

# Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

*La Administración Pública  
y el capital social*  
(*La construcción de una perspectiva alterna sobre la  
administración de lo público*)

Tesis que para obtener el grado de maestría en  
Gobierno y Asuntos Públicos  
P r e s e n t a

Lic. Maricruz Martínez Rodea

Director de tesis: Doctor Gerardo Torres Salcido

México D. F. 2004.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Reconocimientos**

Este trabajo de reflexión y discusión permanente, es resultado de la gran dedicación y experiencia del Dr. Gerardo Torres S., a quien reconozco su labor e interés por comprender las nuevas formas de sociabilidad. Deseo agradecerle su consistencia, porque exigió lo necesario y con ello, posibilitó perfilar mis inquietudes, y, particularmente, el haber cuestionado mis planteamientos y revisar mis ideas estimuló mi dedicación y refresco mi formación profesional.

Reconozco su paciencia y comprensión ante la difícil tarea de enseñar y formar nuevas generaciones; y me congratulo porque me permitió compartir sus reflexiones conceptuales, tan interesante e importantes para mí.

Con afecto y profundo respeto agradezco la construcción de un lazo solidario y de confianza, invaluable.

Finalmente.

Un abrazo fraterno de agradecimiento, a todos los que hicieron posible llegar al término de este afortunado principio de realizaciones personales.

## Agradecimientos

Deseo agradecer a mis padres su cariño y solidaridad.  
anhelo que miren y disfruten la cosecha y los frutos de su confianza.  
su acompañamiento fue preciso y siempre acertado,  
las ausencias significaron siempre presencias importantes; y porque  
los actos de reciprocidad hicieron posible abrir caminos a lo diverso,  
los amo infinitamente.

Gracias.

Agradezco cariñosamente toda la solidaridad,  
las aportaciones y las críticas que me brinda mi compañero;  
quién con su labor y dedicación a la comunidad,  
ánimo el interés por buscar otros caminos alternos  
para construir mejores condiciones de vida; y sin duda,  
aporto una cosmovisión a mis pasos.

Gracias.

*Dedico estas líneas a quien dio luz y acompañó  
este momento de reflexión en mi vida,  
y  
aunque aún no sabe leer,  
ya sabe soñar y volar,  
y con gran algarabía me hace crecer cada día:  
a Ulises,  
el niño ojos de viento.*

*Y como la vida esta en otra parte,  
el poeta errante logra susurrar notas de ilusión y esperanza.  
Los haikú hacen suya la eternidad de un instante, y así,  
las palabras marcan la historia.  
No hay luna más atroz, ni sol más amargo,  
los amorosos eclipsados están por la única razón:  
la pasión.  
A  
Ulises y Penélope.*

## Índice

<b>Introducción</b> .....	4
<b>Capítulo I</b> .....	14
1. El contexto de la Administración Pública en las Ciencias Sociales.	
1.2 El Gobierno y la Administración Pública	
1.3 La importancia de una perspectiva alterna dentro de la Administración Pública.	
1.4 Lo público de una Nueva Administración Pública.	
1.5 Dimensiones sociales para una Administración de lo Público.	
1.5.1 Gestión pública.	
1.5.2 Capital Social.	
<b>Capítulo II</b> .....	42
2. Los momentos previos al Capital Social: Estado de Bienestar, el Desarrollo Social y Capital Humano.	
2.1 El Estado como institución de bienestar.	
2.2 El Estado y el proyecto de Desarrollo Humano.	
2.2.1 Los enfoques de la Política Social.	
2.3 Una visión alterna del Desarrollo Social.	
2.4 El “mito” del Desarrollo	
2.5 El primer paradigma emergente: El Capital Humano.	
<b>Capítulo III</b> .....	70
3 Los antecedentes contemporáneos de un concepto emergente: Capital Social.	
3.1 La efervescencia de una idea vieja con sentido nuevo.	
3.2 Algunas definiciones fundacionales del capital social.	
3.3 Las contribuciones teóricas y empíricas sobre el concepto de capital social.	
3.3.1 El capital económico resultado del capital cultural y social.	
3.3.2 La comunidad cívica y el compromiso social, fundamentos de capital social.	

- 3.3.3 La identificación de los actores, las oportunidades y las sinergias son elementos clave en las formas del capital social.
- 3.4 Dos Proyectos exitosos de desarrollo ante la presencia de capital social en América Latina.
  - 3.4.1 Villa el Salvador (Perú): El capital social y el Desarrollo Urbano.
  - 3.4.2 Porto Alegre (Brasil): El Presupuesto Municipal y la participación civil.
- 3.5 Reflexiones preliminares.

**Capítulo IV .....113**

- 4 Las Administración de lo Público y la institucionalidad del Capital Social: la construcción de sinergias ciudadanas.
  - 4.1 La Administración Pública ante una nueva orientación sobre lo público.
  - 4.2 Las aportaciones del Capital Social para la definición de los asuntos públicos.
  - 4.3 La cultura y los valores sociales en el desarrollo de una Administración de lo Público.
  - 4.4 La transformación ética de las instituciones sociales y la ciudadanía.
  - 4.5 Las formas alternas de organización y sinergia ciudadana.
  - 4.6 Los mecanismos de interlocución ciudadana y la acción de gobierno.

**Capítulo V .....152**

**Reflexiones finales entorno a la Administración de lo Público.**

**Bibliografía .....162**

## Introducción

Es importante comprender los procesos sociales de finales del siglo XX y principios del XXI, las Ciencias Sociales tienen que profundizar en la labor de reflexión, explicación y comprensión de la sociedad contemporánea. Esto nos obliga a revisar las ideas, pensamientos, conceptos y metodologías en las teorías clásicas de las Ciencias Sociales.

Los cambios acelerados que presenciamos, han incrementado el riesgo, y la incertidumbre en la sociedad, por lo cual requerimos de otros referentes conceptuales para poder comprender la complejidad de la sociedad. Uno de los retos a los que nos encontramos obligados es, a investigar y producir conocimientos capaces de acercarnos a las nuevas y diferentes tareas en el mundo contemporáneo.

La Sociología, la Ciencia Política y en particular la Administración Pública, se encuentran en un estado de búsqueda y de integración para ofrecer repuestas innovadoras a las transformaciones sociales actuales. Esta es una tendencia fuerte al interior de las Ciencias Sociales, es un imperativo, no solamente profesional y científico, sino práctico para poder enfrentar los problemas emergentes, con una nueva visión y un espíritu de comprensión global.

Los medios de comunicación y el desarrollo de las nuevas tecnologías<sup>1</sup>, en particular las telecomunicaciones, han afectado las relaciones sociales, y pueden generar otras aproximaciones para la comprensión de la sociedad (Segura J. 2004)<sup>2</sup>. Esto suponemos esta alterando el tejido social y las formas de organización tradicional, en particular está afectando los medios de producir y reproducir la cultura; de ahí la importancia de avizorar, con conceptos más comprensivos, los cambios que soterradamente se están generando en la nueva sociedad.

En este sentido, hay propuestas que sugieren que los procesos de *diferenciación funcional* pueden ampliar las perspectivas de comprensión sobre las acciones de los individuos dentro de los sistemas sociales. Estos conceptos sobre la diferenciación funcional son destacados por las nuevas teorías de sistemas para explicar la complejidad de la sociedad. Desde la visión de N. Luhmann, ya no es posible pensar que la sociedad opera o se regula desde una estricta jerarquía. Hoy se

---

<sup>1</sup> Nos referimos al auge de los desarrollos de las microtecnologías aplicadas en diferentes ámbitos de la Ciencia.

<sup>2</sup> Al respecto, puede revisarse la Ponencia en proceso de publicación: “*Los medios del Poder*” del Congreso de la Asociación Mexicana de la Investigación en Comunicación (A.M.I.C). Donde se precisa la diferencia entre los medios de difusión y comunicación, y las implicaciones que éstos tienen en términos teóricos y conceptuales. Interesa destacar que los medios de difusión cumplen con su función de expandir la información, haciendo una oferta semántica cuyos efectos son improbables; por otro lado, los medios de comunicación son los elementos que permiten establecer nexos de relación y comprensión de las comunicaciones, cuestión improbable en los medios de difusión, ya que las informaciones imponen y no tienen contacto con sus interlocutores ni posibilidad de comprensión. pp.5-9. Tal reflexión es importante, para comprender los nuevos procesos de sociabilidad que pretendemos investigar y desarrollar.



expresa en un conjunto de sistemas autónomos que operan de manera “*autoreferencial*” acorde a sus respectivos códigos de referencia<sup>3</sup>.

Lo anterior trata de ilustrar que la tendencia sobre las explicaciones deterministas o generalizadoras se confronta con realidades específicas e irrepetibles, lo que ha creado un estado de incertidumbre y crisis de las ciencias sociales; en particular, en las formas y conocimiento, hay una dislocación de los conceptos que se proponen para explicar la realidad. Ante tal situación, se han incrementado las actitudes pragmáticas sobre los problemas centrales, cuando el punto no consiste en obtener datos, sino en encontrar una manera diferente de comprender. De esa manera, pragmática opuesta a la comprensión, se diseñan y proponen programas y proyectos que buscan atender los efectos de los problemas centrales, como la pobreza, pero no se resuelven las causas que han generado su incremento.

La creación de teoría se encuentra en un momento decisivo, se investigan paradigmas alternos para entender los cambios en las formas de organización de las naciones, sus gobiernos y las estructuras burocráticas; hay una búsqueda de nuevas formas de acercarse a comprender la transformación y construcción de valores sociales y las formas culturales que se expresan en la comunidad; se pretende identificar los mecanismos que requiere los individuos para generar bases de sociabilidad, capaces de estimular lazos solidarios, de compromiso cívico y, formas de confianza que posibiliten la constitución de redes de sociabilidad y sobre todo puedan constituir nuevas instituciones sociales.

En este sentido, las formulaciones conceptuales clásicas han perdido su capacidad vinculante y su fuerza racional y la dislocación de su esencia, porque los puntos de referencia han cambiado, hoy las implicaciones sociales son múltiples y de un impacto global; sin embargo, desde más de dos décadas se ha hecho hincapié en la necesidad de redefinir los proyectos y los programas para el desarrollo y el bienestar de las sociedades. Desde luego que llegar a consensos sobre la visión y la misión ha sido difícil, esto hace más compleja la posibilidad de acordar los rumbos y las tareas para impulsar nuevas condiciones de vida.

Entre las alternativas para el desarrollo y el crecimiento de la sociedad, destacan el enfoque de los modelos matemáticos derivados de la economía, es decir, la presencia y orientación de los modelos micro y macroeconómicos adquieren una influencia importante para las definiciones y decisiones políticas de los gobiernos y sus instituciones públicas. Tales enfoques han modificado los criterios de asignación y distribución de recursos, así como, reorientado la política social y económica de gobierno; por consiguiente, los programas y la aplicación de políticas públicas para el desarrollo social.

---

<sup>3</sup> Sobre la propuesta de la teoría de sistemas, los medios de comunicación y una explicación amplia sobre la diferenciación funcional; que hace que la sociedad y los individuos sean conceptualizados como sistemas autopoieticos o autoreferenciales; véase los desarrollos del pensamiento de N. Luhmann; particularmente en el libro “La ciencia de la sociedad”; Anthropos-UIA-Iteso México 1996.

Los modelos económicos mantienen hoy una influencia importante sobre la búsqueda de resultados a problemas sociales, tales como la pobreza; se ha establecido desde esta perspectiva la creación de programas que buscan encontrar un equilibrio entre los criterios de eficiencia, eficacia y calidad, por un lado; y por el otro, mejorar las condiciones de vida. Ambos modelos de una visión alterna, paradójicamente, han creado nuevas desconfianzas sobre la aplicación de los modelos de equilibrio económico.

Es evidente que los esfuerzos para alcanzar el crecimiento y el desarrollo de las personas y las naciones no dependen solo del factor económico, de alguna manera desde los años ochenta hay una importante preocupación por analizar la importancia y los efectos “positivos” que generan los aspectos socioculturales; de hecho, se hacen algunas consideraciones dentro de las interpretaciones económicas, de la importancia sobre la cultura y las formas de organización comunitaria.

Los organismos internacionales que investigan sobre desarrollo y crecimiento, como dos condiciones para disminuir la pobreza, están considerando la existencia de puentes de articulación “efectivos” entre las expresiones culturales de los grupos sociales, sus formas de organización y participación como variables que posibilitan estados de crecimiento económico y desarrollo social. Tales consideraciones están basadas en un conjunto de estudios en América Latina, principalmente, intentan mostrar que hay un regreso hacia la base social y sus formas de intercambio como formas de generar redes sociales alternativas ante los problemas que derivan de la pobreza: exclusión, migración, marginación, violencia, inseguridad y hambrunas.

En este sentido, la observación sobre formas de organización para la subsistencia y las expresiones de participación cívica, adquieren nueva relevancia y, son ahora objeto de interés para los planeadores del desarrollo. El interés por identificar formas que propicien, fomenten, generen o reproduzcan condiciones para el desarrollo y crecimiento, han conducido a retomar la importancia de la vida cotidiana en la cual las personas producen y reproducen sus valores culturales; aquí se encuentran nuevas forma de capital que la sociedad posee y utiliza en determinadas situaciones, es capital social en potencia.

Bajo esta nueva perspectiva, el “ **Capital Social**” plantea un posicionamiento del análisis sobre los procesos sociales como la confianza, la solidaridad, el compromiso social, la reciprocidad, la participación civil, la conciencia cívica; los cuales, se muestran como factores que aportan a la construcción de proyectos de desarrollo social para las comunidades en el ámbito local, así como también, las maneras de cómo se operan las relaciones de intercambio comercial, económico, financiero y político.

Esta investigación pretende reflexionar sobre la novedad de la teoría y la factibilidad del concepto, de manera particular, y las posibilidades que ofrece

poner en práctica una visión macroeconómica a problemas que se pueden atender en el ámbito local; y así posibilitar caminos viables para generar “buenos gobiernos”: legítimos, inclusivos y alternos.

La trascendencia de este acercamiento conceptual, tiene premisas particulares que orientaran la discusión y sobre todo la integración de un conjunto de ideas sobre la función social de lo que se entiende por Capital Social, y de la propia administración pública; de tal manera que es necesario señalar algunas acotaciones generales que permiten contextualizar la reflexión que interesa construir:

- 1) La gobernabilidad –condición esencial para lograr desarrollo- vive una crisis importante en gran parte de América Latina, que en parte se debe a la pérdida de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, religiosas, culturales, y en la imposición de modelos foráneos para resolver las crisis; los gobiernos como es el caso de México, ya no satisfacen las necesidades y las demandas de la población; y, por consiguiente, la desconfianza en los grandes modelos para modernizar nuestras formas de vida a través de diferentes mecanismos de reingeniería social que no han tenido el éxito esperado. La erosión de la confianza ha llegado a las instituciones políticas, económicas y sociales; asimismo, la indiferencia y el escepticismo afectan la participación de la ciudadanía hacia las actividades políticas y a todas aquellas acciones económicas relacionadas con el gobierno; lo que impacta negativamente los procesos de democratización que vive América Latina.
- 2) Hay una efervescencia en el debate sobre la importancia de la gobernabilidad de los Estados, su legitimidad y la credibilidad de las instituciones, aunado a ello, la ponderación sobre la búsqueda de equilibrios macroeconómicos para generar ingresos que alcancen a los gobiernos en sus programas de mejoramiento a la calidad de vida de los ciudadanos. Luego entonces, el interés por anotar en la agenda, a nivel internacional los temas relacionados con la justicia, la equidad, los derechos humanos y sociales, entre otros, son cuestiones imprescindibles en todas las agendas de los Estados contemporáneos.
- 3) El capital social, se presenta a los gobiernos como un medio, una estrategia y una clave para alcanzar el desarrollo de los que menos tienen; es decir, pensar en los pobres y en la superación de la pobreza implica ahora –suponen los planeadores del desarrollo-, una nueva fórmula de atención e inversión en capitales que no son materiales, pero que sí pueden contribuir a la realización de los individuos y a superar las carencias de la vida, como es el planteamiento sobre: capital humano y capital social. Desde luego, que esta es una nueva apuesta que habrá que comprender en su justa dimensión, entender sus fundamentos y la función social.

Desde esta perspectiva, comprensiva, el capital social debe abordarse como un proceso multidimensional, que adquiere vital relevancia en la búsqueda de explicaciones y alternativas ante los impactos de los modelos neoliberales de desarrollo que han predominado en las últimas décadas, cuyos efectos han contribuido a fragmentación de la vida pública, los estilos de vida, las formas de organización y participación de la sociedad civil.

- 4) En particular, hoy existe un amplio reconocimiento al papel que desempeña la cultura y las expresiones que de ella se derivan; se plantea a la cultura como una dimensión que provee de elementos simbólicos y prácticas sociales, que fortalecen y reproducen la vida; incluso se le adjudica la capacidad de articular acciones colectivas en diferentes niveles de la vida, por ejemplo, puede contribuir al fortalecimiento de nuevas instituciones sociales ante los cambios de la sociedad. Por otro lado, la cultura debe de mantener un estrecho vínculo con la política, ambas contribuyen a generar procesos de transformación, estabilidad y cambio de las instituciones sociales. La cultura y la política son dos constantes que evidencian la reproducción de formas de interacción entre el Estado y la Sociedad. Ambas impactan los estilos de vida, las formas de comunicación, las nuevas estructuras de gobernabilidad y de gestión; son expresiones de la sociedad que nutren otras variables de relación colectiva, creando nuevos imaginarios, propiciando la creación de instituciones que reproducen y mantienen los valores así como las normas de una comunidad.

Ahora bien de estos señalamientos, surge un conjunto de reflexiones sobre la importancia que el Capital Social puede tener para los procesos de transformación social que se están gestando en el mundo actual; especialmente, la relación del capital social con las posibles formas de contribución al desarrollo de las comunidades y el mejoramiento de sus formas de vida. De ahí, que los siguientes planteamientos busquen orientar algunas de las directrices de sistematización sobre el concepto, en relación con su naturaleza y las posibilidades de crear puentes de articulación, que permitan ofertar una nueva perspectiva para la Administración Pública:

1. ¿Qué es el Capital Social, de qué manera la identificación de su presencia, posibilita el logro de los valores sociales y culturales, cómo puede fortalecer la formación de comunidades participativas y finalmente cómo estas comunidades contribuyen al cambio y las transformaciones sociales?
2. ¿Tiene posibilidades el concepto de Capital Social, cómo una propuesta que articula estados de vida colectiva, formas de integración y organización política para construir nuevas instituciones sociales y gobiernos distintos?

3. ¿Es el Capital Social un factor clave que promueve el Desarrollo Social y permite potenciar la generación de estructuras de gobierno abiertas y públicas que ejerzan prácticas democráticas?
4. ¿El Capital Social puede ser un concepto emergente que contribuya al desarrollo conceptual y teóricos de una nueva Administración Pública interesada en el restablecimiento de la vida pública?
5. ¿En la Administración de la vida pública, el capital social puede ser una propuesta alterna que aporte a la construcción de la ciudadanía, y la renovación de Instituciones sociales?, finalmente
6. ¿El Capital Social es una dimensión de recambio del sistema capitalista, un factor de refuncionalización del programa económico neoliberal, que busca reconstruir nuevas normas y formas de articulación social que impulsen nuevos estilos de control y poder en los procesos de la vida social?

La perspectiva que se observa en esta investigación, sobre el Capital Social, lo ubica como una dimensión “refrescante” para la salud social; por estar relacionado con una reelaboración de formas de acumulación de conocimiento y experiencia popular en el ámbito de la comunidad, vivenciadas como formas de participación, asociación, solidaridad; compromiso cívico, confianza y cooperación. El Capital Social también pretende una reivindicación de las formas culturales e históricas a través de la vida cotidiana, en la interacción comunicativa de los individuos. Desde este punto de vista el capital social, tiene un antecedente importante en los estudios del comportamiento colectivo y las formas de desarrollo comunitario que se dieron en el último tercio del siglo pasado.

El reconocimiento de las formas y prácticas de vida social “tradicionales, arcaicas e históricas” que subyacen a las relaciones interpersonales que los individuos construyen en los diferentes grupos a los que pertenecen son, hoy, materia de revisión y análisis sustancial en la búsqueda y comprensión de los problemas sociales; incluso, algunas de estas prácticas son consideradas importantes para la renovación de nuevas identidades institucionales.

El comportamiento colectivo que se expresa en determinadas situaciones, implica un nivel de conciencia y toma de decisiones sobre hechos sociales que deben de ser revalorados, en tanto involucran conocimiento, experiencia, valores y un renovado espíritu de confianza por el presente. Estas formas de Capital Social que la gente posee y utiliza para resolver en ciertas circunstancias sus problemas inmediatos, han llamado la atención y el interés de los planeadores, que buscan nuevas formas de desarrollo y crecimiento.

El Capital Social, es visto como un factor que puede contribuir a establecer nuevas estrategias de vida colectiva ante las transformaciones sociales actuales; las diversas

expresiones de capital social suponen, ante todo, el reestablecimiento de estructuras de convivencia, niveles de compromiso y confianza, así como formas latentes y perdurables de renovación de valores socioculturales; los cuales influyen de manera determinante en la renovación de nuevas formas de relación institucional.

Los estudiosos del concepto de capital social, reconocen la importancia de esta nueva forma de ver y comprender la cotidianidad, saben que está relacionado con los efectos positivos que genera la organización y la participación; así como, con las sinergias y las formas de inclusión que se recrean en momentos de inestabilidad y conflicto social.

Esta reciente revaloración sobre el Capital Social y la vida cotidiana, permite identificar la participación de los individuos, su desarrollo, así como su "potencial" efectivo y creativo; que logra impulsar formas de comportamiento social y respuestas innovadoras ante situaciones específicas.

Es importante señalar que otro concepto anterior al de Capital Social ya se encontraba en la mesa de debates, nos referimos al capital humano; hay sustanciales diferencias que será necesario establecer, con el objetivo de no confundir, ni establecer relaciones improcedentes de uno sobre el otro. Ambos conceptos -Capital Social y Capital Humano- parecen afines en su orientación sobre los beneficios que pueden aportar al desarrollo de las naciones y las personas pero, como veremos, su presencia y los fines para lo que fueron propuestos tienen origen distinto y se contraponen en determinados aspectos.

Es pertinente mencionar, de manera general, que mientras el Capital Humano tiene que ver con la implementación de políticas de inversión a la calidad de los recursos humanos, para que produzcan bienes, mediante la capacitación y la adquisición de competencias en el contexto del mercado global. Por su parte, el Capital Social, es considerado como dimensión que fomenta, acumula y moviliza los recursos potenciales de cada persona que vive en comunidad o en algún grupo específico; es decir, las dos formas, de capital, promueven un estado de desarrollo; uno, el capital humano, con una visión individual y técnica en términos de competencias; y el segundo, el capital social, motivo principal de nuestra investigación; pretende claramente el fomento de un capital cultural colectivo, el cual es una *construcción simbólica* que nadie *posee* individualmente, pero en la cual las personas participan públicamente, la comparten, les crea identidad y consecuentemente se apropian de ella; este capital social les permite construir respuestas innovadoras o generar acciones colectivas que contribuyen al mantenimiento, resistencia y desarrollo de los grupos en un ámbito local, regional y comunal.

A diferencia del capital humano que crea formas de especialización y discriminación comunitaria, el capital social tiene como fundamento básico,

centrarse en los procesos que potencian y recrean a la comunidad, como son: la cultura, los valores, las creencias, la solidaridad, la confianza; así como las prácticas sociales que pueden llegar a generar formas, participativas, productivas y de desarrollo social; el capital social es capital sociocultural que da sentido y reivindica los valores significativos de la gente, éstos al ser compartidos puede llegar a establecer normas de relación social para enfrentar problemas comunes y dar respuestas solidarias.

