

04

Pobreza, políticas Públicas y Capital Social

Fernando Gallardo Cornejo*

Entre las estrategias de reducción y alivio de la pobreza, el concepto de capital social es un enfoque nuevo que se diferencia de los criterios exclusivamente asistenciales aplicados por la mayoría de las políticas públicas.

Organismos y agencias internacionales han promovido en los últimos años estudios y líneas de acción destinadas a fortalecer la capacidad de los pobres para mejorar su situación formando redes asociativas basadas en la cooperación y la confianza dentro de sus comunidades y con la sociedad más amplia.

Mientras el capital físico se relaciona con las riquezas materiales y el humano con las habilidades y los conocimientos de las personas, el capital social alude a los lazos existentes entre los individuos de una comunidad.

** Trabajador Social, Diplomado en Docencia Universitaria. Académico Universidad San Sebastián. Email: fgallardo@uss.cl*

Desde el año 1990, Chile ha tenido un desarrollo económico importante, que se ha traducido en tratados de libre comercio, aumento de las exportaciones, disminución del denominado riesgo país para inversionistas extranjeros, entre otros avances en esta materia. Pero ante este nuevo escenario cabe preguntarse, ¿ha disminuido realmente la pobreza en Chile?. Esta bien felicitarnos por los logros obtenidos en estos años, pero también debemos analizar lo que esta pendiente. No podemos negar que al presentar esta pregunta, surgen argumentos para una amplia discusión.

El crecimiento económico, expresado en el aumento de PIB per cápita, ha sido considerado como índice determinante para la superación, es así como encontramos que para el Banco Mundial es un elemento “claramente importante” y es también “una poderosa herramienta para la reducción de la pobreza”. Por su parte la CEPAL señala que “el crecimiento económico ha jugado un rol central en la reducción, estancamiento o aumento de la pobreza” (PNUD, 2001).

Analizando el crecimiento desde esa perspectiva, si consideramos que en 1990 el ingreso monetario per cápita de los hogares en Chile era de \$95.768 y que en 1998, el ingreso monetario per cápita de los hogares era de \$129.917, se evidencia un aumento considerable que nos hace suponer una reducción de la pobreza. (Mideplan, 2001). Sin embargo, estas cifras varían sustancialmente al referirnos a los hogares indigentes, Mideplan señala que el año 1990 el ingreso monetario per cápita de un hogar indigente era de \$11.948; en 1998 disminuye a \$10.076. Es decir, mientras a nivel general el crecimiento económico se ha encargado de aumentar los ingresos de los hogares chilenos los estratos mas bajos de la población lo han disminuido.

Lo anteriormente expuesto evidencia la injusta distribución del ingreso que se ha producido en nuestro país, como consecuencia de la economía de mercado imperante.

Esta desigualdad se entiende de diferentes maneras, para estos efectos vamos a entender el concepto

de desigualdad como la dispersión de una distribución, sea del ingreso, como del consumo o de algún otro indicador de bienestar o atributo de una población. En un proceso más amplio de dinámicas distribucionales toma lugar la reducción de la pobreza, primordial objetivo del Banco Mundial.

A veces, la desigualdad, se estudia como parte de análisis más amplios que incluyen pobreza y bienestar, a pesar de la diferencia de estos conceptos. La desigualdad al definirse sobre una entera distribución, se transforma en un concepto más amplio que el de pobreza, ésta entendida no sólo en la distribución de individuos o familias que viven por debajo de la línea de pobreza; sino pues, cuando se mide la desigualdad, los ingresos en la parte alta y media de la distribución pueden ser tan importantes como aquellos situados en la parte baja (Banco Mundial, 2004).

Esta desigualdad también influye en el área de los Programas Sociales. Si bien en Chile existe una amplia oferta pública de programas di-

rigidos a atender las demandas de familias pobres, evaluaciones realizadas por Mideplan y por otras instituciones, indican que los beneficios sociales son percibidos en mayor medida y con mayor intensidad por aquellas familias pobres no indigentes, quedando en desventaja aquellas familias indigentes o extremadamente pobres (Mideplan, 2001).

Considerando este punto surge el siguiente cuestionamiento, ¿Cómo podemos combatir eficazmente a la pobreza extrema?. Dado que la pobreza es un problema complejo, multicausal y que se expresa de muy diversas formas, se requiere de la concurrencia de múltiples acciones, simultáneas o sucesivas para contribuir a su solución (Mideplan, 2001).

Se postula que, ha sido error separar el efecto del crecimiento económico del efecto generado por las políticas sociales, pues ambos están mutuamente relacionados. Las políticas sociales aplicadas progresivamente, van generando el capital humano necesario para el crecimiento económico sea aprovechado por los grupos más pobres (Banco Mundial, 2004).

Hoy se plantean, que en virtud de las políticas sociales, las personas que se encuentran en condición de pobreza puedan salir de ella gracias al crecimiento económico, que aparece como resultado de la efectiva productividad de un país, consecuencia de la suma de los siguientes factores: capital, trabajo, tecnología, agregando a este último lo que se denomina capital social.

Para la CEPAL, el concepto de capital social tiene relevancia para una nueva conceptualización de las políticas públicas, que implica una mayor participación de la sociedad civil, la democratización en relación a las reformas del Estado, y como visión llevada a lo micro, apunta al potencial de este recurso en la implementación práctica de estos grandes principios de democratización y aumento del peso de la sociedad civil en la gestión de la economía y del estado.

