En los tres casos la base de ese diseño fue la participación organizada de la comunidad. Hemos analizado en detalle las posibilidades organizacionales de la participación, en un trabajo reciente (Kliksberg, 1998). Allí se señala, sobre la base del análisis de experiencias comparadas internacionales y de amplia evidencia empírica, que la participación tiene ventajas competitivas relevantes respecto de los diseños jerárquicos usuales y se identifican los mecanismos a través de los cuales se generan dichas ventajas. Por otra parte, la participación forma hoy parte central de los modelos de gerencia de las organizaciones más avanzadas existentes.

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

En la región se están desarrollando otras experiencias, que se caracterizan por las marcadas especificidades de cada caso por seguir, total o parcialmente, rasgos como los delineados y agregarles otros. Sus resultados son muy relevantes.

Entre muchas otras, mencionables, se hallan: el programa

EDUCO

, en El Salvador,

basado en la autoorganización de familias campesinas pobres para la gestión de escuelas rurales; los programas de Vaso de Leche en Perú; el papel de comunidades indígenas organizadas, en Bolivia y Ecuador; la participación de los padres en el manejo de las escuelas en Minas Gerais; y los diversos programas identifi-

El impacto de la ética sobre el desarrollo

/

55

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

BID

(1998).

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

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

V.

Ho
ra

de movilizar el potencial de la cultura

La actividad cultural ha sido vista con frecuencia, desde la economía, como un campo secundario, ajeno a la vía central por la que debe tratarse de hacer avanzar el crecimiento económico. Ha sido con frecuencia catalogada, de hecho, como un área que insume recursos, que no genera retornos sobre la inversión funcionales económicamente, que es de difícil medición y cuya gerencia es de dudosa calidad.

A

su vez, también ha existido, desde el terreno de la cultura, una cierta tendencia al autoencierro, sin buscar activamente conexiones con los programas económicos y sociales. Todo ello ha creado una amplia brecha entre cultura y desarrollo. Ese estado de situación significa pérdidas considerables para la sociedad. Obstaculiza seriamente el avance de la cultura, que pasa a ser tratada como un campo secundario y de “puro gasto” y, al mismo tiempo, tiene un gran “costo de oportunidad”: no emplea sus posibles aportes a los procesos de desarrollo.

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

56

/

Más ética, más desarrollo

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

Antes de explorar algunas de las intersecciones posibles, una advertencia de fondo. La cultura puede ser un instrumento formidable de progreso económico y social. Sin embargo, allí no se agota su identidad. No es una mera herramienta.

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

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

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

Cultura y políticas sociales

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

El impacto de la ética sobre el desarrollo

/

57

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

Por otra parte, la consideración y valoración de la cultura de los sectores desfavorecidos es un punto clave para el crucial tema de la identidad colectiva y la autoestima. Con frecuencia, la marginalidad y la pobreza económicas son acompañadas por desvalorizaciones culturales. La cultura de los pobres es estigmatizada por sectores de la sociedad como inferior, precaria, atrasada. Se adjudican incluso, “alegremente”, a pautas de esa cultura las razones mismas de la pobreza. Los pobres sienten que, además de sus dificultades materiales, hay un proceso silencioso de “desprecio cultural” hacia sus valores, tradiciones, saberes, for-

mas de relación. Al desvalorizar la cultura, se está, en definitiva, debilitando la identidad. Una identidad golpeada genera sentimientos colectivos e individuales de baja autoestima.

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

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

58 Más ética, más desarrollo

fin