Esta investigación tiene como principal pretensión, identificar cuales pueden ser las formas de capital social que contribuyen a la consolidación de niveles de desarrollo integral económico, político y social. Así mismo también interesa saber cómo, el capital social, al recrearse en estructuras de sociabilidad, reciprocidad y compromiso cívico puede ser generador de procesos de: confianza, gobernabilidad y legitimidad; los cuales son indispensables y necesarios para el fortalecimiento de las estructuras institucionales y administrativas del gobierno.

Sí el planteamiento del capital social es una alternativa relacional e incluyente frente a los asuntos públicos y los participantes; nos plantea dos grandes tareas, a la luz de la nueva perspectiva de la Administración Pública:

El primero: el capital social puede abrir nuevas posibilidades para los gobiernos locales en la implementación de programas amplios de gobierno que orienten nuevos valores de corresponsabilidad y honestidad gubernamental en el ejercicio de la acción administrativa; es decir, que fomenten, en cada programa de gobierno, valores y prácticas cívicas hacia la vida institucional; que incluya los principios de la democracia, justicia, legalidad y corresponsabilidad, contribuyendo con ello a establecer nuevas identidades ciudadanas.

El segundo: el capital social frente a los problemas y asuntos públicos, plantea una estrategias de involucramiento, de compromiso, de corresponsabilidad y confianza en la participación propositiva de los participantes; lo que supone reconocer diferentes procesos de aprendizaje, para conocer la importancia de la memoria histórica y revaloran de esta manera, el conocimiento popular. En consecuencia, el interés se centra en identificar aquellos elementos relacionales de confianza y compromiso cívico, que pueden contribuir a la gestión y a la creación de redes públicas; y sobre todo a proponer alternativas de desarrollo y crecimiento que permitan generar mejores condiciones de vida.

Lo anterior representa un trabajo de reelaboración de conceptos, así como la redefinición de los gobiernos y sus estructuras burocrático-administrativas, particularmente, en aquellos ámbitos del ejercicio de gobierno que están encargados de atender la vida pública. En este sentido, la Política Social y la perspectiva que se proponga para perfilar el desarrollo y el crecimiento de los ciudadanos, involucra una definición de las políticas de desarrollo social y de las políticas públicas.

Hoy la política pública se orienta por la construcción de un nuevo binomio: **Una Política Social alternativa** que incluya el reconocimiento de las formas de capital social que movilizan a los actores en la vida pública hacia los problemas más urgentes; y, **una perspectiva de Desarrollo Social** que reconozca y asuma la importancia de los derechos sociales: justicia, equidad e igualdad así como las capacidades y potencialidades para ejercerlas libremente.

Por lo que será necesario, revisar los planteamientos sobre lo que ha representado el desarrollo y el crecimiento, la política social y su relación con los anteriores modelos económicos.

La investigación que presenta esta tesis, está organizado de la siguiente manera: en el primer capítulo se realiza una revisión del debate sobre el Estado y el Gobierno, sus ámbitos, objetivos, formas de representación y ejercicio de su acción; donde se identifican las esferas de competencia que la Administración Pública ha ejercido, en la estructura institucional estatal, subrayando el papel que juegan las Instituciones Políticas en el desarrollo social.

También en este primer capítulo se establecerá el contexto de la Administración Pública y el debate al interior de las Ciencias Sociales, esto permitirá identificar elementos de análisis sobre la crisis del Estado, y sus implicaciones en los gobiernos y la Administración Pública. Se señala la crisis que vive la disciplina y la necesidad de una reflexión crítica sobre, su papel y función social; se pretende, con ello, perfilar la posibilidad de construir una propuesta alternativa sobre lo público, considerando dos dimensiones: gestión pública y capital social.

En el segundo capítulo, se presentan los momentos que identificamos como previos a la idea de capital social; en la que destaca, el Estado de bienestar y la política aplicada en los modelos de Desarrollo social y humano; haciendo hincapié en la importancia que representa la definición sobre Desarrollo y Política Social.

Asimismo se reflexiona, críticamente, sobre el mito del desarrollo con crecimiento, donde se retoman algunos aspectos que me parecen sustanciales, tales como: la cultura, la historia, la política, los valores, la identidad, los usos y las costumbres, etc.; Creo que estos elementos puede aportar en la construcción de una visión crítica sobre el desarrollo. La reflexión anterior nos permite observar los impactos de los modelos económicos en la aplicación de políticas públicas y sobre todo identificar, cuales fueron, las alternativas para el desarrollo social y el crecimiento económico; esto es, el surgimiento del paradigma emergente: el Capital Humano; del cual interesa conocer sus orígenes, influencia y sus impactos en la concepción del desarrollo.

En el capítulo tercero, se ubican los antecedentes contemporáneos del capital social, los orígenes sociológicos y los desarrollos actuales desde la economía social. La parte fundamental de este capítulo se ubica en las contribuciones teóricas y empíricas



sobre el concepto; donde se presenta la visión clásica del capital social como: virtudes para la obtención de bienes socio-económicos. Se destacan principalmente, las contribuciones del capital social como generador y creador de comunidad cívica, así como su capacidad sinérgica para establecer nuevas formas de interlocución, es decir, la activación de la participación responsable y comprometida que potencie las políticas gubernamentales y la vida pública.

Se describirán dos experiencias de América Latina donde el capital social es un factor que influye de manera positiva, fortaleciendo el crecimiento de las personas en la comunidad, mediante el reconocimiento y la gestación de otras formas de participación y organización social, como son las prácticas autogestivas y el autogobierno.

En el capítulo cuatro, se proponen ir perfilando una visión alternativa sobre la Administración de lo público y su relación con el capital social para fomentar la construcción de ciudadanía; se pretende redefinir la vida pública, los espacios y problemas públicos. De tal forma, que las aportaciones del capital social para la definición de los asuntos públicos, revaloren la cultura y los valores sociales; para entender y establecer nuevos criterios sobre el desarrollo de un gobierno y una administración de lo público. Interesa señalar que en esta transformación de la concepción tradicional de la Administración Pública, hay una reflexión implícita sobre la importancia de la ética en las instituciones sociales y políticas; dentro de la cual, se promueve la redefinición de las formas y mecanismos de interlocución con la sociedad.

Finalmente, en el último capítulo se presentan algunas reflexiones sobre la importancia de establecer otros puntos de vista sobre la Administración de lo Público, la posibilidad de que el capital social y las expresiones de autogestión que la ciudadanía expresa, sean consideradas como mecanismos de participación política y pública para la creación de nuevas formas de interlocución entre la sociedad y el Estado.

## CAPITULO I.

### 1. El contexto de la Administración Pública en las Ciencias Sociales.

En la actualidad, presenciamos la efervescencia de procesos sociales que han acelerado al mundo, donde las formas de comprender y explicar ha sido trastocada de manera importante, los paradigmas que eran puntos de referencia ante los hechos sociales hoy están en una revisión constante; incluso se plantea la emergencia de examinar y explorar nuevas perspectivas, plantear nuevos paradigmas y métodos de análisis ante las realidades cotidianas que impone la “modernización”.

Sin duda, el advenimiento de los desarrollos científico y tecnológico en la sociedad contemporánea ha traído consigo procesos innovadores y de diferenciación muy sofisticados; los avances tecnológicos han posibilitado las comunicaciones, al mismo tiempo que han hecho complejas las relaciones sociales. La transformación de las estructuras tradicionales de organización y funcionamiento de los Estados y, por consiguiente, de los gobiernos evidencian un desfase con los grupos sociales a los que rigen; asociado a ello, la idea de modernidad expresa con plenitud un cambio importante en las aptitudes individuales y colectivas en la conformación de las instituciones sociales. Y ante todo, vemos la presencia de nuevas identidades colectivas y expresiones de participación de la sociedad, que hoy son un importante articulador de proyectos socioculturales y democráticos posibles, donde la justicia y la equidad son banderas que anuncian aires de cambio para la sociedad y sus ciudadanos.

En este contexto, entender la transición a lo moderno, significa un reto evidente para la sociedad; donde la necesidad de inventar e imaginar nuevas formas de vida, exige estar alerta; obviamente que la capacidad individual y la oportunidad colectiva para articular una variedad de intereses, valores y opciones que responden a la lógica de sistemas competitivos debe ser cultivada de manera constante. Es decir, las formas de organización complejas y globales exigen un Estado, un gobierno y unos ciudadanos que “reúnan” sus múltiples relaciones socio-institucionales, con el fin de considerar la posibilidad de construir proyectos conjuntos y viables para la existencia colectiva, esto es, ante el creciente individualismo, anteponer la potencialización de la acción colectiva, es decir, socializar las ventajas y los beneficios de la acción colectiva, la importancia de los procesos comunicativos en la generación de confianza, autoayuda, solidaridad y cohesión ante el riesgo, frente a la fragilidad y la eficiencia simple de la acción individual<sup>1</sup>.

Al mismo tiempo, dentro de la Administración Pública, la presencia de nuevos actores en la arena política, de nuevas identidades culturales y políticas está

---

<sup>1</sup> Segura J, Martínez M y Zepada H. “*La Psicología comunitaria como proceso de salud*”; en *Salud Comunitaria una Visión panamericana*; comp. Teresa Lartigue, México 1991, Ed. Universidad Iberoamericana.

generando un redimensionamiento de la función del Estado y de los ámbitos del quehacer político. La presencia de la economía en la conformación de las nuevas formas de gobierno, han evidenciado, también, un proceso de fragmentación en la concepción del sistema social, en el cual, ya no hay "línea o nomenclatura" a seguir para la toma de decisiones; es decir, la conformación de nuevos sistemas que operan autoreferencialmente y, que muestran la autoorganización y decisión diferenciada en los subsistemas económico y político. Esto es evidente a la luz de los acontecimientos internacionales: crisis económicas y políticas, donde el capital financiero actúa más allá de las fronteras regionales ante la incapacidad real de la política por regularlo.

Desde diferentes ángulos, la participación y presencia del Estado se encuentra en proceso de crisis que obliga a redimensionar su actividad, su función y el poder que ejercía para gobernar; ahora, los ámbitos que constituían el quehacer de la política, mantienen una constante relación e intercambio con el sistema económico, las decisiones de política internacional y particularmente, la urgencia por atender de manera eficaz los efectos del capitalismo en su fase más avanzada.

Existe también, en las Ciencias Sociales una preocupación por las nuevas características que emergen de las relaciones sociales, y que hoy se manifiesta de manera innovadora; en este sentido, la presencia y el desarrollo de formas democratizadoras y de organización en redes más amplias muestran que la acción colectiva puede dar respuestas innovadoras. Los movimientos sociales, científicos, políticos y económicos demandan la configuración de nuevas "utopías"; así, es palpable la presencia de renovadas formas de participación social con nuevos estandartes que pugnan por una sociedad alternativa en lo económico, político y cultural, es decir, donde la justicia, la libertad y el bien común adquieran sentido en la vida cotidiana de las personas.

La exigencia por encontrar otros elementos explicativos, requiere de paradigmas que reduzcan o que puedan funcionar con ciertos niveles de incertidumbre y riesgo, ante los cambios en las actitudes, en las formas de movilización social, en la emergencia de nuevas expresiones identitarias; esto es, el interés de comprender tendrá que ir más allá de estandarizar el conocimiento sobre el comportamiento social mediante procesos de simulación y análisis de escenarios. Luego entonces, la revisión y la búsqueda de explicaciones no puede ser construida desde una sola disciplina, más bien la intención de este trabajo se plantea como una propuesta de acercamiento multidisciplinaria a los conceptos que se desprenden de las nuevas interpretaciones sobre las formas de sociabilidad; tales como: solidaridad, confianza, cooperación, compromiso mutuo, bien común, autogestión, corresponsabilidad, etc.

Al parecer, nuevamente, la organización y la participación de la sociedad son objetos de estudio dentro de las disciplinas de las Ciencias Sociales; la actual reflexión sobre ambos fenómenos motiva el análisis para renovar los marcos

conceptuales de explicación de los fenómenos colectivos y, sus implicaciones en la conformación de nuevas identidades colectivas. Un elemento que también viene ha refresca nuestros ánimos de investigación, es la recuperación del espacio público; es decir, la reinstauración de la vida política, la redefinición de las formas de gobierno, la apertura de las estructuras burocrático-administrativas, y con ello, también, la emergencia de mirar desde otras perspectivas los asuntos públicos y las maneras de construir identidades ciudadanas.

Ahora bien, ¿cuáles son algunos de factores que han impactado las formas de comprender y explicar las transformaciones y articulaciones de la sociedad contemporánea?; pues bien, señalaremos algunos que pueden considerarse han influido de manera significativa las formas de interpretación, y sobre todo, han evidenciado la emergencia de redefinir nuestras concepciones teóricas sobre el Estado, el gobierno, la democracia, la política, la ciudadanía, el sistema social:

- 1) La democracia electoral ha generado imágenes equivocadas sobre la democratización del poder, esto ha decepcionado a la población, y ha generado que la crisis política se profundice.
- 2) La revaloración de los derechos sociales y la conformación de ciudadanía en la vida pública, así como la emergencia de nuevos grupos de interés civil y político, se expresan en un clima de negación del Sujeto y sus formas de protección institucionales;
- 3) La privatización del espacio público para la vida política, marca una intromisión de la política del Estado.
- 4) La crisis irreversible del modelo de Estado-nación y su evolución "liberal", esta "des-institucionalizando" la capacidad de gobierno para asumir funciones de coordinación, conducción y modelación social.
- 5) El papel protagónico de los mercados financieros, las economías de libre mercado, la ausencia del dinero, y la presencia audaz de la industria científico-tecnológica;
- 6) La emergencia de redefinir otras estrategias para gobernar ante la presencia de recursos públicos escasos, falta de legitimidad y confianza para administrar y la intervención internacional;
- 7) La generación de nuevos problemas globales que demanda sistemas de planeación y evaluación de la política social y económica de los gobiernos en transición;
- 8) El papel de los nuevos métodos de gobierno y gestión pública, que busca articular estrategias para el buen gobierno y equilibrar la "eficiencia, equidad y democracia"; y
- 9) La formación de alianzas y cooperación internacional lograr mayor acuerdo cuando favorecen el mantenimiento y enriquecimiento de los poderosos y no ante problemas globales y la creación de una visión de Política Social que impulse programas y políticas públicas integrales y coordinadas que combatan la causa de la pobreza.

Los señalamientos anteriores son parte del contexto general que actualmente está alterando la vida política y social, lo que plantean una disyuntiva importante a las formas tradicionales de ejercer el poder del Estado y la acción gubernamental; además, expone la necesidad de revalorar las identidades colectivas y su participación pública en las decisiones políticas de Estado y de los proyectos económicos que plantean los gobiernos. También, plantea un conjunto hipótesis sobre las funciones del Estado, su acción y las características de su participación en el ámbito de lo local, lo regional, global; y por si fuera poco, existe el supuesto de que el Estado es innecesario, ineficiente e ineficaz, y que sólo podría cumplir con su papel de benefactor –en el mejor de los casos- con los grupos vulnerables y no con la sociedad en general.

En esta sentido, ante la incertidumbre que genera la transformación de las funciones del Estado y las estructuras de gobierno, hoy los planeadores del desarrollo y los representantes del capital financiero, lo señalan como un factor que entorpece el crecimiento y el desarrollo de la sociedad; de ahí que el acotamiento de sus funciones y su presencia como institución sea mantenida al margen de las decisiones que la globalización esta imponiendo a las naciones.

La globalización de la economía y la inserción de los estados nacionales en instituciones supranacionales implican una pérdida de autonomía para dichos estados. Así pues, la capacidad de “coordinación” social de los estados nacionales depende no sólo de la eficacia de las nuevas formas de organización y coordinación, “en el interior”, sino supone una estrategia para entablar formas de respuesta a la capacidad de intervención de la economía globalizada.<sup>2</sup>

Para Touraine Alain (1997)<sup>3</sup>, el Estado, como agente central del desarrollo y la justicia, sufre por un lado el ataque de la internacionalización de la economía, y por otro, el de la fragmentación de las identidades culturales. En este sentido, destaca la necesidad de reflexionar sobre la decadencia de las instituciones que se suponía proveería de una lógica y un orden a la sociedad, hoy se ha convertido en agentes de desorden, ineficacia, injusticia, corrupción.

Es importante señalar, también, que un aspecto fundamental del ejercicio del poder, lo representa la política, y lo que se entendía por política. La gestión de los asuntos de la ciudad o la nación se desintegra a pasos acelerados; la gobernación de un país, pareciera que hoy, consiste en hacer que su organización económica y social sea compatible con las exigencias del sistema político internacional, no importando

---

<sup>2</sup> Para abundar sobre este tema, puede revisarse las reflexiones de Dirk Messner, “*Del estado céntrico a la sociedad de redes. Nuevas exigencias a la coordinación social*”; en *Reforma del Estado y coordinación social*. Coordinado por Norbert Lechner, René Millán, Francisco Valdés U. Editado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM-Plaza y Valdez, México 1999.

<sup>3</sup> Véase en “*¿Podremos vivir juntos?, la discusión pendiente: El destino del hombre en la aldea global*”. México 1997; Ed. F. C E; p.p 44-56.

mucho, si las normas sociales se debilitan y las instituciones se vuelven cada vez más débiles y vulnerables a la lógica de la globalización, situación fundamental en la reproducción de la sociedad.

En diferentes momentos la historia nos remite ha períodos de crisis y recambio, es decir, desde la deconstrucción de las instituciones, hasta la consolidación de nuevos valores, lo que contribuye en determinados momentos a la estabilidad y, en otros a retardar la renovación de un nuevo orden social; sin embargo, son estos mismos, los que mantiene alerta a los actores de los procesos, a las ideas y hacen de las acciones puentes para la reproducción de formas posibles de la vida.

La comprensión de los procesos que generan incertidumbre, en un sentido alterno, ofrece también, nuevas expectativas de vida, espacios abiertos, de discusión y conflicto, de generación de sinergias y redes de intereses, de movilización pública y bienestar en la vida privada; lo que hace posible, además, que los individuos logren ir perfilándose como *Sujetos sociales*<sup>4</sup>. No obstante, esta construcción, sólo es posible en la medida que éstos asistan a participar e intervenir de los cambios y las transformaciones; sintiéndose coparticipes de la construcción de sí mismos y de la orientación que encauce un proyecto de vida individual y social.

Pues bien, como resultado de este conjunto de tendencias que describen la modernización de la sociedad y su relación con el Estado, resulta importante reflexionar sobre cómo se pueden conformar espacios de reconstrucción que permitan la interlocución con la ciudadanía, al mismo tiempo que sean generadores de estructuras de coordinación y compromiso cívico<sup>5</sup>; es decir, que la política de gobierno desarrolle y fomente prácticas públicas que vinculen e incluyan la participación de los ciudadanos y sus distintos puntos de vista sobre los problemas actuales.

La redefinición de las funciones del Estado y la estructura de gobierno supone, la construcción de nuevas instituciones, estrategias de gestión, formas de interlocución política, toma de decisiones y reapropiación del espacio público, asuntos que replantean y cuestionan a la Administración Pública entendida ésta como parte de la estructura política que ejecuta el poder gubernamental ante las necesidades de la sociedad.

## **1.2. El Gobierno y la Administración Pública.**

En este contexto de transformaciones, el Estado representa para nuestro análisis un asidero de conocimientos y referentes importantes para entender el por qué la administración pública requiere ser re-dimensionada en su función y acción social.

---

<sup>4</sup> *Op cit.* p. 61 - 99.

<sup>5</sup> Lo que desde la perspectiva del capital social se reconoce como formas de *sinergias* en los grupos y las comunidades.

En una visión ideal del Estado, es la forma de organización social que se constituye en tanto instancia de orden, justicia, equidad y libertad para conservar y resguardar un ambiente propicio para las actividades de los individuos y colectividades. Es una de las instituciones más complejas creadas por los hombres para organizarse y preservar las garantías básicas de libertad e igualdad haciendo valer la ley; y como institución social, emite un conjunto de principios, valores, reglas y normas que son respetadas por los mismos que lo instituyeron para beneficio común. Sin embargo, en esta visión ideal al instrumentar la toma de decisiones, gobernar y dirigir las relaciones sociales, el Estado recurre al uso de la autoridad legítima, en el mejor de los casos, pero regularmente las prácticas del Estado están signadas por el uso de la coerción, la fuerza y la violencia legítima.

Es la institución suprema que ostenta el poder asignado por los individuos y se organiza de manera soberana en un territorio determinado, con un régimen jurídico específico, es independiente y tiene el poder de autodeterminación; mantiene una estructura con órganos de gobierno y administración en diferentes niveles de competencia, y todos ellos se regulan por una Constitución.

El Estado, a través del gobierno tiene la responsabilidad de ofrecer las condiciones de seguridad y bienestar social como derechos constitucionalmente establecidos, así, también los medios y oportunidades de desarrollo para los individuos y el bien colectivo, es el responsable de responder a las necesidades económicas de regulación y articulación de las instituciones privadas y públicas; en este sentido tiene como una de sus funciones vigilar el cumplimiento de los acuerdos establecidos por los actores.

Interesa precisar una de las funciones del gobierno se ubica en establecer los medios de operación y las estructuras de administración de la sociedad, por ende, interactúa con las expresiones de organización y participación social, política y económica que emanan de la ciudadanía; si esta relación encuentra puntos de estabilidad y equilibrio llega a generar momentos de legitimidad y confianza entre los ciudadanos; entonces, el gobierno supone la existencia de instituciones fuertes y eficaces que promueven el respeto a los derechos sociales, políticos y económicos de los individuos, donde el fin en sí mismo es construir la legitimidad y confianza necesarias para una relación armónica entre los actores y sus instituciones.

Este último punto, la confianza es uno de los aspectos más complejos e importantes para el mantenimiento los gobiernos; porque plantea el respeto a las voluntades colectivas de los ciudadanos, las cuales, en el sentido estricto deben ser tomadas en cuenta, principalmente en lo que refiere a sus intereses y prioridades colectivas, sintetizados ambos en necesidades y demandas sociales por un mejor nivel de vida.

La confianza y la legitimidad representan para la acción y las decisiones de gobierno, pilares que le dan sustento a su existencia social y política, de tal forma,

que necesariamente tiene que estar observando y analizando las transformaciones sociales para crear los puentes que le permitan establecer mecanismos de referencia e interlocución del desempeño de su acción gubernamental, y ello es posible si establece que la acción administrativa es un aspecto central que requiere de redefinir su función social y pública, frente a las nuevas formas de participación ciudadana.

Por otro lado, algunos autores sugieren la existencia de algunas “amenazas”<sup>6</sup> constantes a considerar por los Estados y sus gobiernos. Por ejemplo: 1. El gobierno requiere de condiciones específicas para ser capaces de impulsar buenas leyes, de formular programas útiles y de realizar actividades que fortalezcan un Estado de derecho, pero sabemos, que la discusión actual no se centra precisamente en mantener un Estado fuerte, por el contrario, el agotamiento y la ausencia de instituciones o su debilitamiento provocado por grupos de interés político y económico, son hoy armas de doble filo. 2. La obtención y asignación de los recursos públicos mediados por el financiamiento privado e internacional, no motiva la inversión en áreas productivas internas, ni el impulso de los mercados locales; 3. Las estructuras burocráticas de la administración pública hoy constituyen un obstáculo para la eficiencia y la eficacia del gobierno. 4. La ausencia de contrapesos políticos y económicos al interior de cada país viven los embates de las políticas internacionales y la aplicación de acuerdos económicos, que bloquean proyectos de participación y desarrollo, y que en este sentido atentan contra la democracia; 5. El ejercicio del poder político ante actos de impunidad y la corrupción en los ámbitos de la administración pública. 6. La volatilidad fiscal y monetaria, supeditada a la bolsa de valores y a las prerrogativas del poder financiero; 7. Los efectos de la ausencia de un proyecto democrático, a largo plazo en nuestro país, por ejemplo; no permite perfilar una concepción de desarrollo social, político y económico que delimite criterios de justicia, equidad y libertad.