En ese sentido, en general hay coincidencia, en que la perspectiva del capital social permite poner de relieve los efectos positivos que pueden esperarse de la creación y uso del mismo, tales como; control social, creación de confianza entre individuos, cooperación coordinada, resolución de conflictos, movilización y gestión de recursos comunitarios, legitimación de líderes y generación de ámbitos de trabajo, la prevención y sanción de quienes abusan de él y la producción de bienes públicos.

El desarrollo económico de un país está insertado en su organización social, de manera que abordar las inequidades estructurales requiere no sólo cambios económicos, sino también transformaciones de la sociedad misma. Esto es, las relaciones económicas no provienen de un modelo propio, como es una actividad humana existe un tejido social y cultural, lo cual permite establecer conexiones de los fenómenos económicos con la esfera sociocultural, arraigando todas las relaciones sociales en un sólo sistema que también incluye intercambios

económicos. El concepto de capital social, ha surgido en distintos ámbitos disciplinarios como una aproximación para abordar precisamente esas conexiones y analizar, en ese marco, algunas de las fuerzas sociales que interactúan con los procesos de desarrollo (Durston, 1999).

El Capital Social entra con fuerza en los análisis de la pobreza y por ende del desarrollo. Existe una clara coincidencia en identificar esta nueva forma de capital con aquellos elementos que se generan en las relaciones sociales, pero para algunos analistas es fundamental validar este concepto en el lenguaje económico y para esto se hacen grandes esfuerzos para igualarlo a otras formas de capital. Para otros, en cambio, es más importante encontrar el tipo de interrelaciones sociales que ayudan a explicar sinergias no comprendidas y cuyo resultado puede contribuir a mejorar las políticas contra la pobreza (Boisier, 1998)

La importancia del enfoque que diferencia formas de capital social individual o comunitario, es que se puede identificar con mayor precisión, implicaciones de política para los gobiernos, para el sector privado y para las organizaciones de la sociedad civil, definiendo más específicamente los beneficios de la interacción de sectores diversos de la sociedad con distintos grados de poder y de acceso a activos (Durston, 1999).

De estos análisis se deriva que, en primer lugar, es crucial invertir en la capacidad organizativa de los pobres, lo cual implica intervenciones a dos niveles: en el nivel micro en

el cual hay que invertir recursos para la creación de las asociaciones, y en el macro, en el cual deben cambiarse reglas y leyes para que se apoye y sustente la actividad asociativa. Una segunda área crítica de inversión es la promoción de lazos entre grupos (Boiser, 1998).

Debemos recordar que el capital social es un activo, como el dinero: es bueno tenerlo. Todas las personas tienen capital social y lo usan en sus estrategias, tanto en materias económicas, como en la satisfacción de otras necesidades más sociales y emocionales. Sin embargo, (y esto no está muy claro aún en la literatura) el capital social no está igualmente distribuido en la sociedad, y tampoco es en la pobreza dura donde más hay. Una de las causas de la pobreza más extrema es justamente la destrucción o pérdida de redes de apoyo de las personas y de los hogares. Y en los estratos asalariados del sector formal la competencia individual por educación y puestos de trabajo puede ser tanto o más importante que el capital social en las estrategias de las personas (Fukuyama, 2001).

En algunos enfoques de capital social queda la idea de que el capital social es patrimonio de los pobres, lo que es inexacto, ya que frecuentemente se constata que hay abundancia de capital social en las clases sociales superiores. Hay evidencias empíricas de esto: en Chile, hay estudios que muestran una correlación positiva entre nivel económico y capital social. Asimismo, en otros estudios se plantea que quienes más tienen asociatividad - es decir, capital social colectivo-, son los empresarios pues entre ellos cooperan, tienen reciprocidad, y hacen usos de extensos contactos como actores sociales (Parker, 2001). El concepto afirma la necesidad de apoyar la potenciación de la capacidad de los pobres para la formación de su capital social, sin dejarlos a su suerte. Este último punto es especialmente importante donde las agencias públicas trabajan con una visión muy fuerte de paternalismo o hay una visión caritativa de la asistencia a los sectores pobres.

El concepto de capital social ayuda a entender la reproducción de las desigualdades sociales: el papel de la educación, de las relaciones sociales, familiares, etc. Inevitablemente en la sociedad moderna se forman grupos sociales excluyentes que llevan a una estratificación que se reproduce en las generaciones (PNUD, 2001).

Finalmente, el debate sobre la importancia del capital social para la superación de la pobreza y por sobre todo en los más excluidos socialmente, apunta a determinar los avances de la implementación de las distintas políticas públicas, en la medida en que permite entender mejor el porqué las acciones del estado de combate contra la extrema pobreza tuvieron éxito y otros fracasaron; y da pistas sobre la manera de evitar la repetición de los errores del pasado.

Referencias

- Banco Mundial (2004). *¿Que es el Capital Social?*. Consultado en Febrero, 26, del año 2004 en www.worldbank.org.
- Boiser, S. (1998). *El Desarrollo Territorial a partir de la construcción del Capital Sinérgico*. Santiago de Chile.: ILPES.
- Durston, J. (1999). *Construyendo Capital Social Comunitario*. Revista de la CEPAL N°69. Santiago de Chile.: CEPAL.
- MIDEPLAN (2001). *Estrategia de Intervención integral a favor de familias en extrema Pobreza*. Santiago de Chile.
- Fukuyama, F. (2001). *Capital Social y Desarrollo: la agenda venidera. Conferencia "En busca de nuevo paradigma: Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Parker, C. (2001). *Capital Social en las representaciones juveniles: Un estudio en jóvenes secundarios*. Ponencia presentada para el taller para investigadores sobre Capital Social en Chile. Santiago de Chile. CEPAL.
- PNUD (2001). Informe de Desarrollo Humano 2000.