Ante este tipo de amenazas, el Estado y el gobierno contemporáneos se enfrenta a una serie de dilemas en su hacer cotidiano que marcan una gran brecha entre la concepción del Estado o su redimensionamiento, y la acción pragmática de sus responsabilidades y preceptos que el gobierno debe considerar en su actuar.

Ambos, el Estado y el Gobierno, se encuentran en el centro del debate de las políticas neoliberales, pues estas han tendido a reconvertir a los viejos Estados nacionales, sustentados en la tutela de los derechos sociales y de las políticas de bienestar, en Estados subordinados a los centros del poder financiero internacional; lo anterior los pone en una situación de vulnerabilidad que les hace ser funcionales a las nuevas tendencias internacionales, donde hay un predominio por desarrollar a las naciones vía su crecimiento y introducción en el mercado global; por ejemplo, en varios países de América latina, la aplicación de programas de atención a la pobreza

---

<sup>6</sup> Puede revisarse a J. Chávez Presa “Para recobrar la confianza en el gobierno; Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público”; pp. 40-70. México 2000; Ed. F.C.E.



están medidos por las prerrogativas puestas a la recuperación económica que tendrá efectos a largo plazo en la población más empobrecida. De ahí, que la política social esté dirigida a la aplicación de políticas de inversión del capital humano en función de los intereses económicos de las grandes corporaciones; donde el desarrollo de la humanidad está supeditada a los nuevos valores de la economía global.

El Estado contemporáneo se ve sometido a coacciones que atentan contra su identidad y estabilidad, en particular el Estado Mexicano, por las políticas globales internacionales ha reducido su participación en áreas centrales de la economía, y ha visto modificado su marco constitucional y jurídico, por ejemplo en: la regulación y normatividad legal sobre la tenencia de la tierra, en el control y el uso de suelo; así como, hay una intromisión y vigilancia del espacio aéreo; la "desregulación" de marco jurídico laboral que afecta las garantías de los trabajadores, los sindicatos y los sistemas de seguridad y previsión social; el derecho a la educación pública; en los apoyos a la investigación y el conocimiento científico; en la ausencia de instrumentos para el respeto de los derechos humanos, sociales, y de autonomía de los grupos étnicos; etc.

Vemos que al paso del tiempo el modelo cambió y se transformo, la visión del Estado que proveía y se responsabilizaba de la política, la economía, la cultura, la educación y el bienestar, a través de la oferta de bienes públicos básicos, como educación, salud, vivienda, alimentación, entre otros, a lo que se le dio por llamar el Estado Benefactor, hoy no tiene identidad clara. La estructura gubernamental y administrativa está concentrada en otros indicadores y medios para ofrecer la "seguridad y la estabilidad social", como por ejemplo la privatización de estos servicios.

Dentro de este contexto complejo, Cabrero E.(2000)<sup>7</sup> plantea una reflexión importante sobre el papel histórico de la administración pública, en el ámbito estatal:

*"El desarrollo de la administración pública permitió durante muchos años aprehender los diversos aspectos de la acción gubernamental. No olvidemos que la concepción de Estado en buena parte del siglo XIX y durante el primer tercio del siglo XX se centraba en el modelo de un Estado gendarme, preocupado de manera exclusiva por la seguridad y la soberanía además de impartir la justicia. Se trataba de un Estado no interventor, regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permitía hacer. El estudio del marco legal - particularmente el derecho administrativo - permitía entender en su totalidad el conjunto de la acción de gobierno".*

En este sentido, las amenazas sobre el Estado impactan de manera determinante a la administración pública que es la estructura operativa clave para el gobierno por la función que se le fue asignada: entender, analizar y prescribir la acción

---

<sup>7</sup> En el Estudio introductorio del libro " *La Gestión Pública su situación actual*" ; Coordinado por Barry Bozeman; México 2000. Ed. F. C. E.

gubernamental como eje de su propia existencia; de hecho, los preceptos legales, los procedimientos administrativos y la teoría de la burocracia, entre otros eran de un proyecto estatal y al mismo tiempo, los ejes de una disciplina que se conformaba bajo la tutela de un Estado benefactor. Al respecto, no se puede negar que la función de la administración pública logró establecer una normatividad de gobierno donde la regulación y el ordenamiento de la lógica de los procesos gubernamentales tenían implicaciones importantes dentro de la política y los funcionarios de gobierno.

Ya para finales del siglo XX, particularmente los años ochenta y noventa, la visión tradicional de la administración pública, es decir, el enfoque jurídico-administrativo comienza a ver los efectos de su acción y a perder su capacidad para explicar y resolver fenómenos sociales que se van haciendo cada vez más complejos. En esta etapa de una amplia presencia del Estado y de una intervención estatal en diversos sectores de actividad, la administración pública regida por la norma jurídica no alcanzó a transformarse al ritmo de los cambios económicos y de los nuevos consensos de los actores políticos que estaban articulando la lógica internacional de los Estados.

La estrategia de respuesta que implementó la administración pública ante la nueva forma de dirección del gobierno impuesta por la nueva perspectiva de un Estado omnipresente e interventor, fue proyectada en términos pragmáticos, bajo una lógica mecánica de entender los procesos sociales; es decir, ante el crecimiento de los problemas, es necesario el crecimiento de las estructuras gubernamentales y las burocracias; aunque, más tarde esta visión fue remodelada y hubo un cambio "profundo" en la concepción de la administración pública y su relación con el gobierno.

Lo anterior no es una visión apresurada, hay evidencia de que en las últimas tres décadas del siglo pasado el monopolio estatal ha vivido procesos que más que reformarlo han saturado su estructura de gobierno y administración, con ello la fragmentación de sus bastiones de control y ejercicio del poder han posibilitado condiciones probables para que las organizaciones políticas, sociales, culturales y civiles asuma y desarrolle una función más activa de interlocución y/o coparticipación en la consolidación de las organizaciones y las instituciones.

La crisis del Estado, ha puesto en alerta a los gobiernos, pero ha sido inevitable que la acción gubernamental siendo el aparato institucional más cercano a los cambios deje de verse afectado, es decir, vive un congestionamiento profundo, la normatividad jurídica y la ejecución de acciones gubernamentales son difusas, en tanto que las dependencias gubernamentales se empiezan a automatizar con la idea de una reforma administrativa que posibilite la eficientización de los recursos y los beneficios.

Vale decir, que desde hace tiempo la concepción de la administración pública ha intentado su reforma, orientando cambios hacia dentro de su acción como la profesionalización, la especialización tecnológica, la reingeniería de procesos, la reorientación de las formas de administración de los recursos públicos, etc.; programas de reformulación administrativa que suponen atender las concepciones "alternas" de la administración privada, llevadas a la administración pública para aplicar criterios de eficiencia, eficacia y la calidad del servicio público.

Los cambios propuestos han sido referidos a la ejecución de tareas y la operación de programas eficaces y eficientes, pese a ello, ha sido complejo llegar a reconocer que las innovaciones no han logrado establecer avances en la reforma gubernamental; pero ante todo, hay una resistencia a redimensionar el papel y la función pública de la administración, lo que supone entre otros aspectos considerar la instauración de nuevos criterios sobre lo público, es decir, pensar en los actores y las estructuras que aporten en la redefinición del espacio político y el ámbito de público. En este sentido, la administración pública, sigue siendo considerada un instrumento de Estado, una maquina que opera y hace funcionar un sistema, bajo una racionalidad burocrática que ya no establece comunicación con su "cliente más frecuente" el ciudadano común.

No obstante, el método de la acción gubernamental se diversificó en varias de áreas de la red institucional, impactando de alguna manera en la innovación de procedimientos y la ejecución de responsabilidades interinstitucionales, así mismo en el control y la regulación de la función pública; sin duda, la labor constante sobre la ejecución de procesos y su reformulación de procedimientos instauró una dinámica con tiempos distintos a los tiempos políticos, lo que implicó para la administración pública reconocer la necesidad de construir una identidad propia y distinta de la acción gubernamental, el pragmatismo de su nacimiento y desarrollo durante mucho tiempo, la alejó de la posibilidad de ser un actor "autogestivo" y "autodeterminante" en la vida política y social de las naciones.

La administración pública, fue limitada a un yugo de subordinación, donde ha de estar situada bajo el estricto control de una jerarquía que garantice su neutralidad y sometimiento a la voluntad de unos políticos electos y, por lo tanto, la administración no puede hacer otra cosa que obedecer maquinalmente las ordenes políticas y aceptar un control que evite cualquier desviación y, de este modo, asegure la no- interferencia en los procesos de cambio democrático (Brugué J. y Gallego R., 2001), que en la actualidad empiezan a construirse.

En este sentido la administración pública fue ofrendada ante el poder de los nuevos actores de la política; así, de ser la parte de la estructura burocrática gubernamental más importante del gobierno -en la cual, recaía toda responsabilidad sobre la aplicación del presupuesto, los programas económicos y proyectos sociales, pero sobre todo la amortización de las decisiones políticas frente a la administración de

la ciudadanía-, se ve hoy cuestionada y en algunos casos omitida del escenario político y público.

Frecuentemente, la realidad del Estado y la administración pública son diferente, a pesar, de que uno opera las decisiones del otro; el Estado de bienestar y el papel de la administración pública compensatoria, se encuentran en un reflujo importante, desde el interior de la disciplina, la ausencia de trabajo intelectual y académico llegó a un punto de vaciamiento, incluso, su actividad práctica en términos metodológicos y técnicos estuvo supeditada por mucho tiempo al nivel del análisis de los recursos humanos y la eficientización de procesos. (Uvalle B Ricardo, 2000).

Sin pretender hacer una exhaustiva revisión sobre el tema, encontramos un interés particular por las transformaciones que la administración pública ha tenido en las últimas tres décadas; y sobre todo, comprender el por qué de la emergencia de la apertura a redimensionar lo público, como base de su reformulación teórica y de la generación de una perspectiva distinta para la profesionalización del administrador de lo público.

En nuestro siguiente apartado, pretendemos revisar algunas de las perspectivas que sugieren una discusión sobre la nueva administración pública y la importancia de lo público, donde la idea de política y gestión pública son centrales.

### **1.3. La importancia de una perspectiva alterna dentro de la Administración Pública.**

Después de décadas de una marcada crisis dentro de la administración pública<sup>8</sup>, y de un sin número de trabajos que justifican su función ante las fallas de los modelos económicos aplicados por el Estado y el mercado, hay un replanteamiento importante por diferentes actores; los cuales, revisan desde otras ópticas la necesidad de un nuevo planteamiento sobre la función y la actividad de la administración pública. Dado que la visión tradicional de la disciplina hoy enfrenta fuertes cuestionamiento y sobre todo, se le hace un llamamiento a un fuerte sesgo discursivo, que aunque le ha permitido ser rica en información, no así en habilidades y herramientas para enfrentar problemas concretos.

El estudio de la disciplina tiene hoy nuevos aires de reformulación teórico-metodológico<sup>9</sup>. Entre los especialistas existe un amplio consenso sobre que la

---

<sup>8</sup> Sobre la crisis de la identidad de la administración pública, véase Guerrero, O. "La administración Pública del Estado Capitalista". México 1981, p.277.

<sup>9</sup> Una revisión amplia y objetiva sobre la administración pública y los momentos cruciales que la han constituido como una disciplina, se encuentra en los estudios de investigación de Dr. José J. Sánchez González: "La Administración Pública como Ciencia", Su objeto y su Estudio (2001). El autor plantea la existencia de "nudos históricos" que no han posibilitado establecer con precisión los desarrollos, aportes y una necesaria articulación teórico-metodológica de la disciplina. Así, muestra la discusión sobre la crisis de identidad que desde hace por lo menos cuatro décadas constriñe la función y la acción de la administración pública. En este trabajo, es posible encontrar una amplia bibliografía que ilustra de manera importante las diversas influencias que han orientado la acción administrativa gubernamental.

administración pública tiene la responsabilidad de atender los asuntos del gobierno y, por consiguiente, los asuntos públicos - que no sólo son los gubernamentales-; en este sentido tendría que construir las condiciones y alternativas entre el aparato gubernamental del Estado, los grupos organizados y la sociedad civil, para establecer las condiciones básicas del desarrollo.

El planteamiento central sobre la acción de la nueva administración pública, todavía enfrenta muchas resistencias, hay aún puntos de vista encontrados sobre la distinción entre la administración pública y la administración privada, entre lo público y lo gubernamental; también existe una mezcla de informaciones sobre las interpretaciones de las diversas escuelas de Europa (Francia y España), Estados Unidos y las interpretaciones que se han hecho en América Latina.

No obstante, en casi todas las escuelas y perspectivas, lo central en el debate sobre la función de la administración pública, se ubica en la importancia de reconocer, identificar y delimitar la esfera pública, es decir, redefinir la concepción de Estado, que implica a su vez, redefinir su función pública y lo público del gobierno.

En este sentido, hay precisiones de los especialistas: "...lo público es mucho más amplio, heterogéneo y complejo que lo gubernamental: lo público y lo gubernamental no son sinónimos", como bien lo explica D. Arrellano Gault.(1999)<sup>10</sup>. Empero, desde hace tiempo se asumía que ésta relación estaba totalmente implícita en la acción gubernamental, en el discurso Estatal, en las reformas administrativas que fueron "antídoto de una noche" para la política.

Hoy ante la coyuntura y la emergencia de otras formas de articulación social, económica, civil y cultural no es posible mantenerse en la *trinchera de los cambios para no cambiar*; los cambios sociales y el ascenso de nuevas expresiones de organización civil y política, hacen de ésta relación armónica - poder del Estado y administración pública- un ventarrón de incertidumbres para los gobernantes, los profesionales de la administración y los estrategas del desarrollo, mismos que jugaron un papel importante dentro de las arenas políticas que hasta mitad del siglo pasado se mantenía como pilares del Estado.

Así las cosas, el papel de la administración pública como disciplina, como practica y parte de quehacer político, vive un estado de transformación importante; por lo menos en dos sentidos: primero, al revalorar la función de la administración pública en relación con el valor de lo público<sup>11</sup> -que no se limita al ámbito Estatal-, y que esta inmerso en las sociedades contemporáneas; y segundo, la redefinición de las

---

<sup>10</sup> Precisiones sobre el tema en David Arrellano Gault, "De la administración pública a la nueva gestión pública" en el Estado del Arte de la Administración Pública, Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; México 1999, p. 35-49.

<sup>11</sup> Al respecto del tema, lo público de la administración pública serán tratados ampliamente en el siguiente apartado.

estructuras metodológicas, técnicas y conceptuales que se requieren para enfrentar la coyuntura<sup>12</sup>.

Entre las dimensiones de discusión dentro de la administración pública y la apuesta sobre una nueva concepción para administrar lo público, se encuentran categorías como el *Poder* en tanto dimensión social que atraviesa los ámbitos de gobierno, que dinamiza la política y los procesos de la estructura administrativa; las *instituciones* y los tipos de *organizaciones* que articulan la vida de la sociedad y su relación con los niveles de gobierno; por otro lado, la idea de *ciudadanía* supone la revaloración de lo público en el ejercicio mismo de la vida pública; las nuevas atribuciones del *mercado* como interlocutor de las decisiones políticas y económicas; y finalmente, la *desburocratización* del aparato gubernamental que tiene la responsabilidad de satisfacer el bienestar y seguridad; entre otros, no menos importantes.

Existen argumentos muy interesantes que pretenden establecer entre estas dimensiones las relaciones, las acciones y las respuestas a las incertidumbres anteriores; entre ellos, están los que proponen un enfoque desde la política pública y todo una caja de herramientas metodológicas y técnicas para solucionar los problemas públicos, no obstante, los seguidores de este enfoque han demostrado que los problemas públicos no son acatables sólo de manera técnica, ya que existe una multiplicidad de valores para definir el problema<sup>13</sup>, y sobre todo, hay una recurrencia a garantizar la corresponsabilidad pública. El segundo enfoque sustenta a la gestión pública (*public management*), y sus seguidores ven la posibilidad de revisar el esquema institucional tradicional sobre el que actúa la administración pública, particularmente este enfoque parte del supuesto de que la burocracia es un cuerpo compuesto de seres humanos de diferentes organizaciones, que actúan en contextos particulares y que tienen agendas organizacionales diversas; y por ello no se puede generalizar el comportamiento burocrático, pero se puede estudiar cómo actúa de manera concreta, en contextos específicos, y sobre ello se puede proponer mejoras.

Particularmente, en el segundo enfoque hay quienes argumentan que la gestión pública, no difiere de lo que se ha llamado la gerencia pública<sup>14</sup>, de tal forma que ambas, fundamentalmente deberán atender los problemas de la acción gubernamental desde el supuesto de que un buen gobierno será aquel en que el conjunto de redes de dependencias funcione bien; es decir, con eficiencia en el

---

<sup>12</sup> Sobre estos dos planteamientos véase el detallado análisis del R. Uvalle Berrones, en “*Nuevos derroteros en Ciencia Política y Administración Pública*”, en el no. 25, mayo-agosto 2001, en Revista de Ciencias Sociales Convergencia; p. 237-254.

<sup>13</sup> Sobre el estudio y el desarrollo de las escuelas de las políticas públicas véase las antologías (4) de Luis F. Aguilar Villanueva (1992 1993)

<sup>14</sup> Los conceptos gerencia y gestión pública son tratados de manera específica por B. Bozeman, de hecho para una precisión puntual de los conceptos señala que existen dos escuelas claramente identificadas y diferenciadas: las del enfoque “P” – aquel que surge en las escuelas de políticas públicas y en las que la *public management* fue vista como complementaria del estudio de las políticas-; por otra parte, el enfoque “B”, que surge de las escuelas de negocios el cual recupera los conceptos básicos de la administración de empresas, siendo menos rigurosos en la distinción entre las esferas pública y privada. La precisión de ambos enfoques puede ser revisado en la compilación que hace Bozeman sobre “*La gestión pública su situación actual*”, donde hace una previa Introducción, llamada: Dos conceptos de gestión pública; p.37.

ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación de bien o servicio que produce<sup>15</sup>, es decir, la satisfacción del cliente y la rendición de cuentas.

Ambos enfoques, permiten reflexionar desde diferentes perspectivas las nuevas responsabilidades de la administración pública, ellos más que diferencias comparten una serie de principios comunes, entre los que podemos destacar que no existen reglas universales, ni recetas para la solución de problemas públicos, y que sobre estos actúan múltiples actores (entre ellos la burocracia); también hay claridad sobre que existe un conjunto de compromisos para definir con puntualidad los programas y las estrategias de la tarea a resolver, su evaluación y seguimiento. Además, hay coincidencia en asumir un centro ético y valorativo de la acción pública (que aún no se sabe si resuelve el problema sustantivo de la disciplina), que ofrezca la posibilidad de reagrupar las capacidades del gobierno y logre transformar las burocracias para la satisfacción de los ciudadanos (ó de los “usuarios o clientes”). De ahí, que los desarrollos sobre una perspectiva para la nueva administración pública, busque algunos caminos que la sustenten en el enfoque del modelo pos-burocrático<sup>16</sup>.

Se puede observar que los enfoques de política pública y gestión pública argumentan nuevas estrategias de intervención y acción de la Administración Pública, sin duda, ello ha contribuido a abrir caminos y posibilidades de discusión sobre la crisis de la disciplina y las alternativas; rescatando y asumiendo un principio valorativo entre los gobiernos y los ciudadanos, a las cuales, buscan liberar de las burocracias gubernamentales tradicionales, que se regían por el principio del bienestar público y general.

Pese a ello, la propuesta que se pretende poner a consideración gira entorno a la idea de conformar una marco teórico propio dentro de la administración pública, que permita desarrollar métodos de análisis e intervención desde un punto de vista alternativo; es decir, redefinir los referentes teóricos de explicación que requiere una disciplina interesada en atender los asuntos públicos; que promueve una visión comprensiva ante las formas de vida y relación sociocultural con el fin de implementar programas que efectivos sobre las causas de los problemas de comunidad; y que busca articular propuesta de gobierno público asumiendo un papel de interlocutor – no de protagonista- entre las formas de expresión de la ciudadanía organizada y los actores políticos y económicos. La inquietud es abrir algunos caminos a la reflexión sobre conceptos que nos permitan comprender y construir escenarios posibles y viables para todos, y con ello, establecer nuevas

---

<sup>15</sup> Sobre el buen gobierno y las dimensiones de eficiencia, eficacia y legitimidad como elementos fundamentales de la gestión pública, puede revisarse en “*Del administrador al gerente público*”, Enrique Cabrero; Instituto de Administración Pública, México 1995.

<sup>16</sup> Sobre la propuesta del paradigma posburocrático se sugiere revisar los trabajos de Michael Barzelay, entre ellos: “*Atravesando la burocracia*”, en el F. C. E. y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.; México 1998.

definiciones sobre los valores sociales, es decir, revisar la importancia de la ética en los procesos de transformación social, donde la justicia, la equidad y la libertad pueden ser redimensionadas.

Estos planteamientos, suponen una redefinición de la responsabilidad del gobierno, sus funciones, su actividad y del marco jurídico que lo regula, es decir, demandan a un Estado con un gobierno que no protagonice su papel de proveedor, gendarme y gran benefactor; proponen el reconocimiento del espacio público y con ello, la identificación de los actores no gubernamentales, de la participación de la comunidad, y de la participación civil y política; con los cuales, se establezcan canales de interlocución para la aplicación de programas y políticas que discutan soluciones a los problemas públicos.

En el enfoque de la gestión o gerencia pública, hay un puntual interés por ubicar la importancia de lo público - lo que ha representado un parteaguas en la visión tradicional de la administración-; para la gestión pública la acción burocrática debe de identificar y reconocer la complejidad de una sociedad en movimiento, y, por tanto, dimensionar que lo que se comparte y discute es propio de la vida pública de una sociedad democrática. En tal caso, el papel de la nueva administración pública tendrá que orientar y no contener las acciones de la sociedad, desde ésta perspectiva se sugiere, sea un canal de intervención, negociación e interlocución entre las acciones de la nueva vida pública de los ciudadanos, condiciones necesarias del proceso de democratización del gobierno y el Estado.

Esta relación que ahora se plantea con la nueva administración pública, se ven trastocados diferentes niveles de la vida pública, sin duda, quedan pendientes otros aspectos que discutir<sup>17</sup>; pero al mismo tiempo se abren la posibilidad de revisar la emergencia de nuevas identidades colectivas que participan y aportan en la construcción de una forma de gobierno democrático, plural y abierto; que logre un gobierno para el público y una administración de lo público.

Lo anterior, sugiere ubicar el punto nodal de discusión y definición en esta investigación, ¿cuál es el papel que desempeñan los procesos sociales y las nuevas formas de organización, participación e interlocución pública de la sociedad frente al Estado? En este sentido, debemos decir que hay discursos alternos y, también, la reformulación de conceptos que van definiendo una nueva relación del Estado y las formas de asociación social; a éstas expresiones que los individuos tratan de articular como formas transición ante los cambios, los especialistas las definen como

---

<sup>17</sup> No obviamos la importancia de problemas aún sin resolver sobre la construcción de una nueva disciplina o visión de ella; es más se reconoce que los enfoques de política y gestión pública abren caminos menos dogmáticos sobre la crisis de la administración pública; de hecho identificamos que debe revisarse por ejemplo los cinco dilemas que plantea Arrellano G. D. (1999): Rendición de cuentas o innovación, participación o decisión técnica, Equidad o mercado, Resolver o administrar programas, y liderazgo o institucionalidad; éstos son parte de una discusión más amplia y al mismo tiempo específico. Ahora bien, el interés particular de esta investigación - sin ánimo de redundar, está centrado en la existencia de los nuevos contrapesos sociales que se están generando, en las formas de asociación y organización que demandan de la administración pública un papel público y abierto; y como se están estableciendo las formas de interlocución.



capital social; y sobre la idea de capital social, se asume un enramado de expresiones colectivas que los individuos como sujetos sociales articulan cotidianamente para resolver y convivir en comunidad, al mismo tiempo que les permite reconstruir los lazos de confianza frente a las formas de gobierno, y, por consiguiente, recrear la constitución de instituciones sociales.

Es por ello, que será necesario revisar previamente lo que la nueva administración pública plantea sobre *lo público*, identificando el enfoque que reconoce lo público como parte importante en la constitución de la nueva administración de lo público, y lo que los especialistas llaman Capital social. Ello nos permitirá ampliar la configuración una visión distinta de los asuntos que la nueva administración pública podría atender; y si así fuere, el cómo se articula la concepción del capital social dentro de una nueva identidad de la administración de lo público.

#### **1.4 Lo público de una Nueva Administración Pública.**

La administración pública en su visión tradicional, hemos dicho, competía y era reconocida en su acción gubernamental sólo bajo el ámbito del Estado; las decisiones y acciones estaban supeditadas a él, de tal manera, que el aparato burocrático más importante era la estructura administrativa, quien realizaba en el sentido estricto el ejercicio de la política y su acción directa era el ejercicio de la política de Estado. La política de Estado respondía a interés particular del poder, de ahí la necesidad de reorganizar la institucionalidad administrativa donde prevalecía un excesivo control sobre la sociedad y las formas de hacer política.

Hay que aclarar que la política es una institución social a diferencia de lo político que es una institución del Estado. En este sentido, la administración pública era una forma eficaz para analizar lo político y crear las estrategias necesarias de hacer política desde la perspectiva del Estado; luego entonces, la política es un vínculo con la sociedad que estaba soslayado por una visión de gobierno autoritario y regulador de las formas de vida política y pública.

El carácter público en la nueva administración pública obedece ciertamente a la reformulación de una visión de Estado, donde recuperar lo público desde lo social demanda una apertura a la estructura del poder y a los niveles de intervención de lo público, es decir; establecer una forma de gobierno abierta que implique considerar a lo público gubernamental, lo público estatal, lo público comunitario y lo público social.

Lo público en primera instancia, es ante todo lo que se puede discutir y que representa un conjunto de relaciones sociales y comunicativas (Habermas J., 1981). Lo público antecede a la opinión pública, independientemente del Estado y los gobiernos como se reconoce actualmente; incluso lo público es el ámbito de

interacción que da sentido a la sociedad misma, en él se da la posibilidad de instituir nuevas formas de relación social como es el Estado y sus instituciones.

Una precisión importante sobre lo público, es que en primer lugar, no debemos confundirlo con el concepto de opinión pública o de la opinión de los públicos que en determinado momento el Estado de derecho recrea para dar esencia a las democracias nacientes<sup>18</sup>. En este sentido la opinión pública, se encuentra dentro del análisis jurídico-estatal y teórico-político de las normas constitucionales, en relación con la realidad constitucional de los procesos de democratización que se fueron constituyendo a partir de las decisiones del Estado el cual, suponía la institucionalización de la opinión pública<sup>19</sup>; empero, sin una precisa relación de ésta con los intereses de los ciudadanos. Por lo tanto, la opinión pública existe institucional y constitucionalmente frente a los ojos de los ciudadanos los involucra, aunque ellos no la dirigen<sup>20</sup>.

En la sociedad moderna, interesa destacar que el poder de lo público representa un ámbito de la vida real que se relaciona con la vida privada; lo público en el contexto de un nuevo Estado, representa una condición previa para construir y renovar instituciones que articulen la vida social dentro las vicisitudes de la sociedad. Lo público es revalorado como el conjunto de acciones colectivas, de relaciones cooperativas y solidarias que posibilitan nuevos estados de organización social y política.

Las reflexiones sobre el tema han llegado a un punto importante, los especialistas sugieren ver lo público como una dimensión que no se agota en el Estado ni en el gobierno (Uvalle. 2001)<sup>21</sup>. Este ámbito público es una intercepción inherente que se ubica en las coyunturas y en los momentos de estabilidad que la sociedad experimenta en su cotidianidad, y por lo tanto, su escenario está dado en el conjunto

---

<sup>18</sup> "...Ya antes, al final del siglo XVIII, se había llegado a un concepto enfático de la opinión pública. La prensa fue utilizada para lograr resonancia pública fuertemente ambiciosa en lo político y para poner reparos a las instancias de decisión, aprovechándose del doble filo: lo que en ellas se escribía se hacia público". Luhmann N. En "La realidad de los medios de masa" p. 150. Ed. Antropos, España 2000.

<sup>19</sup> En el intento por la clarificación del concepto de opinión pública, Habermas plantea que la "retro-dependencia de las opiniones de los grupos definidas en los criterios de investigación, ya respecto de procedimientos del gobierno y de la administración, ya respecto de la formación de la voluntad, políticamente influenciada por la notoriedad pública "representativa" o manipulativamente desarrollada, no puede cerrar la brecha abierta entre la ficción de la opinión pública del Estado del derecho y la disolución socio-psicológica del concepto de ésta. Un concepto de opinión pública con sentido histórico, normativamente suficiente para las pretensiones del Estado social, teóricamente claro y empíricamente ponderable, sólo puede conseguirse partiendo del cambio estructural de la publicidad misma y de la dimensión de su desarrollo". Para ampliar la discusión puede revisarse "*Historia y crítica de la opinión pública, la transformación estructural de la vida pública*" J. Habermas, 1981; Ed. GG Mass Media.

<sup>20</sup> Como lo desarrolla Doménech J. En el texto "*La propaganda política*" publicado en 1976, de la, Ed. EUDEBA, Buenos Aires.

<sup>21</sup> En el análisis de Uvalle B. se propone un planteamiento distinto para la identificación de lo público, y como este ámbito no se limita a lo estatal; donde se sugiere una revaloración del papel del Estado y el gobierno frente a la conformación de una nueva institucionalidad democrática donde el ciudadano es actor y copartícipe del cambio del Estado. Es recomendable revisar el trabajo de Uvalle Berrones. R.: "Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático" Colegio Nacional de Administración Pública, 2001.

de asociaciones, agrupaciones, comunidades y colectividades sociales que están representadas en la sociedad civil. Se plantean que lo público es parte de un amplio sistema de relaciones complejas y compartidas por los individuos que van adquiriendo derechos ciudadanos y asumiendo responsabilidades. Inclusive su identificación y reconocimiento social procura el redimensionamiento de las formas de pensamiento tradicional sobre las clases sociales, que hoy se diluye ante las nuevas formas de organización y participación social.

Ciertamente lo público implica su contraparte, lo privado, y lo privado desde el punto de vista de la nueva administración no está limitado al ámbito empresarial, ó de las relaciones contractuales entre particulares; sin duda, durante un tiempo importante, la propia administración pública quiso romper con su visión tradicional, a partir de una renovada idea sobre la importancia del carácter de “lo privado” en los asuntos de Estado y en las prácticas de gobierno. Ello influyó de manera determinante en la producción de nuevas tecnologías, en la aplicación de herramientas empíricas y sobre todo en la conformación de una identidad de la administración dentro de un gobierno que quiso establecer políticas empresariales en la estructura burocrática y en la gobernación de los ciudadanos.

Empero, en la perspectiva que pretendemos ir perfilando lo privado y lo público ambos, “son atributos de la sociedad moderna entendida como una sociedad en proceso de apertura; en este sentido se supone una sociedad moderna que incluye una combinación de valores, instituciones y principios que reconocen la dignidad de las personas, la responsabilidad institucional, la capacidad inventiva, las relaciones competitivas y la existencia de condiciones que favorecen el desarrollo racional y razonable de los grupos a favor del interés común”(op. cit. 11).

En tal caso, lo privado de la nueva administración pública tendría que aludir a desarrollar capacidades que le permitan innovar, emprender y consolidar propuestas para mejorar la vida sin atentar contra los intereses de los ciudadanos; lo público, desde la renovación de una concepción de lo privado, constituye un momento crucial en la vida de los ciudadanos, ambos están sujetos a refrescar desde sus ámbitos, la acción gubernamental<sup>22</sup> y, por tanto, la viabilidad administrativa.

En este contexto, el valor de lo público implícitamente destaca el significado del gobierno de lo público, de tal forma que las instituciones públicas deben establecer un canal de comunicación y de acción gubernamental que fortalezca los que las demandas y sugerencias de los ciudadanos establezcan como prioridad y solución.

---

<sup>22</sup> Sobre el tema se puede consultar “La revitalización de la administración pública” en Revista de Administración Pública. No. 91, año 1997; Instituto Nacional de Administración Pública. En particular el trabajo de Caiden G., quien destaca la necesidad de revisar y revitalizar a la administración pública centrando la reflexión en cuatro elementos clave: 1) el gobierno y los asuntos públicos; 2) la gobernabilidad; 3) los males públicos: deuda pública, burocratologías, reforma presupuestaria; 4) el valor del dinero: gerencia financiera.

El contenido de lo público del gobierno, implica revisar las formas de hacer política y de establecer los límites de lo político, así como, evidenciar que la *politics* (política), también es parte de la vida ciudadana y, donde las decisiones políticas en las que interviene los ciudadanos potencian la generación de políticas públicas alternativas y eficaces, porque atienden las prioridades de la sociedad, no sólo las prerrogativas del gobierno.

Una visión crítica de la administración pública, y que al mismo tiempo, es propositiva define a lo público como una dimensión que conforma: *“una red de organizaciones, valores, intereses, recursos y estrategias, y saber gobernarlo no es un asunto de respuestas estandarizadas, sino de políticas negociadas, es decir, ordenadas, articuladas e institucionalizadas con base a procesos de deliberación y consenso”*.(Uvalle B. (2000)<sup>23</sup>

Lo público de la administración pública, obliga a establecer una lógica en el aparato institucional distinto, para algunos tiene que ver con la realización de un proyecto alternativo que desarticule las estructuras burocráticas, las formas de centralización del control y de la economía que fomentan arbitrariedad y corrupción; en esta encrucijada la alternativa es planteada por los seguidores del paradigma posburocrático<sup>24</sup>, que proponen desde una lógica distinta la búsqueda de nuevas formas organizacionales, que sí bien están más allá de la estricta racionalidad formal-legal, aún están inmersas en la lógica racional-tecnológica.

Por otra parte, también hay otro nivel de discusión en el que se incluye la importancia de la institucionalidad de lo público, en ésta se orienta a la idea de crear un proyecto más amplio y democrático, donde la vida pública tenga un papel destacado en la conformación y revisión de las instituciones políticas, económicas y sociales, en el que se establezca una racionalidad con principios democráticos; lo que implica la atención de las capacidades, la articulación de intereses que irán definiendo la acción colectiva y que permitan la gobernación de las organizaciones civiles y ciudadanas.

Una de las contribuciones destacadas que han posibilitado abrir la discusión sobre la nueva administración pública son los argumentos que expone Uvalle B., sobre lo que implicaría lo público en una sociedad cerrada; por lo tanto es necesario ubicar que lo público de la administración pública, supondría replantear la idea de sociedad abierta, y para ello, destaca algunos de los planteamientos básicos que analiza Popper R. K. (1991)<sup>25</sup> sobre la sociedad abierta, entre ellas:

- 1) La conformación de un proyecto social amplio y democrático que reconozca la capacidad, la inteligencia, la conciencia y la creatividad de sus ciudadanos

---

<sup>23</sup> Uvalle Berrones R. “los espacios del hombre. El contenido público de la administración estatal”, en Revista Trayectorias, núm.2, Universidad de Nuevo León.

<sup>24</sup> Para tal caso, véase sobre el paradigma posburocrático, los análisis de Michael Barzelay, en “Atravesando la burocracia”, una nueva perspectiva de la administración pública.

<sup>25</sup> “La sociedad abierta y sus enemigos”; Madrid, Paidós, 1991.

para reformar las instituciones con sentido democrático<sup>26</sup>, es decir, la capacidad de inclusión entre lo público y lo privado para posibilitar la creación de nuevas instituciones;

- 2) El reconocimiento de la razón y libertad, la justicia y la equidad, brindarán la posibilidad de crear nuevas instituciones que garanticen la realización plena de la vida privada y pública<sup>27</sup> permitiendo la consolidación de nuevas formas de asociación y cooperación;
- 3) El establecimiento de un orden institucional y de gobierno capaz de redimensionar sus atributos, responsabilidades y eficientar los recursos escasos con la participación de la sociedad, reconociendo, además, la pluralidad de las acciones ciudadanas;
- 4) Los valores que se pueden destacar de un proyecto democrático abierto, se encuentran en la formación y educación ciudadana, la representación política, los controles interinstitucionales y las reformas democráticas, el reconocimiento y el respeto a otras formas de vida cultural.
- 5) La vida democrática de una sociedad abierta, también sugiere una administración pública de lo público, en la cual, la dirección pública y la acción ciudadana se coordinen para el ejercicio de los derechos y las obligaciones de la acción gubernamental, misma que enriquezca la relación entre el gobierno con ciudadanos, basándose en la igualdad, la pluralidad y respeto al ejercicio de sus derechos sociales, políticos y económicos.

Luego entonces, la concepción de una sociedad abierta alude a supuestos importantes, empero, aún se encuentran en proceso de tránsito en la conformación de identidades alternas para el gobierno y para los que son gobernados. Aún así, representa un desarrollo importante que debemos de considerar y destacar, en tanto, ubica la importancia de lo público y cómo este se encuentra en diferentes ámbitos de la sociedad, incluso establece como necesaria la convivencia con lo privado reconociendo la afluencia de los distintos actores sociales.

La administración de lo público, significa entonces, un llamado a establecer una comunicación distinta con el Estado y su gobierno, la construcción de puentes de interlocución que faciliten la consolidación de nuevas identidades colectivas capaces de responsabilizarse con el gobierno en la construcción de estados diferentes de institucionalidad y dirección política.

En este sentido la propuesta de la nueva administración pública, tiene que ver directamente con la administración de lo público, en tal sentido, que el gobierno de lo público se encuentra en un estado de recomposición, para lo cual, debe de reconocer la necesidad de rearticular sus nuevas funciones (ni un Estado mínimo, ni un Estado omnipotente), entre ellas un Estado con más sociedad civil, un Estado que

---

<sup>26</sup> Desde la concepción de la sociedad abierta, la democracia y la institucionalidad, juegan un papel clave en las tareas de coordinación, estímulo y desarrollo que favorecen la cooperación de las fuerzas sociales.

<sup>27</sup> “La igualdad no es condición dada, sino imperativo que enlaza con la eliminación de relaciones patrimoniales, corporativas y gremiales.. Uvalle B. Sociedad, Ciudadanización y Estado democrático. p.11

implemente acciones gubernamentales que den sentido al proyecto democrático, y un Estado que pueda reinventar un “buen gobierno”<sup>28</sup>.

En nuestro siguiente apartado, se desarrollara la visión sobre la Gestión pública, y su planteamiento sobre el Estado, y cuál sería su papel para los nuevos estadios que exige un Estado democrático y la democracia.

## **1.5 Dimensiones sociales para una administración de lo público: Gestión Pública y Capital Social.**

### **1.5.1 La Gestión Pública.**

La propuesta de la gerencia o gestión pública, como lo hemos señalado, responde a la alta complejidad en la que se veían inmersas las estructuras gubernamentales, y más puntualmente a tres crisis que cuestionan fuertemente a la administración pública contemporánea: 1. la crisis de eficiencia dentro de las agencias gubernamentales; 2. la crisis de efectividad en las acciones gubernamentales para con la sociedad en general y, 3. la crisis de legitimidad que los modelos de gobierno anteriores promovieron; incluso la ausencia de credibilidad y confianza en las instituciones de gobierno fueron creando –sin darse cuenta- las condiciones de emergencia para la reorganización de una sociedad en demanda de un gobierno abierto y plural.

En el proceso de implosión que sufrió el monopolio estatal, la nueva realidad albergó un conjunto de fuerzas centrífugas en la acción gubernamental y un conjunto de variables exógenas que alteraron el funcionamiento de las dependencias y las obligaron a desarrollar capacidades adaptativas, pero no necesariamente a resolver el acontecer cotidiano, y sobre todo a entender la acción gubernamental en las nuevas coyunturas.

Es por ello, que desde los años cincuenta y sobre todo ya en los setenta surgen distintas concepciones sobre la necesidad del cambio de paradigma de la acción gubernamental, principalmente destaca la idea de replantear la concepción de Política Social y con ello viene reconsideración sobre cómo gobernar, es decir, la política entabló un nivel de acción que pretendió abrirse a otros ámbitos, de lo que resultó la concepción de gobernar por Políticas Públicas; la cual, viene a irrumpir sobre los supuestos básicos de la administración pública, como lo señala Cabrero (2000): *“el análisis que se funda en la dependencia se contraponen el análisis que parte de la política pública en cuestión; a la norma jurídica como base de estudios se contraponen el proceso decisorio; al acotado campo de la administración se oponen la amplia gama de vínculos e intersecciones entre los ámbitos políticos y administrativo”* p.21.

---

<sup>28</sup> La idea de “buen gobierno” corresponde al enfoque sobre la nueva gestión pública, que es vista como un nuevo paradigma para responder las encrucijadas que emanan de la crisis de los modelos económicos anteriores.

En ésta coyuntura, ver cómo se presentaban los problemas y trataban de resolver los efectos de las crisis social, suponía una amplia reflexión sobre las estrategias y las acciones que la administración pública venía ejerciendo desde el gobierno y para el gobierno. Dentro de la administración pública y los administradores que promovieron reformas, surgen otras propuestas sobre el Estado y la forma de gobernar, y durante algunos años, surgen nuevas escuelas de política pública en diferentes latitudes<sup>29</sup>; las cuales, desarrollaron herramientas para la transformación del aparato gubernamental, pero no para el entendimiento de los nuevos asuntos públicos que se presentaban.

Incluso, la necesidad de observar las nuevas señales de los contextos político, económico, tecnológico, social o cultural en el nivel regional, nacional o internacional, se convierte en un elemento rector de la toma de decisiones de las nuevas dependencias gubernamentales. La autosuficiencia de las dependencias, los altos grados de profesionalización, rompieron con la idea de gobierno central, y con ello, la idea de “sistemas de redes de dependencias gubernamentales”<sup>30</sup>, propició la apertura para el surgimiento de la gestión y de la gerencia pública.

La idea de una nueva forma de organizar y de actuar de las dependencias de gobierno y las que no eran de gobierno, fueron las redes, lo que motivó la participación de nuevos actores en el juego de la toma de decisiones, en los problemas de eficiencia, y las preferencias de los ciudadanos, llamados “cliente – usuario”; circunstancias que propiciaron el surgimiento de las tendencias sobre la idea gestión social y las nuevas políticas públicas.

La propuesta de la nueva gerencia o gestión pública<sup>31</sup> es vista desde diferentes latitudes como una herramienta para reconceptualizar la acción gubernamental y generar nuevas alternativas ante la complejidad de los problemas. Porque plantea una perspectiva donde el Estado sea regulador y coordinador, capaz de descubrir y potenciar las capacidades de sus instituciones, a través de revisar, valorar y evaluar sus limitaciones frente a la demanda ciudadana, y con ello constituir elementos jurídicos que legitimen la eficiencia, la eficacia y la creación de su existencia.

La encrucijada entre el Estado y la sociedad civil, es revisada desde la perspectiva de nueva gestión pública como la oportunidad de reinventar las estrategias de la acción gubernamental, como lo plantea D. Osborne y T. Gaebler (1992), en *Reinventar el*

---

<sup>29</sup> En las antologías de Aguilar Villanueva L., hay una amplia información sobre el desarrollo de las escuelas de política pública puede encontrarse una amplia información en las antologías I y II donde destaca el Estudio de las Políticas Públicas y la Hechura de las Políticas públicas. 1992 y 1993.

<sup>30</sup> El desarrollo de la concepción sobre la organización en redes, fue analizado por M. Cohen, J. March y J. Olsen (1992), “A garbage can model of organizational choice”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, núm. 1, marzo, pp. 1-25.

<sup>31</sup> En cuanto a la diferencia entre gestión y gerencia pública según Cabrero se trata de una matiz semántica entre los países que lo han acuñado, pero todas ellas hacen referencia a un conjunto de herramientas que aportan un cúmulo de conocimientos de la disciplina que deben ser tomados en cuenta.

*gobierno*<sup>32</sup>. Entre las cuales se debe de pensar en un nuevo paradigma “gerencial” para el Estado al servicio de sus ciudadanos, que cultivan el derecho de exigir públicamente las condiciones de desarrollo y fortalecimiento de la vida pública.

En este sentido, un gobierno con un nuevo enfoque tendrá que estimular procesos internos que le permitan renovar o cambiar el modelo de gobierno, tomando en cuenta la eficiencia en la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, lo que implica al mismo tiempo la descentralización de la acción del Estado, para pensar en la construcción de un Estado “red”. De tal forma, que se desarrollen las capacidades para la administración intergubernamental con modelos de organización flexibles, además de desarrollar un nuevo estilo de gestión pública que revalore el servicio público y redimensione lo público, es decir, tanto sus servidores que proveen de un servicio deben ser tomados en cuenta, como los ciudadanos que requieren de atención administrativa.

Hasta cierto punto, dentro del enfoque de la gestión pública hay una serie de consideraciones sobre el papel que juega la estructura burocrática que administra a la sociedad representada por los actores sociales, políticos y económicos; donde la relación es dada por un conjunto de instituciones que aplican el paradigma gerencial para ofertar servicios a los clientes potenciales, mismos que en la mayoría de los casos demandan eficacia, eficiencia y calidad en cada “turno”; por su puesto, que esto es una novedad frente a los problemas que representaban tener y mantener gobiernos con un “muro burocrático” que no permitía mirar, más allá, de los periodos electorales y de cambio de gobierno.

La consideración sobre retomar en su conjunto la perspectiva de la gestión pública, asumiendo la crítica que puede darse desde dentro de propia administración pública; es porque cabe la posibilidad de avanzar sobre un terreno fértil, es decir, lograr discutir sobre los usuarios-clientes, a la luz de redefinir su participación en la construcción sujetos sociales que intervienen en la edificación de nuevas instituciones públicas y gobiernos que atienden los asuntos públicos. En este sentido, buscar los puentes conceptuales que permitan entender a los actores sociales como parte de una nueva ciudadanía movilizadora, informada y demandante de sus derechos, así como corresponsable de sus obligaciones políticas y sociales. También, el paradigma de la gestión pública puede ofrecer la posibilidad de polemizar sobre si se requieren estructuras gerenciales de servicio público o instituciones públicas confiables y honestas.

Lo anterior supone, ir perfilando una forma de entender la relación del Estado y la Sociedad civil, donde ambos deberán ser coparticipes de una cultura de coparticipación, responsabilidad y honestidad pública; en la que el cimiento base de la credibilidad, se forjará en el conjunto de relaciones que conforman tejido social

---

<sup>32</sup> D. Osborne y T. Gaebler, *“Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector”*, 1992.



para la cooperación, la asociación, la reciprocidad y confianza entre las personas y los grupos; asuntos centrales que destacan la idea de capital social.

El papel del Estado en esta tesitura, precisa de un planteamiento particular sobre la gestión social a realizar en el ámbito de la política social que es donde se centra la mayor parte de las necesidades de los ciudadanos, es donde se perfilan el rumbo de acción de gobierno, también de las inquietudes de movilidad de la sociedad, el termómetro político para medir la efectividad del Estado y la responsabilidad del gobierno; no pretendemos negar o minimizar otros aspectos importantes de la consolidación del Estado, pero particularmente nos interesa destacar el que refiere a la políticas aplicadas al desarrollo social y sus impactos para responder a los imperativos de justicia, libertad, equidad y pluralidad.

Los teóricos de la nueva gestión social, ven amplias posibilidades de realización de un cambio de paradigma que aporte un conjunto de conocimientos comprensivos, que en algún momento llegan a concretizar en una teoría explicativa de “tipo científico”, como lo señala Bozeman<sup>33</sup>; sin duda la amplia lista de trabajos que se encuentran en la discusión y argumentación sobre el nuevo paradigma, es interminable y no es motivo de esta investigación abundar en ellos; empero sí lo es destacar las experiencias empíricas que la sustentan para comprender la importancia de la gestión pública dentro de la administración de lo público.

### 1.5.2 El Capital Social.

En esta nueva idea de gobierno, la construcción de las bases para un desarrollo centrado en la gente, comprende necesariamente una variedad de cambios y opciones en diferentes esferas de la estructura gubernamental; así, para la construcción de un gobierno abierto, que está interesado en la gente y en los asuntos públicos, significa una revisión en la forma de atender las necesidades y prioridades, y, por consiguiente, buscar construir una nueva institucionalidad que aplique de manera efectiva la política social y pública para el desarrollo de la ciudadanía.

No obstante, que el paradigma emergente sobre el capital social y una política social alternativa<sup>34</sup> se encuentra en ciernes; existen algunas aproximaciones que le dan un “voto de confianza” sobre posibles asideros que pueden contribuir desde una perspectiva distinta a responder a los problemas sociales actuales;

---

<sup>33</sup> Op. cit. Se recomienda ver la segunda parte: *Problemas para la creación de una teoría de la gestión pública*. p.65.

<sup>34</sup> La idea de un paradigma emergente es vista a la luz del cuestionamiento de los modelos de desarrollo y política social dominantes; el análisis que realiza Rolando Franco, en “Los paradigmas de la política social en América Latina”, muestra que el modelo dominante se ha agotado y no responde a las nuevas condiciones de vida. En este trabajo de investigación, plantea un conjunto de criterios (10) a revisar, sobre lo que ha sido el paradigma dominante y el papel del Estado, y como es urgente “reinventar el gobierno” e introducir modificaciones a la institucionalidad estatal tradicional, a las funciones que debe desarrollar, y la manera en que se les maneja. Véase en “La Política social en transición”, Coord. Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente; ENTS-UNAM, Plaza y Valdez, México. 2001.

principalmente, los relacionados con las necesidades sociales básicas para disminuir la pobreza, o para la creación de nuevos mecanismos de atención a las causas del problema; particularmente, porque se centra en una visión de desarrollo social basada en el fomento al mejoramiento de la calidad de vida de los individuos y las comunidades.

En el discurso contemporáneo de los círculos académicos y de gobierno, la política social, contribuye a la gobernabilidad y a la legitimidad del Estado (Franco,1990); pero sobre todo, el interés de construir un proyecto de política social y pública que sustente el interés por la formación de capital social, y como consecuencia la inversión en capital humano; ambos desde nuestra perspectiva, resultan imprescindibles en la reinención de las estrategias de atención y gestión a las carencias sociales, además, establecer el interés sobre el capital social principalmente supone el fomento a proyectos sociales que incluyan formas distintas de hacer y ejercer la política y la gobernabilidad.

En consecuencia, la creación de políticas sociales innovadoras, que expresen en sus objetivos y metas un principio de equidad y justicia para el desarrollo, donde se asuma la necesidad de expandir las capacidades y oportunidades en los individuos y los grupos, posibilitará la generación y el fortalecimiento del desarrollo humano y social, como una condición prioritaria de las nuevas formas de gestión pública.

La política social se vuelve así en un prerrequisito tanto de la economía como de la política, su papel es determinante en un gobierno público y para el público; ésta es vista hoy como un factor de desarrollo que esta en condiciones de fortalecer las estrategias de atención a las comunidades más vulnerables o en condiciones de pobreza; la política social a través de política pública tendría que establecer las condiciones necesarias de gestión que posibiliten el equilibrio entre equidad y desarrollo (Kliksberg,1999)<sup>35</sup>. Y de esta manera, garantizar el buen funcionamiento de las instituciones básicas que tiene la obligación de brindar calidad en los servicios públicos, además de establecer nuevos criterios de credibilidad para el crecimiento con desarrollo y equidad.

El valor que adquiere el capital humano y social es primordial, no obstante, que son perspectivas diferentes, en tanto que el primero buscará mejorar el perfil de la población de un país como un fin en sí mismo, que deberá atender la educación para el conocimiento, las capacidades y oportunidades que se ofrezcan en la idea de mejorar la calidad de la vida; y el segundo, es una dimensión más amplia que involucra valores socioculturales y formas de reproducción de la vida social, procesos de sociabilidad y de una nueva forma de atención a los problemas sociales,

---

<sup>35</sup> El autor expone argumentos de reflexión sobre la cuestión de la equidad y el crecimiento en las sociedades contemporáneas, y señala la importancia que ambos tienen para las nuevas formas de la economía y la política, es decir, sin inversión en el capital humano y social, la lucha contra las desigualdades sociales no permitirá el crecimiento, ni el desarrollo; véase *"Inequidad y crecimiento; Nuevos hallazgos de investigación"* en la compilación "De igual a Igual" coordinada por Jorge Carpio e Irene Novacovsky; Argentina 1999; Ed. F.C.E.-FLACSO-SIEMPRO.

donde las relaciones sociales construidas dan fundamento al tejido social básico, lo lubrican y reproduce; en este sentido, ambos sugieren una visión alterna – aunque con distintos intereses - sobre el desarrollo.

En esta tesitura, la intención de analizar a los expertos del desarrollo y sus ideas sobre la gobernabilidad y el desarrollo social, esta relacionada con ampliar las concepciones de desarrollo humano y social, vistos ellos como vía de crecimiento; estableciendo con ello un nuevo perfil de un Estado que gobierna para sus ciudadanos, donde la gobernabilidad puede ser entendida – en una primera aproximación general-, como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos públicos en todos los planos.

La gobernabilidad implica el conjunto de mecanismos, procesos e instituciones por conducto de los cuales los ciudadanos y los grupos expresan intereses, ejercen derechos, obligaciones jurídicas y exponen sus diferencias (Solís San Vicente, 1999); y donde el gobierno debe ser el articulador que promueve la participación de los grupos, en los diferentes niveles de institucionalidad: la comunidad, lo local, lo municipal, lo estatal, y con el objetivo de genera una relación de reorganización de las estructuras de gobierno y legitimidad, y, por consiguiente, de confianza.

Donde la confianza desde la perspectiva del capital social, es fundamental para las acciones de gobierno, porque supone una condición de inclusión y corresponsabilidad con los ciudadanos organizados; por lo tanto, en términos del capital social, la posibilidad de generar lazos de solidaridad, redes de cooperación, redimensionar las estructuras de gestión y política social evidenciaría la necesidad de un espacio de compromiso, donde la rendición de cuentas y el respeto a la legalidad pueden ser un mecanismo de evaluación de un “buen gobierno”.

Ahora bien, ¿por qué la idea de capital social es vista como un elemento importante para el buen gobierno?

La difusión del capital social en el ámbito académico, político, económico y gubernamental a trascendido de manera inusitada; se ubican distintos atributos y virtudes, entre ellos, el de ser un facilitador político que suele evidenciar problemas y dar soluciones emergentes y efectivas; en la comunidad, particularmente las que viven bajo condiciones de pobreza, exclusión y marginalidad, funge como un mecanismo colectivo a desarrollar para entablar formas de gestión y relaciones dialógicas con el gobierno inmediato; y para los actores sociales, como las organizaciones no gubernamentales, de asistencia y filantropía, el capital social es reconocido como una característica propia de las sociedades en transición a estados democráticos que puede potenciar nuevas formas de articulación para mejorar la calidad de la vida y sobre todo, para consolidar nuevas identidades ciudadanas de participación.

Con frecuencia el capital social suele ser planteado como el antídoto para contrarrestar los altos impactos que la pobreza extrema ha generado en los países en "vías de desarrollo" - y vale decir que no solo son los de América Latina. Su novedad y capacidad heurística según A. Portes. (1999), procede de dos fuentes: primero, "el concepto concentra la atención sobre las consecuencias positivas de la sociabilidad a la vez que deja a un lado sus rasgos menos atractivos; segundo, sitúa esas consecuencias positivas en el marco de una discusión más amplia sobre el capital y llama la atención sobre la manera en que esas formas no monetarias pueden ser fuentes de poder e influencia tan importantes como el volumen de las acciones o la cuenta bancaria". (p.244)

También es planteado, en su versión más flexible como un puente alternativo de crecimiento y desarrollo socioeconómico, que para los planeadores del desarrollo y estrategias de políticas es visto como un elemento que ofrece generalmente rendimientos positivos y soluciones a cuestiones económicas y sociales, en las cuales se invierte poco y se gana mucho; es decir, los beneficios son altos, en tanto, los conflictos sociales se socializan, se reducen, se comunican y resuelven, y al reconocer se plantean estrategias de acción.

Algunos críticos del capital social, suponen que es un concepto contemporáneo que trae consigo un pasado sustantivamente excepcional. Pero en la actualidad se presenta en el debate como un concepto nuevo que se ha puesto de moda en las ciencias sociales anglosajonas, y los círculos de estudio de los organismos internacionales de financiamiento que requieren de elaborar planes y programas que respondan a políticas urgentes de atención a las necesidades sociales. Frente a esto, la discusión sugiere que en el capital social hay un aspecto intrínseco que obedece a procesos más amplios y complejos de participación y organización social, estudiados en otras épocas.

Los estudios sobre el concepto de capital social, hoy corren paralelo a las discusiones sobre diferentes temas entrelazados, por ejemplo: la reinención del gobierno; la crisis del Estado; la implosión del modelo neoliberal y sus nuevos protagonistas en la toma de decisiones; la construcción de políticas sociales que centre sus recursos en el desarrollo humano y el capital social; los movimientos sociales y las nuevas identidades colectivas y la globalización de la pobreza; en fin, todo ello se entretiene en una búsqueda de nuevos caminos para encontrar equilibrios entre la justicia, la libertad y la equidad de los pueblos.

La idea de capital social, será analizada con más detalle en el capítulo III, donde destacaremos los desarrollos más representativos desde diferentes ópticas; los métodos de estudio, las hipótesis de investigación, los contextos, la temporalidad, las regiones, las características de los sujetos a observar y los objetivos que se persiguen varían de manera importante; sin embargo, en los reportes sobre la existencia e importancia del capital social, existe una idea central, la cual ubica al

capital social como una “nueva dimensión” que interesa a los gobiernos democráticos, y, por consiguiente, a la nueva administración de lo público, y es la referida a ponderar el valor de la organización y participación de los individuos en comunidad para la resolver sus necesidades básicas, en primera instancia, y en segunda, lo representa para los nuevos gobiernos reconocer el poder de la sociedad organizada y su capacidad de autodeterminación frente a la constitución de redes sociales, solidarias y fraternas.

Ahora bien, ¿cuál es el contexto previo que rodea la idea de capital social; hacia dónde se reorienta la visión de los gobiernos para alcanzar el desarrollo y el crecimiento de los grupos más afectados por las crisis económicas anteriores; por qué la política social y las políticas públicas para mejorar las condiciones de vida se orientaron de manera focalizada a la inversión en el capital humano y la formación de grupos especializados para acceder a los ámbitos del crecimiento productivo, impactando la función social del desarrollo?.

En nuestro siguiente capítulo, entraremos en el contexto previo que enmarca las tendencias sobre el desarrollo humano y la visión que éste imprime a los gobiernos para la aplicación de los recursos públicos y la aplicación de programas de desarrollo social. También, enfatizaremos en las distintas concepciones que han marcado la visión sobre el desarrollo de la última mitad del siglo pasado; evidenciando que ante la desilusión por los modelos económicos convencionales, hay un regreso a reconsiderar aspectos como la cultura y los valores, la educación y los aspectos de la vida cotidiana para lograr establecer condiciones de certidumbre para el desarrollo y la gobernabilidad.

## Capítulo II

### 2. Los momentos previos al Capital social: Estado de bienestar, Desarrollo Social y Capital Humano.

#### 2.1 El Estado como institución de bienestar.

Es evidente que la contemporaneidad de una de las entidades más antigua de historia: el Estado, se ve hoy cuestionada y embestida por las nuevas tendencias de la globalización, la redefinición del Estado, en el mejor de los casos o la abolición del mismo por su incapacidad de acoplarse a los cambios es hoy un tema puesto como planteamiento de los economistas; el poder argumentativo de las nuevas tendencias de comprensión en las ciencias sociales otorga a la economía un voto de confianza, sobre los asuntos del Estado.

El **Estado** como entidad social y política, se constituye en cierto momento histórico, donde las coyunturas ante el cambio posibilitaron la creación de una instancia “*superior*” para regular la vida; así el Estado moderno, nace y es parte de un proceso de coyuntura social y política que en el mundo moderno occidental que viene a coincidir con la etapa inicial del Capitalismo.

Luego entonces, como lo hemos mencionado más ampliamente en el capítulo anterior, el surgimiento Estado moderno obedece a establecer el *primer instrumento de organización colectiva civil más importante el cual concentra el poder, la violencia y su ejercicio*; su existencia demandó crear un conjunto de estructuras administrativas que posibilitaron las relaciones económicas, políticas e ideológicas capaces de garantizarle la estabilidad, la permanencia, la reproducción y la legitimidad, en la toma de decisiones y acciones que éste emprendiera.

La importancia del Estado moderno estriba en que éste se diferencia, de todas las formas anteriores de gobierno, principalmente del dominio por mucho tiempo de la iglesia. El surgimiento del Estado posibilita el *acceso a la vida pública* en contraste con la vida privada que estuvo controlada por las formas tradicionales de la religión, aparecen los *derechos y obligaciones para los individuos*, adquieren sentido los *valores de igualdad, libertad, justicia y democracia*, entre otros. Se crea un conjunto de *nuevas instituciones* de gobierno para la asistencia y el beneficio público. Los conflictos se dirimen de cara al *Derecho*. La vida política y social se rige bajo otra *lógica del poder del Estado y la acción de gobierno* que incluye a otros actores sociales, y posibilita generar nuevos horizontes de cambio colectivo.

El *proyecto de desarrollo* de las sociedades modernas se articulaba a través de reconocer la existencia del Estado como institución, y la política, el trabajo, la propiedad privada, el Derecho y la instituciones Jurídicas, Políticas e Ideológicas, como elementos fundamentales de su existencia y legitimidad, así como del poder que representa y sustenta ante la sociedad.

El Estado contemporáneo como institución venía a desempeñar las funciones que realizaban las anteriores formas de dominio y gobierno, así como, a regular los conflictos generados por los cambios en las formas de producir y organizar el mundo de la vida. La Política como ámbito del Estado pierde su carácter privilegiado y privado que había ejercido en los grupos de poder cercanos al príncipe y a las viejas monarquías; la política se abre, para dar paso a otros agentes de acción pública que están participando en las nuevas estructuras y funciones que el Estado moderno va asumiendo en su devenir histórico; el Estado, se convierte en el referente de la política y el poder.

El Estado en esencia es el medio superior de la política, la política delimita la esfera del poder, desde este punto de vista, el Estado detenta el ejercicio de la política y la capacidad en última instancia de decidir por todos, para lo cual, se vale de los diferentes instrumentos legitimados de la política, como son los órganos fundamentales del aparato estatal: los partidos, las cámaras, el presidente, los ministros. Sin embargo, el Estado puede apelar a imperativos políticos como a la Razón de Estado, la soberanía, la seguridad de Estado, para ejercer discrecionalmente el uso de la fuerza; lo que representa un riesgo, por que se vulnera el Estado de Derecho en el que se fundamenta su legitimidad.

Las instituciones jurídicas, políticas e ideológicas, son necesarias para el mantenimiento del sistema social, ya que permitan dirimir los conflictos, acceder al poder y adquirir las competencias políticas e ideológicas para participar del gobierno de la sociedad, a través de los órganos legalmente reconocidos, ya sea tribunales, partidos, escuelas y otras instituciones. El Estado representa los intereses de cada uno y de todos los individuos de la sociedad, asume la responsabilidad de ser puente y conducto para la organización de las instituciones, basándose en diferentes instrumentos, como podría ser las leyes, los reglamentos, las normatividades institucionales, que se concreta en las constituciones y reglamentos secundarios.

Sin duda, el Estado antepone el principio de conservación y la transformación para mantenerse como institución soberana y de autodeterminación, asumiendo su tarea de resguardar la paz, la seguridad, el orden y la estabilidad de la sociedad. Así las relaciones entre el poder político y las instituciones se dan, en términos, de dominación y control en la toma de decisiones, es decir, ante los conflictos y las incertidumbres sociales, el poder político articula acciones que las instituciones instrumentan para lograr la estabilidad de los ciudadanos y los grupos.

Empero, en la actualidad las transformaciones, marcan una brecha importante entre las funciones sociales del Estado-nación y los requerimientos que la sociedad demanda para preservar su existencia; es decir, hoy existe un problema de fondo para el Estado, y es su efectividad; los nuevos actores en la escena política, como el mercado recrea un nuevo liderazgo con la aplicación de estrategias neoliberales que plantea la reforma o la reconversión del Estado nacional.

Lo anterior es un cuestionamiento fuerte al Estado, quien sustentaba la tutela de los derechos sociales y las políticas de bienestar, hoy entran en la escena política otros procesos y diferentes actores, para los cuales, las funciones tradicionales del Estado se han perdido; su capacidad de interlocución y definición al interior de las sociedades ha debilitado y, externamente aparece subordinado al capital financiero internacional, (véase a Garrido Javier; 1995)<sup>1</sup>.

Dentro del debate actual que se desarrolla en Europa y América Latina sobre el “futuro del Estado y las estructuras administrativas y políticas; hay una continua vuelta a mirar y redimensionar las tareas del Estado, a la luz de un conjunto de transformaciones al interior y el exterior de las naciones. La discusión se orienta sobre cuál es el futuro del Estado y las instancias políticas frente a las nuevas condiciones de relación social; luego entonces, a pesar del amplio interés sobre las nuevas responsabilidades del Estado, se muestran reflexiones sobre las reformas políticas de éste, desde una perspectiva donde el Estado permanece aún adherido a los viejos paradigmas: por un lado se le atribuyen al Estado funciones que ha demostrado ya no puede desempeñar solo, por ejemplo, mantener un nivel de equidad social, efectividad en la justicia, fortalecer la competitividad, evidenciar los niveles de corrupción, etc.; por otro lado, los sectores neoliberales atribuyen el primado de la economía sobre la política, ubicándola como un problema que no permite avanzar en las reformas que el Estado requiere para establecer nivel de interlocución frente al mercado<sup>2</sup>. Desde la perspectiva de los mercados y sus virtudes, se anuncia que la presencia del Estado se hace innecesaria ante la real y efectiva relación entre individuos y mercados<sup>3</sup>.

Las formas de articulación y congruencia que operaban las estructuras políticas, económicas, jurídicas y administrativas que representaba al Estado como un “todo social”, están en entredicho, al parecer no se han transformado tan rápidamente como otras estructuras sociales; es decir, el consenso social por establecer otras formas de gobierno alterno esta en la mesa de debates, donde la sociedad civil organizada expone otras opciones de gobernabilidad para fomentar nuevamente niveles de confianza en las instituciones públicas que representa al Estado y, al mismo tiempo establecer nuevos canales de relación entre la sociedad y el Estado.

Así, las cosas, es necesario revisar el papel del Estado y la acción de gobierno, en particular, la forma en como se ha desarrollado la aplicación de la Política Social; es imprescindible ubicar las acciones estatales de Gobierno, particularmente del caso

---

<sup>1</sup> Entre las reflexiones de Luis Javier Garrido encontramos expresiones como ésta que tratan de describir y perfilar las nuevas tendencias del Estado y las formas de gobierno global; para ampliar sobre el tema véase “*Critica del Neoliberalismo realmente existente*”; en el libro “*La sociedad Global, Educación Mercado y Democracia*”. Noam Chomsky; Heinz Dieterich.; Ed. Joaquín Mortiz, México. 1995

<sup>2</sup> Se puede consultar: “*Crisis y futuro del Estado del bienestar*”, de Muños de Bustillo R. en Ed. Alianza Universidad; Madrid, España 1989. Crozier, M., “*Estado moderno, Estado modesto. Estrategia para el cambio*”, Ed. F. C. E. México, 1990.

<sup>3</sup> En el caso de México, una expresión de lo dicho puede ser la privatización de los bancos en el periodo de López Portillo, aunque hay cierto consenso entre los autores que el neoliberalismo se expresa con Miguel de la Madrid.



Mexicano ejercidas durante las últimas cuatro décadas del siglo pasado, mismas que variaron de manera importante en la aplicación de Política Social y, en la atención de ésta ha problemas como la atención a la pobreza y los programas de Desarrollo social.

## 2.2 El Estado y el proyecto de Desarrollo Humano.

En las actuales reflexiones de los círculos académicos, los gobiernos y los organismos internacionales hay una gran preocupación por el declive de la “Teoría del Derrame” y junto con ello, la crisis del Estado-nación hace aún crecer más el enramado de incertidumbres; sobre todo, a la luz de los efectos causados en la sociedad y en la población más necesitada. La preocupación se ha tornado hacia una nueva revaloración por la persona y las formas de fortalecerlas mediante la aplicación de políticas públicas que inviertan en un nuevo paradigma: el desarrollo humano.

Las necesidades sociales y el replanteo de las relaciones entre desigualdad y crecimiento, son dimensiones centrales que han alcanzado una orientación global y, por tanto, están generando un conjunto de propuestas en el ámbito internacional con nuevas orientaciones centradas en la atención a los grupos más empobrecidos. Así, el establecimiento de propuestas alternativas, está en la construcción de nuevos perfiles que aporten al desarrollo y al crecimiento de las personas, y con ello, a la creación de condiciones para que los gobiernos logren responder a los problemas sociales más agudos.

La concepción que se propone para reactivar las formas de crecimiento y motivar el desarrollo asume con intensidad la revisión de los efectos generados por los modelos económicos anteriores, y el deterioro de las condiciones de vida, es por ello que las nuevas orientaciones para la propuesta de desarrollo social incluiría una forma de inversión en el capital humano y de participación Estatal.

Ante la crisis del Estado de Bienestar y el aumento en los índices de crecimiento de nuevos pobres en el mundo y en particular en América Latina, se analiza la importancia de una forma de capital centrada en las personas, es decir, la revaloración de las capacidades y las habilidades que las personas pueden poseer para aportar al proceso productivo de las naciones requiere de la inversión en capital humano. Luego entonces, la transformación va desde entender las nuevas concepciones que se ofertan sobre el capital, las posibilidades de ser visto como fuente de inspiración de los planes de desarrollo social, y la reapropiación del término para la aplicación de políticas públicas en los años ochenta.

Con ello se planteo una nueva visión para la aplicación de la política social, y por supuesto, la perspectiva sobre el desarrollo social giró hacia otras formas de operar la estructura administrativa y el ejercicio del poder gubernamental; bajo esta lógica, los gobiernos en crisis y los que querían evitar entrar en crisis, se dieron a la tarea de

adecuar las medidas “integrales” propuestas por los planeadores del desarrollo; para varios países de América latina la propuesta fue atractiva y retomada de manera alternativa frente a la crisis social.

Una condicionante importante para los gobiernos ávidos de un poco de estabilidad social y económica, fue el hecho, de que para la implementación de las nuevas formas de “atender” la pobreza, se tenían que gestar estructuras de regulación para la inversión de políticas de capital humano, dado que los organismos internacionales facilitaron un conjunto de planes de apoyo y financiamiento para la operación de políticas públicas con el perfil centrado en el desarrollo del capital humano. Es decir, junto a los bondadosos apoyos financieros para la operación de programas específicos en regiones de extrema pobreza, vinieron también un conjunto de “candados” para la “eficiente y eficaz” aplicación de los recursos públicos y privados; este tipo de apoyos a una política de inversión en capital humano sería parte de una estrategia de planeación que posibilitaría establecer las bases para el desarrollo y el crecimiento de las personas en las regiones prioritarias.

En este sentido, el desarrollo social que presentaba formas inoperantes de atender a la población, se perfilaría a la focalización de los grupos pobres para atender de manera integral sus necesidades y posibilitar una condición de vida con calidad y la eficiencia de las personas; el capital humano<sup>4</sup> se plantearía como una nueva dimensión que atendería a los pobres y posibilitaría su crecimiento económico desde una concepción que aportaría a sus vidas educación, capacitación, salud y alimentación.

La necesidad de un paradigma emergente como es la teoría del capital humano<sup>5</sup>, obedece a un conjunto de cambios y fallas que los especialistas explican fueron desencadenados por los nuevos desarrollos del mercado y la ineficiencia de la estructura estatal y, por un conjunto de circunstancias políticas y financieras en el ámbito mundial, que los obligaron a redefinir las tendencias del desarrollo hacia la inversión del crecimiento de las personas. Tan es así, que es posible identificar de manera general por lo menos cuatro etapas en donde la concepción del desarrollo social cambio el rumbo, alterando de manera considerable el ejercicio de la política social, la aplicación de políticas públicas y la crisis social agudizada desde mitad del siglo pasado.

---

<sup>4</sup> Concepto que se refiere a la calidad de los recursos humanos que invierten en el proceso productivo: educación, entrenamiento, valores, etcétera. Es hasta ahora un enfoque que se ha utilizado en muchas áreas: organización industrial, administración de negocios, teorías de la organización, economía de la educación y el desarrollo económico.

<sup>5</sup> La teoría fue formulada por el premio nobel de economía Gary S. Becker en 1992. Quien ha desarrollado una amplia serie de documentos con análisis sustanciales de la importancia que tiene este factor en el desarrollo de las personas y en el crecimiento de la sociedad. Plantea que los recursos humanos y la inversión en capital humano son fuente de crecimiento, y que no puede haber crecimiento sostenido sin un amplio grado de inversión en los recursos para la educación, capacitación, la familia y la salud humana, lo que aumentará la capacidad del individuo y con ello se fortalece las posibilidades de crecimiento económico. Entre los libros más recientes se puede consultar “La economía Cotidiana”, que es una compilación de artículos que originalmente se encuentran en *The Economics of life* (1985-1996).

Las etapas que se identifican, se sintetizan para fines prácticos de la siguiente manera<sup>6</sup>:

1. La etapa del auge crecimiento económico (1945-1965).
2. La etapa del desarrollo económico y social (1965-1980)
3. La etapa de transición ante la crisis del Estado de Bienestar (1980-1990)
4. La etapa centrada en el desarrollo humano y el capital humano.(1990)

Las cuales se desarrollan de manera breve, precisando una visión de desarrollo y la práctica de la política social de cada momento histórico, con el objetivo de establecer algunas diferencias y precisiones que hacen imperiosa la emergencia de una concepción distinta del desarrollo social orientada al fortalecimiento del capital humano.

### **1. La etapa del auge crecimiento económico.**

En la etapa del crecimiento económico, el desarrollo y auge se dio entre los años del 45 al 65; el objetivo final de la acción política y económica de los países era obtener altas tasas de crecimiento del Producto Interno, esto significaba exclusivamente buscar las maneras que correspondieran a elevar los niveles de la producción para abastecer las necesidades crecientes de la población. El énfasis central era el crecimiento de la producción, y ello fue vía la productividad, aquí los sectores importantes eran la industria y el consumo urbano. Los aspectos sociales se reducían a los derechos Constitucionales; sin embargo, en este momento el sistema social estaba determinado por las alianzas políticas entre el Estado y los sectores organizados –sindicatos, corporaciones y empresarios- que previamente habían negociado que derechos serían los atendidos.

En esta lógica, el reparto era inequitativo y los mecanismos de distribución de la riqueza no alcanzaban para los grandes sectores de la población que se concentraba en las zonas rurales, y que ante la falta de atención se dio un aumento en el número de pobres, con efectos evidentes en el desempleo y falta de infraestructura sanitaria, educativa y de salud; provocando migración campo- ciudad y, por consiguiente, nuevas necesidades en las zonas urbanas, donde la población crecía de manera inusitada.

### **2. La etapa de Desarrollo económico y social.**

Esta etapa (1965-1980), comprendió más o menos quince años de administrar los recursos para asentar las bases del modelo de bienestar social, en él imperó una idea más clara sobre el proyecto de desarrollo vía la consolidación del Estado Benefactor; tal modelo se centra en la alcanzar y tener altas tasas de crecimiento económico que

---

<sup>6</sup> Los postuladores son Eicher C.K. y Staatz J.M (1999), quienes son autores de una amplio análisis sobre los cambio en la visión sobre el desarrollo, las implicaciones y los efectos de las fallas del mercado para alcanzar en crecimiento con desarrollo. Estos planteamientos son retomados y revisados por la CEPAL desde 1999.

se tradujeran en bienestar para la población. La distribución del ingreso era el eje central, como el enlace articulador entre el mundo del trabajo y los servicios de previsión social.

El Estado de bienestar planteó un modelo de atención a las necesidades básicas, que intentó rescatar el propósito central del desarrollo: la promoción del bienestar humano especialmente en los pobres; lo que se traduciría en dimensionar tres vértices: A. El aumento de ingreso; B. La reducción de la pobreza a través de mejoras en educación, salud, y servicios; C. Orientar la atención de la gente hacia la participación por los servicios y satisfactores necesarios.<sup>7</sup>

### **3. La etapa de transición ante la crisis del Estado de Bienestar (1980-1990)**

La década perdida de los años ochenta, fue para muchos países abandonar o desmantelar en nombre del desarrollo, la mayor parte de sus logros previos. El desequilibrio del modelo social se reflejó en el Estado de bienestar que se manifestó en el crecimiento de la pobreza y la marginación social de sectores importantes de la población, un deterioro en los niveles de vida, desempleo, insuficiencia para hacer frente al crecimiento de las necesidades sociales. La provisión del bienestar ligada al empleo tiende a retirarse de su objetivo redistributivo, modificando la visión sobre el bienestar.

El modelo social se plantea como un método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que mediante el concepto de canasta básica respondiera al rezago y al crecimiento de las necesidades sociales. Este modelo establecería una forma de ver la pobreza, y al mismo tiempo impondría una medida para delimitar el nivel entre los que son pobres y los que no lo son; con ello, la creación de categorías de diferenciación pararía a ser un nuevo indicador para la distribución de los recursos, lo que implicaría una nueva normatividad en la aplicación y el otorgamiento.

Entonces, tal innovación situaría a los pobres en otro tipo de indefensión, al ser atendidos de manera focalizada y, por tanto, ser excluidos dentro de los mismos grupos de pobres por no entrar en la línea de pobreza que marcan los nuevos programas sociales. Tales programas, actuarán de manera prioritaria, excluyendo a la población general de los beneficios para la satisfacción de las necesidades básicas y otorgando así, alimentación, educación y salud a una parte de la población de zonas específicas.

### **4. La etapa centrada en el desarrollo humano y el capital humano.(1990)**

Ya para los años 90s, la concepción desarrollista y el papel del Estado de bienestar social era insostenible; la concepción sobre el desarrollo social como una forma de atender sólo necesidades básicas sufría los efectos y descalabros. La responsabilidad

---

<sup>7</sup> La descripción abreviada de la estrategia de las necesidades básicas era: “ingreso + servicios públicos + participación” ( Informe de Desarrollo Humano; ONU. 1996. p.53)

que asumieron los gobiernos al aplicar una política social basada en la focalización no tuvo los efectos esperados y anunciados, por el contrario hubo un aumento en los índices de pobreza, desigualdad social, y con ello nuevas formas de exclusión social.

Ante tal situación, se buscaron culpables de la mala operación de la política social y de no tener la capacidad de responder a las necesidades sociales, el principal responsable encontrado fue el Estado; lo que propició una serie de formas de regulación a la participación del Estado, derivando en una menor intervención a las necesidades sociales, quedando en manos del Mercado la planeación, operación y distribución de las políticas sociales.

El Estado mínimo, fue la apuesta de esta etapa de desarrollo donde la discusión central estaba en cómo convertir el crecimiento económico en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población; la propuesta de una concepción de desarrollo que atendiera las carencias humanas, pero que, además, logrará establecer los mecanismos de fortalecimiento a la planta productiva de los nuevos actores del capital posibilitó una nueva visión del desarrollo centrado en las capacidades humanas. De ahí, la urgencia de un nuevo concepto: capital humano.

El desarrollo vía el fortalecimiento del capital humano, donde el fin es el desarrollo humano de las personas que logren tener las competencias para participar en el proyecto productivo, para lo cual, habría de proveer de educación, salud, alimentación; de esta manera, la satisfacción de necesidades básicas será mediante el enriquecimiento de la vida de la gente lo cual será el fin y el crecimiento económico un medio del desarrollo.

Ante un Estado mínimo, el desarrollo humano es planteado como la fórmula idónea y validada por el mercado para los países pobres; no obstante, a la postre ha sido la meta inalcanzable. Entonces, el impulso al desarrollo económico es la prioridad y para lograrlo, se requirió de establecer una política social que fortaleciera las capacidades humanas, lo que generaría el éxito y, por consecuencia, el desarrollo humano fue planteado un medio para la pobreza y como el fin en sí mismo.

En este sentido, el interés por el capital humano ante las nuevas coyunturas sociales reagrupa a la Política Social y al conjunto de los actores involucrados en los distintos niveles de las estructuras sociales; es decir, la lógica de operación de la política social se encuentra influida por una racionalidad política internacional con concepciones ideológicas y políticas de menosprecio al papel del Estado y de la misma política social, también, por las tendencias políticas sobre las decisiones de la economía.

Recapitulando, las etapas del desarrollo y el crecimiento económico han sido motivo de amplios análisis, incluso la última, la del desarrollo humano sigue vigente, con algunas variaciones sobre las parte de provisión universal de las políticas sociales; pero la idea de la focalización es aún muy atractiva por que permitirá a los gobiernos reducir la pobreza más efectivamente y con un menor costo. La propuesta

incluye el fortalecimiento de la atención primaria en salud, alimentación, y educación, como palancas de un desarrollo humano y social. Las propuestas del desarrollo humano impulsaron políticas de inversión en el capital humano dentro del marco de la privatización de la política social; hoy es evidente que entre los primeros efectos palpables se dio un desmantelamiento mediante programas focalizados de los servicios universales que correspondían a todas las personas.

Dentro de este conjunto de propuestas sobre el desarrollo social y humano, la idea de crecimiento mantuvo una presencia sobre la política social; de ahí que se pueda decir que no hubo una política social, sino varias con diferentes enfoques, aunque el fin siempre fue el mismo: combinar la eficiencia, la eficacia con la idea de equidad. Empero, veamos el desarrollo de la política social y los enfoques que orientaron su actividad.

### **2.2.1 Los enfoques de la Política Social.**

Para fines prácticos, definiremos a la política social; y ésta es entendida como el conjunto de intervenciones públicas estatales y no-estatales, que se orientan en general al logro de dos fines básicos: la eliminación de la pobreza en sus diferentes modalidades y la reducción de las expresiones de desigualdad social. Sin embargo, la experiencia indica que la finalidad última de la política social puede y se inscribe en diferentes enfoques que han impactado en su actividad; aunque todos ellos mediados por los criterios de eficiencia y equidad en mayor o menor grado.

De manera económica mencionaremos que se puede identificar al menos tres enfoques que han estado vigentes en la operación directa de la aplicación de la política social: A) Economicista; B) Culturalista; C) Igualitarista; los cuales describiremos por la importancia que tiene las modalidades en la atención a la pobreza.

El enfoque Economicista supone un criterio donde la eficiencia gobierna la equidad, la cual se ve como deseable pero dentro de los límites impuestos por la lógica eficientista; aquí la política social es vista como un apéndice de la política económica, lo que la hace un mero instrumento que permite alcanzar el bienestar social que la política económica no puede garantizar por sí sola.

El segundo enfoque, se caracteriza por el establecimiento de un *trade-off*, entre eficiencia y equidad, que se da dentro del ámbito de gobierno que se perfila al desarrollo de las capacidades humanas – entendidas como los valores y medios culturales que las comunidades crean y poseen para ser y existir-; el cual, por un lado, permitió un proceso de empoderamiento progresivo de las personas y comunidades mediante los procesos de capacitación para la toma de decisiones. La política social, es vista como una forma de crear condiciones para el empoderamiento ciudadano y comunitario con base en el fortalecimiento de las capacidades humanas, acumuladas en los ciudadanos y las comunidades.

En el enfoque igualitarista, donde hay un predominio por la idea de igualdad social que llega a proponer un predominio sobre la eficiencia, es decir, busca establecer la igualdad social vía la lógica de la democratización de las relaciones sociales, a través de la aplicación de políticas sociales concebidas como instrumentos de construcción de sociedades equitativas viables. La aplicación de la política social es entendida como un conjunto de esfuerzos realizados por los Estados para reducir riesgos y aliviar penalidades causadas por el proceso de desarrollo; lo que la hace ser una política de la sociedad, cuyo fin es su propia preservación y cohesión. En este enfoque, existen dos preocupaciones básicas:

1. Ver la política social como un medio de humanización-moralización de la política económica lo que se pretende mediante la introducción del valor de justicia-igualdad-equidad en la vida económica.
2. La relación de una concepción de la política social entendida como derechos sociales cuyo ámbito de acción es, por consiguiente, de carácter universal; visión desde la cual hay implícita una limitación a la aplicación de los programas focalizados, es decir, que aunque se prioricen ciertos programas para los estratos más necesitados, las políticas sociales deben ser integrales y perseguir el bienestar de todos.

Los tres enfoques de la política social en el sentido estricto persiguen un mismo fin, que es el logro de sociedades equitativas, estables, integrales. No obstante, se reconoce que más allá de los criterios, instrumentos, mecanismos y proyectos de integración que suponen la formación y aplicación de programas sociales que la política social establece, han existido diversas limitantes para la ejecución de las políticas públicas; en algunos casos la acción misma del sistema gubernamental y su estructura burocrática no ha posibilitado ver de manera real y efectiva los posibles resultados de las propuestas, y en otros, la tensión que ejercen los financiadores sobre los gobiernos imponen una condición política que difícilmente puede dejar ver los efectos -positivos o negativos- de lo aplicado en las comunidades.

Finalmente, el predominio de la relación entre eficiencia y equidad ha prevalecido marcando en la lógica de las necesidades sociales y las formas de atenderlas un sesgo de desarticulación de las formas reales de desarrollo y bienestar de las comunidades. Al parecer ninguna de estas posturas permitió articular una perspectiva global sobre la política social que fomentará el desarrollo de las personas para participar en el proceso mismo de su desarrollo; y ello a la luz de conformar un proyecto democrático que fortaleciera al Estado, y no sólo, las posturas neoliberales de desarrollo<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Ana Sojo, destaca algunas consideraciones importantes que pueden ser revisadas en su estudio sobre "*La Política Social en la encrucijada: ¿Opciones y Disyuntivas?*"; que sugiere un conjunto de observaciones necesarias sobre las limitaciones y los alcances de la implementación de los programas focalizados ante la pobreza, la salud, la alimentación, la seguridad social y la educación; así como, los bemoles de la operación institucional de los programas de atención a regiones focalizadas. En el libro: "*De igual a igual*".

### 2. 3. Una visión alterna del Desarrollo Social.

La concepción de desarrollo social desde la economía ha tenido diversos objetivos “finales”, entre los cuales se encuentran la ampliación de oportunidades “reales” a los seres humanos para desenvolver sus potencialidades; de ahí que se diseñen métodos que incluyan el factor psicológico, la maximización productiva, los mecanismos de competencia, las estrategias de eficiencia, eficacia y calidad en el trabajo, reflejados éstos en los programas de educación para el desarrollo.

Dentro de la perspectiva económica, la idea de que el desarrollo traería consigo cambios y transformaciones sociales, en la medida que se invirtiera en otros aspectos importantes como la educación, generó el mito sobre la prosperidad competitiva y como salir del subdesarrollo y la pobreza. En esta visión fue considerado como una dimensión social e histórica, por dos sentidos, el primero: la relación entre educación y desarrollo produce un proceso social que puede llegar a generar condiciones que resuelvan las expectativas de los individuos y sus necesidades de salud, alimentación y oportunidades - dicho desde el planteamiento estratégico y sus iniciativas sobre “desarrollo y el capital humano” que llegaría a la “transformación productiva con equidad”-; segundo: los enfoques que ofrecieron una respuesta basada centralmente en la idea de “derrame”, que básicamente, giran en torno a la visión de que realizando múltiples sacrificios para conseguir metas de carácter macroeconómico que implique equilibrios económicos y financieros, se logrará el progreso económico, y finalmente, el mismo se “derramará” al conjunto de la población y llegará a los sectores más pobres.

Por su puesto, que el camino al desarrollo parece más complejo que éstas suposiciones; incluso, los esfuerzos de algunos organismos internacionales como el PNUD (1990), evidencian que es imprescindible para un país alcanzar estabilidad económica, equilibrios financieros, mejorar la competitividad, y aumentar el producto interno bruto, pero ello no garantiza ser “derramado” automáticamente. Por el contrario los indicadores anteriores pueden mejorar, pero al mismo tiempo seguir deteriorándose o permanecer en una situación de estancamiento, por lo que la idea de desarrollo humano desde el punto de vista de éstos organismos incluye algunos presupuestos teóricos y metodológicos importantes a considerar:

Es preciso distinguir entre el crecimiento y el desarrollo, en cuanto el primero apunta a un desempeño económico, mientras que el segundo responde a una visión interdisciplinaria que abarca todas las dimensiones consideradas relevantes de la sociedad; quién enfatiza y destaca una distinción significativa de estas dos dimensiones es la Organización de Naciones Unidas; la cual, ha realizado diversas



investigaciones sobre los impactos que tiene la búsqueda del crecimiento económico en las poblaciones marginales.

En los hallazgos identifica la urgencia de establecer nuevas definiciones sobre las condiciones y las formas de desarrollo, es entonces el proceso de desarrollo una forma de "oportunidad", en la cual, se destaca tanto su aspecto político como el estratégico, y donde se reconoce que la infraestructura necesaria es muy importante, pero, es un medio instrumental para conseguir el desarrollo. Tal enfoque recrea una nueva valoración de los aspectos humanos, no sólo, de las bases estructurales del crecimiento, y se define ahora bajo "nuevas" directrices:

- a) La *educación*, como el factor más vinculado a la gestación de oportunidades, ya sea en el sentido de "crear" ciertas oportunidades, o en el sentido todavía más amplio de "crearse" oportunidades, con lo que se reconsidera la preocupación por la ciudadanía;
- b) El adjetivo "humano" dispensa a los clásicamente usados, comenzando por el económico, incluso, el de "*sustentable*", permitiendo una visión típicamente interdisciplinaria y compleja, que afirma que el crecimiento económico es una parte integral del desarrollo, pero de naturaleza solo instrumental;
- c) De lo anterior, se establece una propuesta de ordenamiento de países en términos de desarrollo humano, tomando como indicadores básicos *educación*, por ser el factor más próximo al concepto de oportunidades; en segundo lugar, *expectativas de vida*, porque las oportunidades están fuertemente correlacionadas con la cantidad y la calidad de vida, y por el *poder de compra*, porque la satisfacción de las necesidades materiales es componente central del desarrollo;
- d) Desde el punto de vista estratégico, la educación es el factor decisivo, siempre que no se le conciba de modo sectorial y aislado; aunque la tendencia a elevar las formas de capacitación en habilidades rebasa la idea de construir redes de conocimiento. Esta idea implica que los factores de desarrollo se jerarquizan y concentran, al mismo tiempo;
- e) Posiblemente la consecuencia más perceptible de esta concepción sea que la pobreza política y la conciencia de ello, son más trascendente para las oportunidades de desarrollo que la pobreza material. Así, este tipo de ignorancia impide la formación de sujetos capaces de tener historia propia, se establecen indicadores que obstruye la formación de ciudadanía individual y colectiva. "*Los cambios provienen menos de un pobre que tiene hambre, que de un pobre que sabe pensar*". (PNUD,1997)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> PNUD; Informe de Desarrollo Humano (1999).

En los supuestos anteriores, se observa una ampliación de la perspectiva del desarrollo pero aún supeditada al crecimiento económico; sin duda, aún la propuesta de renovación deja ver lo “*perverso y complejo*” que puede ser la relación entre educación y crecimiento en su afán de llegar al desarrollo; tal vez, la explicación de Demo, P. (2001)<sup>10</sup>; sea una reflexión oportuna en el contexto de ubicar los “ejes del desarrollo”:

*“...Entre educación y conocimiento existe una vinculación necesaria, insuficiente y controvertida: necesaria, porque la educación tienen que ver con el saber pensar y la innovación tiene por base la capacidad de conocer; insuficiente porque, desde la aparición de las teorías del aprendizaje modernas y posmodernas, la educación ya no puede reducirse a la cognición; y controvertida, porque pueden quedarse ocultos los riesgos del conocimiento, sobre todo cuando dicho conocimiento es relacionado exclusivamente con el crecimiento económico o a la mera calidad formal. Por lo mismo no es tarea fácil conjugar adecuadamente educación y conocimiento”...; “debido al predominio de los economistas, difícilmente valoran la educación desde el punto de vista interdisciplinario del desarrollo humano”. (p. 260.)<sup>11</sup>*

Finalmente, la concepción de desarrollo humano es un planteamiento que parece ser emergente ante los difíciles y profundos problemas sociales que los modelos de “desarrollo” anteriores (Modelo de derrame) no lograron resolver o aminorar.

Sin duda, para los gobiernos que están tratando de establecer formas “innovadoras” de crecimiento, la intención de formar capital humano, es atractiva, y, demandaría invertir sistemática y continuamente en áreas como la educación, salud, y nutrición entre otras. Lo que de entrada implica centrar atención y recursos en grupos exclusivos y focales de la sociedad; pero entre tanto, habrá que ver en prospectiva la posibilidad de que el desarrollo y el capital humano no sean falsos “bastiones” de diferenciación social y exclusión; lo que puede tener sus riesgos, dado que los recursos no son eternos y las necesidades de los grupos vulnerables crecen, por un lado, y por otro, el cuestionamiento sobre sí la inversión en el capital humano es suficiente para explicar el desarrollo social.

Es importante, señalar, que sobre el desarrollo hay otras concepciones que discuten y hacen fuertes críticas a la idea de desarrollo y el crecimiento, en ellas se proponen ver otras concepciones de lo que implica el desarrollo social; también se cuestiona sobre sí el supuesto desarrollo no es sólo una ampliación de la idea liberal de progreso, la cual, tiene como objetivo final neutralizar las formas de expresión social que los grupos marginados articulan en defensa de sus derechos.

En algunos casos, los críticos del desarrollo presumen de una idea distinta de desarrollo, donde, señalan que el desarrollo se debe de considerar como una

---

<sup>10</sup> Demo, P. *Educación y Desarrollo. Una relación casi siempre fantasmiosa*. En Sociología del Desarrollo, Políticas sociales y Democracia, coordinado por Rolando Franco. Siglo XXI, CEPAL 2001.

<sup>11</sup> Veremos más adelante, que a la postre, la educación es planteada como un estrategia central para la competitividad, en el contexto de la globalización.

dimensión integral que agrupe diferentes factores que impacten en la vida de todos los individuos y, no sólo, en grupos particulares o en situaciones de pobreza extrema, por ejemplo. Pero revisemos algunos puntos de vista distintos a los económicos sobre el desarrollo, para centrar al capital humano y entrar en lo que se avizora como el nuevo paradigma emergente: el capital social.

## 2.4 El “mito” del Desarrollo.

Es evidente que las nuevas tendencias sobre las “virtudes del desarrollo” ampliaron su radio de influencia, es decir, el desarrollo como una palanca en la economía impactó las expectativas sobre lo social, así como también en la dimensión política; generando con ello procesos de transformación y de interpretación sobre los cambios sociales y los caminos que debían seguirse para alcanzar el “gran desarrollo”.

En particular es importante destacar, de qué manera y cómo éstas “nuevas tendencias” sobre el desarrollo trastocaron la visión de la cultura, para interpretar las relaciones humanas, las formas de organización y participación social, por una parte, y por la otra, cuáles fueron los impactos en las formas de gobierno que el Estado implementó bajo la lógica de buscar progreso y crecimiento económico para lograr llegar a la “prosperidad”.

En la mitad del siglo XX, ante los distintos acontecimientos que estaban cambiando al mundo y las formas de organización social, se plantearon cuestionamientos importantes sobre las ideas y las concepciones fundamentales que habían dominado y formado la vida; el pensamiento de Occidente desde años atrás había establecido los parámetros de vida con los cuales había conquistado al mundo: “Desarrollo”, “economía”, “racionalidad”, entre otros.

La noción de *desarrollo*, fue una palabra maestra en la cual se centraron las utopías ideológico-políticas de la década de los años 50 y 60 en las sociedades de Occidente. La idea de desarrollo se fundamentó en un primer momento en las evidencias sobre el proceso de desarrollo biológico, que destacaba como fundamental el proceso de transformación de todo organismo vivo; es decir, se hace una extrapolación al ámbito social y económico del proceso de desarrollo biológico, sin considerar las consecuencias y las implicaciones de dos niveles de realidad diferentes. Esta interpretación inicial sobre lo social, traería consigo efectos imprevistos y extremos dado que las relaciones sociales son más complejas e impredecibles que las partes de un organismo que tiene un ciclo de vida determinado.

Para los economistas, esta visión futurista, es la base de una idea generalizada de triunfo, efectividad y supremacía sobre los procesos sociales, en particular de eficiencia ante los “atrasos” sociales, económicos y políticos; es el *gran paradigma del humanismo occidental* donde se pondera el desarrollo socioeconómico, entendiendo que éste es sostenido por el desarrollo científico-técnico, que asegurará por sí mismo

*expansión y progreso* de las virtualidades humanas, de las libertades y del poder del hombre sobre el hombre.

La propuesta sobre analizar *“el mito del desarrollo”*<sup>12</sup>, creó una amplia gama de ámbitos donde se discutieron las nuevas visiones y los impactos que traería consigo entender las transformaciones sociales y la crisis de los modelos económicos anteriores. Para algunos críticos, el desarrollo sería un eje que establecería condiciones para crear nuevas expectativas sobre el futuro, sin haber entendido las condiciones del presente; por tal motivo las implicaciones del desarrollo en la década de los años setenta, propiciaron reconocer otras posibilidades de subsistencia, pero no de cómo vivir ante las nuevas condiciones sociales.

Los análisis sobre la idea del desarrollo, evidenciaban un estado psicosocial de *“miedo a la incertidumbre”*, los acontecimientos que se dieron después de la Segunda Guerra Mundial, los impactos en la economía de las primeras potencias y en los países que dependían de ellas, apaciguaron los movimientos sociales y las luchas por los derechos sociales; así, una de las opciones que generó más expectativas en los momentos de inestabilidad social fue el paradigma del humanismo occidental que proponían alimentar el desarrollo humano para establecer nuevas condiciones de vida, y sacar del atraso y la pobreza a los países que no ponderaban el avance tecnológico y de la ciencia.

Ante esta panacea, en la década de los años 70 y 80, resurge el interés por revisar los efectos que este modelo del desarrollo establecido en algunos países y las consecuencias que estaba ocasionando un modelo centrado en los aspectos de organización económica y financiera; de hecho, las cuestiones de *“calidad de vida”* fueron reforzadas por esta visión de implementación de estándares de productividad a los aspectos sociales, así como, algunos otros indicadores económicos que debían observar los países interesados en el modelo desarrollo con crecimiento económico.

Así, el planteamiento sobre *“mito del desarrollo”* es propuesto cuando surgen los primeros síntomas de la crisis de la sociedad, y se afirma bajo dos supuestos que enuncia Edgar Morin:

- a) El mito de la sociedad industrial es un mito neosaintsimoniano según el cual las sociedades que han alcanzado el estadio industrial quieren desde entonces reducir sus antagonismos, sus conflictos, y sus extremas desigualdades, asegurar a los individuos el máximo de felicidad que pueda aportar una sociedad; en una palabra, resolver progresivamente los problemas sociales y humanos fundamentales que han podido plantearse en el curso de la historia.

---

<sup>12</sup> Discutido por J- M.Domenach, C, Castoriadis, E, Morin, entre otros, en la Primera Reunión Internacional consagrada a la crisis del desarrollo. *“El mito del desarrollo”*, compilación de Cándido Méndez. Ed. Kairós. \_Barcelona, España. (1980); Ed. Kairós.

- b) Al mismo tiempo, como parecía evidente que el crecimiento industrial era el motor del desarrollo social, que a su vez se convertía en el motor del desarrollo y la expansión humana, estaba, pues, claro que asegurar el crecimiento era asegurar por encadenamiento necesario todas las formas de desarrollo<sup>13</sup>.

De tal manera, que los que integraban y recomendaban el modelo de desarrollo, experimentaban un encantamiento sin precedentes por desarrollar a los subdesarrollados; el mito global de amplísimas dimensiones lograba crear una visión pragmática que reduciría y establecía patrones de vida económica, política y social, simplemente con algunas modificaciones básicas sobre la participación del gobierno y la estructura administrativa, que facilitarían las condiciones necesarias a la nueva visión tecnocrática.

En esta reflexión que hace Morin, admite que la idea de desarrollo social y la idea de desarrollo humano son ideas “borrosas y confusas” aún; y para escapar al esclarecimiento de ellas, los economistas proponen métodos complejos de análisis, es mejor establecer nuevos índices de crecimiento y curvas económicas que amplíen la generalidad sin atender las causas de no desarrollo. Los tecnócratas establecerían que el aumento del crecimiento económico, sería posible con la inversión y el crecimiento industrial; es decir, proponer estrategias de crecimiento mediante la toma de decisiones para el crecimiento de las economías más deprimidas, en la medida que estas “despegarán” de su fase inicial, los impactos en lo social y humano serían los premios de haber alcanzado una etapa de progreso.

Los modelos económicos eran muy claros al respecto, la maximización y optimización de los recursos implicaban también el control sobre los riesgos y costos de transacción, así como el determinar los agentes de inversión; dicho en otras palabras, el interés por el bien colectivo, sería el derivado del buen funcionamiento de los modelos de desarrollo económico, que en un momento determinado tendrían que ser respaldados con o a pesar de los gobiernos.

Lo anterior plantea, ciertas disyuntivas que no estaban del todo claras en ese momento; empero, existía una racionalidad en la explicación de los economistas sobre lo que suponían sería el desarrollo entendido como un factor clave para el crecimiento que posibilitaría el “bienestar y un estilo de vida” que todos debíamos alcanzar.

De lo anterior, renace una perspectiva sobre la definición de desarrollo que marcaría y definiría lo que será un país subdesarrollado, del tercer mundo o del primer mundo; la certidumbre de lograr las metas esperadas por los economistas de fin de siglo, dejaría en el pasado y anulada la incertidumbre, se “construiría una sociedad libre y justa, que discutiera su futuro, con la certidumbre que en algún momento, la realidad cambiaría para todos”.

---

<sup>13</sup> op. cit. pp. 224.

Es importante retomar que la efervescencia por el mito del desarrollo, definió también una forma de vida que generó y una idea sobre el bienestar; y para los gobiernos el bienestar tenía nuevas directrices, es decir, los lineamientos generales sobre la importancia que tenía la estabilidad social y política para generar bienestar fueron fundamentos que posibilitaron ofrecer certidumbre a los inversionistas, principales actores de los modelos de desarrollo; no obstante, el bienestar para la gente se traduciría en la adquisición de nuevas formas de consumo masivo sobre bienes y productos que establecían de manera más clara una diferenciación social. Entonces, la transformación de la idea sobre el bienestar adquiere nuevos tintes políticos e ideológicos, se convirtió en una presunción sobre el control de la vida pública y civil, fue uno de los ámbitos en los cuales la intolerancia predominó sobre las formas de expresión de la sociedad, incluso sobre las ideales de las agrupaciones gremiales y sindicales en pos del desarrollo con crecimiento.

Los gobiernos debían establecer de “alguna manera” las condiciones para que el desarrollo pudiera darse, entonces, las acciones de Estado estarían encaminadas a garantizar que los nuevos ideales de la economía capitalista posibilitarán a los nuevos actores del capital establecer la dinámica que daría desarrollo y bienestar social.

Por otro lado, Cornelius Castoriadis<sup>14</sup> (1979), supone que el término “desarrollo” comenzó a ser utilizado cuando resultó evidente que el “progreso”, la “expansión”, el “crecimiento” no constituían posibilidades intrínsecas e inherentes a toda sociedad humana, cuya realización (actualización) se habría podido considerar como inevitable, sino propiedades específicas y poseedoras de un “valor positivo”, en las sociedades occidentales. Donde se considera, que son sociedades “desarrolladas”, cuando son capaces de producir un “crecimiento auto-sostenido”, y el problema parecía consistir únicamente en llevar a las demás sociedades a la “etapa de despegue”.

De tal manera, que occidente pensaba y se proponía como el modelo para el resto del mundo, el cual, había probado su madurez, y por lo tanto, eran el que establecía los estándares de crecimiento o de desarrollo ante los demás. En consecuencia se pensó que lo importante eran las inyecciones de capital extranjero y la creación de “polos de desarrollo” que al mismo tiempo eran condiciones necesarias y suficientes para llevar a los países que menos desarrollados están a la etapa de “despegue”. Aquí las formas y acuerdos para la inversión estuvieron dirigidos América Latina, considera como un campo fértil para la rearticulación y refuncionalización de los nuevos actores del capital.

Esto se traduciría en la importación e instalación de nuevas tecnologías en el ámbito de modernizar las industrias, pero fundamentalmente se requería de un perfil en los

---

<sup>14</sup> En el apartado: Reflexiones sobre el “desarrollo” y la “racionalidad”. Del libro *“El mito del desarrollo”*.

recursos humanos capacitados, calificados y con un nuevo perfil para administrar; en esta lógica, la efectividad que haría funcionar aquellos nuevos cambios para el desarrollo tendrían que especializar a los nuevos directivos y operadores políticos, la "asistencia técnica", la formación profesional de la administración privada, tendría que formar a los nuevos gobernantes y sobre todo al factor humano que tomaría nuevas decisiones en el ámbito político.

La idea de *felicidad y plenitud* - bienestar - que del modelo desarrollista emanaría, se expresarían en paz social, estabilidad política y económica; sin duda, pensarlo así era excluir del pensamiento cualquier expresión política o social, que tuviera tintes de "izquierdista", o de movimiento social que reivindicará alguna necesidad prioritaria; el culto a la técnica, la producción y el trabajo eficaz, era lo importante para alcanzar lo que se había prometido, el "final feliz".

Un aspecto importante, fue la necesidad de internacionalizar los aspectos sociales, constituyendo con ello un intento por definir nuevos paradigmas y lograr las bases de la cooperación internacional; lo que influyó de manera determinante en los planteamientos que intervienen en el diseño, formulación e instrumentación de las políticas sociales a nivel, de las regiones, las naciones y las sub-naciones, tratando de vincular los aspectos internacionales a las características y necesidades de cada país.

Los efectos que se expresan en la sociedad, son un nuevo "malestar" por la selectividad y la focalización de la idea de bienestar, donde no todos son incluidos más que para cubrir la nueva planta industrial transnacional; las intenciones sobre esta visión del desarrollo no tardaron mucho en mostrar los efectos, más que atender las causas de los problemas más urgentes de la sociedad, en lugar aportarían una perspectiva distinta para la expansión humana y social que impactaría las expectativas sociales, agudizando las condiciones sociales de vida, traducidas en: insatisfacción, soledad, pobreza, exclusión, marginación y nuevas carencias que la misma expansión ofrecía.

Algunos autores como Luciano Tomassini. (1999) y Gilbert Rist (1998)<sup>15</sup>, que analizan cuestiones particulares del desarrollo, mencionan que los variados estudios sobre el tema, particularmente a mediados de los setenta se interesaron de pronto por los aspectos "*socioculturales y los valores cívicos*" que aportan al desarrollo; en parte para disculpar a los economistas, cuyos modelos no habían logrado hasta entonces hacer que surgiera el crecimiento con desarrollo social anhelado por todos; y por otra parte por las evidencias positivas y efectivas que generó en diversas regiones considerar a la cultura y las raíces étnicas de las personas en los procesos de salud, derechos, alimentación y desarrollo comunitario.

En el caso particular de Rist, sus investigaciones se orientan hacia un cuestionamiento sobre este repentino acercamiento a los aspectos socioculturales del desarrollo; dado

---

<sup>15</sup> Gilbert Rist. "La cultura y el capital social: ¿cómplices o víctimas del "desarrollo"?"; en el libro de Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini comp. "Capital social y cultura: Claves estratégicas para el desarrollo".2000.

que antes se consideraban un obstáculo y en particular las culturas se resistían a los Planes de Desarrollo, que para ese entonces empezaban a ser enunciados institucionalmente por algunos organismos internacionales como: Organización de Naciones Unidas, Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Mundial y Banco Interamericano para el Desarrollo, que reconocían la importancia de la diversidad cultural dando un nuevo aire a los planes de desarrollo.

Nuevamente, el ámbito de la cultura fue considerado un factor necesario, aunque, no determinante para el desarrollo; varios son los motivos que los economistas argumentaron para esta conclusión, en primer lugar, las dificultades por las múltiples maneras de definirla y entenderla, entre ellas, algunas tenían que ver con la expresión artística, la producción literaria, las bellas artes, incluso el espectáculo - que recreaban el espíritu humano ciertamente; no obstante, que ello no era una condición generalizada era una manera de prejuicio elitista sobre las propias resistencias hacia la cultura. En segundo lugar, la importancia de la cultura vista como un proceso fundamental en la redefinición de valores para la constitución de instituciones sociales.

Las interpretaciones críticas sobre la dimensión cultural, destacan generalmente que la cultura tendría que ser considerada como un conjunto de relaciones sociales alternativas y relevantes para la vigencia y transformación de las instituciones sociales; donde los procesos colectivos tales como: la religión, los mitos, los usos y costumbres étnicas, las formas de organización política, económica y social, entre otros, que se dan en la vida cotidiana tiene como función social y consecuencia, reproducir la vida social de los pueblos; este contexto, la creación de sentido y significado de los actos sociales recrea el espacio simbólico de la vida pública, evidencia las expectativas de los diferentes grupos sociales, independientemente de su condición social, hay una producción y reproducción de valores que orientan la consolidación de nuevas formas de articulación colectiva.

Obviamente, que estas interpretaciones distintas crearon un ambiente complejo, empero, suponía, independientemente de la definición, una consigna por introducir la dimensión cultural al desarrollo y hacerla funcional a la explicación de la crisis del mismo; los argumentos cambiaron y se pronunciaron por un modelo de desarrollo, que combinado con aspectos culturales establecería niveles avanzados para los gobiernos en la consolidación económica, política, social, dando cierta estabilidad a los desequilibrios económicos de la década de los ochentas.

Así el "mito del desarrollo", ventilaba sus alcances y limitaciones, su maleabilidad se expandía para renovar las "fallas del Estado y el mercado"; de tal manera, que ante la miopía de ver realmente los aspectos positivos de la cultura, ahora se retomaría como un nuevo estandarte del desarrollo; es decir, ahora se hablaría no de desarrollo económico -solamente-, sino del "desarrollo cultural". La consigna sobre la cultura duró poco tiempo, pasando la estafeta a otros "factores" que se le fueron integrando, de alguna u otra manera, la idea de desarrollo adquirió nuevos



intereses el desarrollo tecnológico, el desarrollo sustentable, crecimiento sostenido, el desarrollo con democracia, el desarrollo humano y las nuevas formas de capital que aportan al crecimiento.

Finalmente, desde el punto de vista de los economistas y los planeadores del desarrollo el mito del desarrollo con nuevo “perfil cultural” se mantiene como una utopía posible con impactos para los gobiernos y los nuevos articuladores del mercado.

El análisis nos provee de reflexiones poco alentadoras y segmentadas por el momento; la posibilidad de pensar y crear un modelo de desarrollo que al menos previera algunos de los efectos de descomposición y desequilibrio social ha sido la gran ausente, las rectificaciones y las declaraciones sobre las fallas del mercado y el Estado han tenido consecuencias para la reproducción de la vida social, de las cuales se desprenden algunas conclusiones:

1. La dificultad para vivir y sobrevivir sigue mediada por la influencia que mantiene la idea de crecimiento, prosperidad, y calidad de vida; aunque los indicadores y satisfactores hoy se han colapsado en las perspectivas de los desarrollistas; no están claros cuales son los valores o factores en los que hay invertir o fomentar en la sociedad.
2. La capacidad de invertir y aprovechar los recursos naturales y las potencialidades propias de cada pueblo o nación esta mediada por las reglas del mercado global, la “lógica de consumo” ante la “lógica de uso” destierra a los dueños del mercado local, sin la posibilidad de reactivar las formas de subsistencia interna, la economía local y fortalecer el desarrollo productivo interno.
3. Las formas de gobierno están en constantemente “rediseño”; el reacomodo en los bastiones del Estado y las “trincheras” del poder han sido sorprendidas por el poder del dinero; Asimismo, las formas de corrupción, inseguridad e ingobernabilidad nacional crecen y ponen en alerta al capital financiero, el agotamiento de la política se oferta hoy al mejor postor y los empresarios toman nueva posiciones en las élites del gobierno.
4. Los daños en la sociedad civil no tienen precedentes, la etapa de desarticulación de los actores sociales y sus formas de organización y participación política, económica y social siguen vigentes aunque con nuevos estilos de influencia y rompimiento; incluso, la tendencia internacional sobre las proyecciones de crecimiento centradas en el capital humano es una de las formas más sofisticadas para la fragmentación de las formas de vida colectiva que se gestan dentro la comunidad: solidaridad, apoyo mutuo, reciprocidad, etc.

5. Los proyectos democráticos en América Latina se han visto truncados o mediados por las formas novedosas que del poder financiero; los ideales de la izquierda se violentaron ante la inconsistencia de crear un proyecto de sociedad con libertad y justicia; y en este contexto, la atmósfera de la globalización genera turbulencia en la sociedad, de la cual, presenciamos algunos efectos de descomposición en el tejido social y político: corrupción, inseguridad, guerras mediáticas, fragmentación de la vida privada, falta de expectativas de desarrollo personal, vulneración del derecho internacional, aumento de la pobreza y la riqueza, en fin, la vulneración de las instituciones políticas tradicionales están debilitando: los partidos políticos, las organizaciones corporativas y las asociaciones políticas y civiles han perdido eficacia ante la carencia de proyectos de largo alcance; ante la autonomización autoreferencial de los sistemas: sociales, políticos, económicos y culturales.
6. El evidente agotamiento de la sociedad para defenderse y reaccionar ante la vulneración de los derechos inalienables del hombre; las formas de vida se encuentran en una condición compleja, se vive un estado de sensibilización ante los medios de información que se asumen como nuevos actores que perfilan actitudes y valores morales, la política mediática crea opinión pública pero al mismo tiempo inmoviliza.
7. La vida pública tiene nuevos espacios y actores que protagonizan su reproducción; no obstante, la construcción de nuevas estructuras en red que enfrenten la corrupción y la impunidad, la vigencia de esta efectiva participación de la vida pública está mediada por la parálisis institucional; el agotamiento de las formas de regulación, la normatividad y las sanciones se afectan por la discrecionalidad de los intereses y de los grupos políticos. La vida pública, vive un momento paradójico, es decir, a pesar de que existen más formas y medios de denuncia, hay menos posibilidades de sanción y ejecución de la ley en un Estado de derecho, la impunidad queda sobresaltada por el escándalo, y con ello, las repercusiones en la vida pública se manifiestan en la desconfianza, el descrédito de las instituciones y en los gobernantes, y sobre todo en el agotamiento de las expectativas sobre la consolidación de un proyecto de vida pública donde se ejerza la democracia.
8. Las instituciones sociales viven una crisis interna que no permite mirar nuevas caminos, solo se evidencia un rompimiento con los valores tradicionales y las formas de reproducción de la vida que se dan de generación en generación, hay un estado de incertidumbre, en cuanto a que los referentes sociales ya no proveen de certeza y estabilidad, hay un recambio social aunque no necesariamente estructural; esto es, hay un aumento en la búsqueda de formas de participación y asociación civil o no gubernamental que esta creando y motivando sinergias de acción colectiva, sin embargo, esta creciente ola de asociacionismos cívico surge de la ausencia de credibilidad en las instituciones públicas y en sus programas de desarrollo. La capacidad para renovar formas

tradicionales de vida social a través de las instituciones sociales es hoy un dilema, así, por ejemplo, la institución familiar base central en la conformación de la sociedad moderna, hoy se transforma al igual que otras instituciones sociales

El contexto actual, evidencia que los procesos para la construcción de bases sólidas para el desarrollo incluyen perspectivas diversas, los medios y los fines en cada momento se han confrontado y alternado de manera permanente intentando dar respuestas sólidas a los problemas derivados de las nuevas relaciones económicas y de mercado que son primordiales para los gobiernos; entonces, la clave fue dar un giro a la perspectiva sobre el desarrollo y la política social, en este sentido retomar las recomendaciones y orientar los esfuerzos de inversión a un proyecto que se antoja alternativo, naciendo con ello, el primer paradigma emergente sobre la inversión en “capital humano”.

Para la década de los ochentas y noventas del siglo XX, los análisis y las reformulaciones sobre el desarrollo se orientan hacia una concepción distinta: el capital humano; el cual, se propone y postula como una salida alternativa a los problemas del subdesarrollo económico de los países y a perfilar nuevas inversiones para generar oportunidades y capacidades de producción que logren el crecimiento económico y el florecimiento de nuevas generaciones de individuos que aporten con su desarrollo personal al desarrollo de las naciones.

Luego entonces revisaremos cuales fueron los desarrollos del paradigma del capital Humano y de que manera este ciertamente dio un giro a la política pública de los países, particularmente aquellos que requiriendo de apoyos financieros de los organismos internacionales, tuvieron que implementar políticas de ajuste y redistribución de los recurso y las partidas presupuestarles.

## **2.5 El primer paradigma emergente: El Capital Humano.**

Evidentemente los desarrollos del capital humano mantienen un doble interés para nuestra investigación, por dos obvias razones: la primera en términos de identificar las condiciones sociales y políticas en que el “**capital humano**” fue planteado como un primer paradigma “emergente” -previo al de capital social- durante las últimas dos décadas; y en segundo lugar, de qué manera este planteamiento sobre la inversión en capital humano configura un renaciente interés sobre las capacidades de los individuos como una forma que aporta a la “calidad de los recursos humanos” para el ámbito de la producción y, por tanto, del crecimiento.

Conocer por qué el capital humano adquirió un importante papel en la aplicación de la política social y dió un giro a la implementación de las políticas públicas, alerta sobre la concepción de los gobiernos y sus formas de distribución de recursos públicos para la atención a la pobreza.

Evidentemente, la dimensión que adquirió el capital humano en el discurso político y en la actividad gubernamental fue contundente, ante la urgente necesidad de atenuar los impactos que reportaban un aumento de pobres en el mundo, y con una concentración importante en América Latina; se sugirió entonces, revisar los indicadores y las mediciones sobre como calcular las nuevas tendencia de la pobreza, lo que derivó en una serie de variantes que ampliaron los limites para considerar a una persona en condición de pobreza, repercutiendo ahora de una manera dosificada la aportación y distribución de los recursos públicos.

La idea de capital humano, fue planteada como un paradigma alterno que posibilitaría la solución de diversas necesidades sociales que el Estado en definitiva no había resuelto, y que los nuevos gobierno debían considerar en un plan de desarrollo que incluiría cambio en las formas de gobierno y, por consiguiente, en la transformación institucional gubernamental; y por si fuera poco, supondría una nueva estrategia de rearticulación entre los estados y los gobiernos para un nuevo orden en las distintas relaciones económicas y políticas en el ámbito local, regional, municipal e internacional.

Empero, en las concepciones del pensamiento económico convencional sobre el capital humano se planteaba que el desarrollo se concentraba en la aplicación un modelo técnico de eficiencia y eficacia, es decir, se suponía que cuando se presentará un problema, la solución se encontraba en los procedimientos, por tanto, era un asunto de falla técnica, lo que permitiría dar una solución técnica; hoy por hoy, hay evidencia de que los problemas humanos (sociales), no son problemas técnicos nada más, tampoco es solo ajustar al personal y la estrategia económica, sin no tomar en cuenta a las personas y las dimensiones que ello implica.

Una reflexión que trascendió dentro de la economía de los años setenta y ochenta, fue que el reconocer que el factor psicológico debería ser tomado en cuenta en los asuntos de la productividad; los economistas han descrito al “factor psicológico”, como un conjunto de estímulos y reacciones que están presentes en las formas de relación laboral, y los cuales, deben ser reconocidos para motivar y estimular el trabajo, la competencia y el crecimiento de los individuos de manera personal.

A partir de ello, se constituye una gran estrategia de reorganización en las administraciones de empresas públicas y privadas, donde se promueve, al factor psicológico para posibilitar la apertura de las áreas de Recursos Humanos de control y supervisión en las empresas, en la industria y el gobierno. En este contexto, el factor humano, que es un potencial individual, más tarde sería llamado: capital humano, y se establecería como el “nuevo motor” del desarrollo y el crecimiento.

No obstante, antes de ser un elemento importante que transformó la concepción de la economía, pasó por algunos procesos de definición, en los cuales, el capital humano fue introducido y utilizado para examinar la relación entre la educación y la

formación de los trabajadores, por una parte, y las diferencias de ingresos y productividad, por la otra. El concepto de capital humano en un primer momento, fue definido para explicar por qué la educación y la experiencia afectan a la remuneración y que determina la cantidad de educación que reciben los individuos.

Bajo esta lógica, una de las “máximas” de algunos economistas sobre el capital humano, plantea que cuando hablamos de capital, nos referimos a un activo (maquina, vivienda, fábrica) que tiene dos características: *es el resultado de una inversión y genera una corriente de renta a lo largo del tiempo*. El capital humano, se crea cuando una persona invierte en sí misma, pagando la educación y la adquisición de cualificaciones. Lo que nos permite pensar que cualquier inversión de capital o de capital humano, más específicamente, genera un rendimiento con el tiempo en forma de salarios más altos o de capacidad para realizar un trabajo más competente y más satisfactorio.

Aún en estos términos, la idea de capital humano influyó de manera determinante en distintos ámbitos de la sociedad; pero particularmente, contribuyó a ampliar de manera “positiva” la perspectiva económica, sobre la idea de crecimiento y desarrollo. Esta “nueva y ampliada” concepción de la visión económica, permitió que en otros ámbitos de la vida social se consideraran formas distintas de ver y plantear los problemas sociales, políticos y hasta económicos; es decir, se fueron articulando a otros actores, instituciones y organizaciones sociales, en la idea de desarrollo.

Los estados y los gobiernos, por ejemplo, fueron adaptando y promoviendo de alguna manera las nuevas tendencias sobre los recursos humanos, y lo que más tarde, se daría por llamar: el Desarrollo humano<sup>16</sup>; el cual, sería planteado como un imperativo para el progreso y el crecimiento. Por consiguiente, el desarrollo humano tendría que invertir en capital humano, y ello sería retomado por las Instituciones privadas y públicas, por los Organismos no Gubernamentales locales e Internacionales, por los Gobiernos y los Estados; en este sentido, en las últimas décadas la implementación de la Política Social de los gobiernos se encuentra mediada por la “fórmula” de las tendencias desarrollistas y sus propuestas sobre el mejoramiento a la calidad de vida.

En su momento los economistas y analistas defensores del capital humano, y de los fines del porque se debía invertir en ello (Becker, G; Nashay G.; 2002), expresaron en distintos escenarios, que éste sería un factor clave para el desarrollo, y que de no invertir en educación, salud y alimentación, tres ejes del desarrollo humano que fortalecería la necesidad de capital humano, el crecimiento económico se estancaría de manera considerable. A pesar de la emergente renovación de las perspectivas

---

<sup>16</sup> El Desarrollo Humano es definido como “el proceso de ampliación del rango de elecciones de la gente, aumentando sus oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y cubriendo el espectro completo de las elecciones humanas, desde un medio ambiente físico saludable hasta las libertades económicas y humanas” (PNUD, 1990) Su principal regla sería invertir en la gente (capital humano)

económicas frente a los acontecimientos sociales, en el pensamiento económico convencional se observa como una situación común, tanto en el discurso, como en la práctica, que la inversión en capital humano es planteada como el medio, y no como el fin último de un proceso.

Ciertamente, en los años noventas la inversión fue sistemática en los rubros de educación, salud y nutrición; la inversión en educación fue una de las más rentables, dado que los cambios radicales que se están produciendo en las estructuras de producción<sup>17</sup>. Ello se orienta desde la perspectiva global, donde hay que privilegiar el conocimiento como elemento básico de las nuevas matrices productivas “alternativas”; es decir, la base de desarrollo tiene entre sus potencialidades la producción sustentada en industrias de punta que exigen conocimiento puro para generar respuestas. A la luz del desarrollo de la tecnología, como sostiene Lester C. Thurow el siglo XXI será “un siglo de conocimiento intensivo”, y este “se ha convertido en la única fuente de ventajas competitivas relativas sostenibles de largo plazo”<sup>18</sup>.

Ahora bien, la idea sobre educación es promovida con una herramienta, que al parecer puede fortalecer y forjar el futuro si en ella se invierte, entonces hay que invertir en capacitación y entrenamiento para la producción del conocimiento y el consumo, lo que repercutirá en nuevos estándares de calidad para la producción y el crecimiento.

En el caso de la salud como el de la educación, la inversión tiene que ir dirigida a los grupos más vulnerables, los niños, las mujeres y los ancianos; de tal forma, que dirijan los recursos a una combinación de actividades coordinadas entre la estructura del sector salud y educativo, mediante becas, programas de alimentación, nutrición y prevención de los grupos focalizados como beneficiarios. El objetivo de orientar recursos públicos a programas que incrementen el capital humano permitirá tener más información y establecer mejores condiciones para la toma de decisiones personales por los individuos.

La concepción del desarrollo humano desde su gestación fue generadora nuevas expectativas sociales, pero la operación misma y la administración de la política pública fueron evidenciando que la inversión en capital humano tenía costos más altos y efectos cada vez más excluyente dentro de los grupos y las comunidades de

---

<sup>17</sup> En el caso de las naciones, algunos de los economistas convencionales distinguen habitualmente tres factores de producción que permiten identificar la riqueza de una nación: el trabajo, el capital y el progreso técnico. Donde el capital y el trabajo, regularmente, son factores implícitos en la relación del crecimiento y el desarrollo; de tal manera, que explican: “*El capital se mide por la suma de las inversiones materiales del país corregidas por la obsolescencia de los equipamientos instalados. El trabajo se representa por el número de horas trabajadas que son corregidas, según métodos dudosos, pero generalmente equivalentes, por un indicador de la escolarización de los trabajadores. El progreso técnico, llamado también “productividad global” de los factores de la producción, mide la eficiencia con la cual la economía asocia los dos primeros términos, trabajo y capital...”* La “productividad global” es una especie de caja negra en la que los economistas ponen todo lo que no explican ni el trabajo ni la acumulación del capital”. Estas tres dimensiones de análisis de las naciones ricas son analizadas y vista de manara crítica por Daniel Cohen, en “Riqueza del mundo, pobreza de las naciones”; pp.34-35; F. C. E. México, 1998.

<sup>18</sup> Lester C. Thurow, “La Guerra del siglo XXI”; ED Vergara Editores, 1992.

pobres. Es decir, la perspectiva del capital humano generó una nueva determinación sobre la definición de pobreza, había creado otras formas de diferenciación y rangos para analizar y atender los problemas relacionados con la pobreza.

Las nuevas modalidades en que se consideraba la pobreza suscitaron que el análisis de hiciera más complejo, al establecer que existían niveles de pobres que vivían en condiciones diferentes, ahora habría pobres en pobreza extrema, moderada, ponderada, etc.; lo cual, impactaría de manera sustancial las estrategias de distribución y asignación de recursos para los programas de desarrollo social en todos los niveles de operación. Así, las formas de implementación de los programas sociales que se ejecutaban con políticas públicas para poblaciones “abiertas”, cambiarían la especificación de la población, para trabajar con grupos focalizados.

Asimismo, el paradigma de capital humano fue introducido para atender necesidades sociales básicas de algunos sectores empobrecidos; pero las propias particularidades de su concepción que incluyen una visión sobre el Óptimo de Pareto, en donde la existencia de circunstancias lograrán inevitablemente la maximización de los beneficios para unos y la pérdida de otros que tendrán que sufrir las consecuencias<sup>19</sup>, crean un nuevo declive en la orientación de la política económica y social; así también, en la aplicación de las políticas públicas que sucumben a los cambios en la acción gubernamental que cedió a los prerrequisitos del modelo económico de desarrollo humano con crecimiento.

Un efecto de este recambio de modelo, fue vivenciado en la estructura administrativa que suponía una estrategia de coordinación de alto nivel, pero dado que los diseños de simplificación administrativa implicaban una reingeniería de procesos de “alto nivel” para atender los problemas sociales sustanciales: alimentación, educación, salud, desde el ámbito local, municipal, estatal y federal, los cambios no se dieron al unísono; más bien, el nuevo paradigma descansó en un caos burocrático de duplicación de funciones, pérdida de recursos y déficit, que afectó de manera directa a los beneficiarios.

La implementación directa de los programas de desarrollo humano, fue alterando de diversas formas la vida de los grupos beneficiarios; en particular, la vulneración de las formas culturales, los usos y costumbres que mediaban entre los grupos marginales y sus redes sociales, fueron vulneradas; al parecer por los cambios en la asignación de los recursos públicos, los criterios de focalización empleados, las tendencias sobre los nuevos indicadores de medición de la pobreza, y por una política pública permeada de una visión partidista (populista) que influyó en los efectos positivos que suponía la inversión en capital humano para alcanzar el desarrollo y el crecimiento social.

---

<sup>19</sup> Esto es expuesto en *El tratado de Sociología General*, por Vilfredo Pareto, París 1915 del cual es oportuno la lectura del libro de Franz Borkenau, *Pareto*, México 1941; Ed. F.C.E.

La Política Social y las políticas públicas durante la primera fase de aplicación mantuvieron la expectativa muy alta sobre los posibles efectos en el mejoramiento a la calidad de la vida; sin embargo, a la postre, los gobiernos, no se vieron tan beneficiados en la disminución de la pobreza y la atención a poblaciones vulnerables, como las propias plantas productivas empresariales.

Por ejemplo en América Latina, en México en particular, encontramos actualmente muestras de los efectos desencadenados por la aplicación de programas sociales con este tipo de tendencias de impacto sobre desarrollo humano; entre ellos se enuncian los que han incrementado el número de pobres y con ello, la inseguridad, la corrupción, la migración, la prostitución; también y de manera importante, el aumento de problemas comunitarios, donde la fragmentación de las formas de vida comunal evidencian conflictos importantes de desarticulación de valores culturales y sociales, y sobre todo, la ausencia de aquellas expresiones culturales que proveían de redes de apoyo solidario entre las familias y que contribuían en la construcción de identidades sociales.

Incluso, como lo señala Torres S. (2002), en las investigaciones realizadas sobre el Programa Progresá, que ha dejado efectos desoladores a las poblaciones más empobrecidas del país concentradas en zonas del sureste y centro de la república; en las cuales la operación de programas de formación de capital humano, particularmente en el sector salud y los índices de nutrición se encuentran ante condiciones de rezago; lo cual, permite señalar que la concentración de la *"...pobreza sigue adquiriendo una característica étnica en sus manifestaciones más agudas... que la pobreza, bajo sus diversas formas, ya sea una pobreza estructural, ha afectado a los grupos étnicos y a los pequeños productores, como a los grupos urbanos golpeados por los bajos salarios o la inseguridad de la economía informal..."*; así, *"la falta de alternativas y de acceso a los satisfactores esenciales es desesperante y no deja de tener efectos anómicos que se expresan en la apatía, en la falta de capacidades y en la ausencia de redes y contactos personales que les permitan identificarse con la acción de las instituciones formales o informales"*<sup>20</sup>.

Ante este panorama, la perspectiva del desarrollo humano que busca la satisfacción de necesidades de las personas mediante invertir en el capital humano es una concepción aún vigente y sigue operando, ante la falta de opciones; no obstante en la actualidad hay una gran cantidad de investigaciones que tratan de ubicar tanto las causas reales, efectos directos y colaterales, como también, otros caminos de atención y acción al problema central, que representa la pobreza.

Nos encontramos aún en la ejecución de un enfoque que predomina y se aplica desde la política y la acción gubernamental; la experiencia de la implementación y operación de políticas públicas es hoy, según vemos, no la falta de propuestas sobre programas, sino la falta de una visión integral y efectiva que no tiene definida una política social.

---

<sup>20</sup> En "Capital Social. En búsqueda de un concepto para las políticas de combate a la pobreza". Torres Salcido. (2000)



Es por ello, que resulta importante entender en qué condiciones puede ser viable o enriquecedor la nueva idea sobre el capital social, no obstante, que los orígenes y los objetivos son distintos y hasta encontrados con la concepción de capital humano, cabe la posibilidad de perfilar un nuevo sentido que defina la idea de *“capitalizar las acciones de los individuos para el bien colectivo”*; centrado en el comportamiento social y en la acumulación de valores socioculturales, esto es, donde el capital es un recurso social que provee de un cúmulo de formas “arcaicas” de vida social que hoy se encuentran en fragmentación, de qué manera es posible restablecer puentes de intervención e interlocución con formas de vida moderna.

Llegamos pues, al interés central de esta investigación: el capital social, que desde hace poco más de una década se propone como un elemento clave del desarrollo y como una estrategia alterna para la conformación de nuevas formas de gobernabilidad. Amén de desarrollar en el próximo capítulo el tema de manera amplia, es importante decir que los estudios sobre capital social, supone la revaloración de formas sociales y culturales que reproduce la vida y que al mismo tiempo son factores que movilizan el crecimiento y posibilitan nuevos estados de desarrollo desde las propias posibilidades y concepciones de los grupos que lo poseen. Asimismo, se establece que la presencia del capital social es un elemento que puede aportar a la construcción de nuevas instituciones sociales; y, un supuesto de nuestro interés particular plantea la incidencia de éste en la renovación de estrategias de gobierno mediante las formas de autogestión y autogobierno que aporten al establecimiento de nuevas entidades de coordinación social que estimulen la legitimidad y confianza hacia la institución Estatal.

Ahora bien, en nuestro siguiente capítulo expondremos los antecedentes contemporáneos del capital social, los aportes teóricos y las investigaciones que argumentan la importancia del concepto para establecer nuevas formas de relación social entre los individuos, los colectivos, la comunidad, las formas de gobierno, y la conformación de otras instituciones políticas.

## CAPITULO III

### 3. Los antecedentes contemporáneos de un concepto emergente: Capital Social.

#### 3.1. La efervescencia de una idea vieja con sentido nuevo.

En las últimas dos décadas, la exploración sobre nuevos conceptos en las ciencias sociales que expliquen el comportamiento social se encuentra en proceso de reflexión y revisión teórica; en particular, la idea sobre el capital social es planteada como una dimensión teórica alterna frente a los desafíos del desarrollo y el crecimiento de las naciones. El capital social es un concepto que reúne diferentes puntos de vista sobre su origen, los desarrollos y posibilidades de acción para impulsar formas de desarrollo social y crecimiento económico de determinados grupos. Se reconoce que es un concepto clave y distinto al de capital humano, aunque ambos suponen la búsqueda de nuevos paradigmas atención a los problemas sociales.

Los trabajos de investigación empírica que se han desarrollado intentan desde diferentes latitudes y perspectivas aproximarse a una definición, de manera consensuada buscar establecer formas metodológicas de clasificar su presencia y el poder de intervención que puede desencadenar para apoyar el desarrollo de determinados grupos sociales. El capital social, es planteado desde hace más de 20 años en el ámbito académico y de la investigación social; ahora, después de algunos hallazgos importantes forma parte de la agenda de discusión y reflexión sobre problemas sociales de trascendencia.

Los foros y reuniones internacionales de intelectuales y profesionales sobre la planeación y el desarrollo estratégico se encuentran en constante revisión sobre el papel del Estado, el gobierno y la agenda gubernamental, buscan establecer en las nuevas condiciones de vida una forma de relación o coordinación que permita dar certidumbre y estabilidad a los ciudadanos, además, de redefinir las funciones que un “buen gobierno” debería de proveer a la ciudadanía. De esta manera, hay un interés predominante por revisar conceptos como el de *capital social*, en tanto que su práctica refiere a formas innovadoras de autogestión, gobierno local, desarrollo comunitario y política pública, como maneras viables de desarrollo social y crecimiento.

La novedad del concepto y su capacidad de intervención directa sobre grupos marginales y en condiciones de pobreza, hace aún más atractiva la propuesta de identificar y motivar formas de capital social; y al respecto se cuenta con evidencias suficientes y una abundante bibliografía con distintos matices sobre el tema; no obstante, ello no ha posibilitado llegar a un acuerdo o consenso sobre las virtudes que lo describen como estimulador de la reproducción de lazos sociales y sobre los aspectos “negativos” que lo señalan inhibidor de construcción de la ciudadanía; aún así, lo que aquí se plantea es establecer la descripción más amplia del concepto, sus formas de expresión y las posibilidades que tiene para la construcción de puentes entre las formas

arcaicas de sociabilidad y las nuevas condiciones de vida que demandan otras formas de institucionalidad para la reproducción de valores socioculturales.

Entre los actores que proponen y reivindican el interés sobre el capital social, se encuentran los Organismos Internacionales, en particular los de financiamiento y atención a los problemas de pobreza, exclusión, marginalidad, migración, desempleo, etc.; también los gobiernos y las estructuras de gobernación, los organismos no gubernamentales, las asociaciones civiles y sociales muestran un interés particular por encontrar otros referentes de institucionalidad legitimidad y legalidad que solidifiquen sus acciones; los mismos grupos de investigación académica interesados en dar respuestas a las causas y los efectos de la pobreza, establecen nuevas revisiones sobre la teoría social y el comportamiento colectivo, su interés versa en la búsqueda de nuevos proyectos democráticos que sean incluyentes y atiendan la demanda ciudadana.

Ante esta efervescencia, será necesario iniciar una revisión particular del concepto de capital social que nos ilustre y alerte sobre los alcances y las posibilidades explicativas. En nuestra revisión, trataremos de ubicar a los planteamientos fundacionales, el origen y las definiciones del capital social, también se revisarán algunas de las experiencias concretas que se han realizado en diferentes contextos y latitudes de América latina. Por supuesto que el capital social evidencia tanto aspectos negativos y positivos, aquí más bien, se tratará de describir algunos aspectos que contribuyen a la reproducción de formas cívicas encaminadas a resolver de otras maneras los asuntos públicos.

Pese a su popularidad actual, hay que señalar que el término tiene antecedentes importantes en el pensamiento sociológico clásico; los análisis de Marx <sup>1</sup> sobre los impactos del nuevo sistema capitalista de producción y la conformación de nuevas identidades sociales suponían la existencia de nuevas formas de conciencia en los individuos que necesariamente redefinirían la conformación de Instituciones sociales; en el caso de Durkheim E.(893)<sup>2</sup>, el proceso de conformación histórica de las formas de sociabilidad y la cohesión están sustentada en la consolidación de redes de convivencia y estabilidad, que evitarán conductas anómicas. Asimismo, es posible encontrar interpretaciones teóricas sobre los procesos psicosociales que describen al capital social en los análisis de la Psicología Colectiva<sup>3</sup> y la Antropología Social<sup>4</sup>; los cuales, ilustran ampliamente sobre las “bondades” de reconocer la influencia de la vida social en la vida política y económica.

En la actualidad, el capital social es ante todo, una idea nueva sobre un conjunto de conocimientos y prácticas que el pensamiento sociológico desarrolló ante las

---

<sup>1</sup> Planteamientos que Marx expone cuando desarrolla la teoría del cambio social y la cultura en los *Manuscritos económicos y filosóficos*, escritos en 1844.

<sup>2</sup> Sobre Durkheim É; puede consultarse *La división del trabajo social y El suicido*; México, 1945; Ed. F. C. E.

<sup>3</sup> En el caso de a Psicología Colectiva puede revisarse los Estudio de Gabriel Tarde, *La opinión y la multitud*, Madrid 1986; Ed. Taurus; y en cuanto a los desarrollos de Goerg Simel, debe leerse su *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*, vol. 2; Argentina.1939 Ed. Esparsa-Calpe.

<sup>4</sup> Véase, Marcel Mauss en: “*Sociología y Antropología*”; cap. II Ensayo sobre los Dones, Razón y forma del cambio en las sociedades primitivas”; Madrid 1971. Ed. Tecnos. Y B. Malinowski, “Una teoría científica de la cultura y otros ensayos. Buenos Aires. 1944; Ed. Sudamericana.

incertidumbres sociales que generó en otras épocas, la idea de cambio y transformación económica.

Ahora bien, el concepto de capital social considera entre sus orígenes aspectos importantes para la reproducción de la sociedad y la conformación de las instituciones sociales; ambos son sin duda, fenómenos que están ligados a la cultura y las raíces más profundas en la reproducción de valores sociales: primero, son las redes de sociabilidad en el sentido más amplio de la expresión, que fungen como lazos históricos fuertes y necesarios para recrear nuevas formas de vida; y segundo, es la reivindicación de los procesos y ciclos culturales que proveen de estructuras y medios de articulación para que los individuos en grupo desarrollen formas de vida cotidiana que les permitan relacionarse con las estructuras formales de la sociedad.

En este sentido, la novedad del concepto adquiere una nueva significación, en tanto que recupera aspectos simbólicos y de valor, tal situación, lo ubica como una representación "actual" que supone un *albergue social* que guarda y recoge las expectativas, los valores, las formas culturales, y las normas necesarias para mantener el interés por la vida y su entorno. Entender al capital social como una alternativa, es intentar establecer la posibilidad de considerarlo como un espacio intersubjetivo donde se potencia la construcción de *imaginarios colectivos*<sup>5</sup>. Consecuentemente, la intercepción entre éstos atributos que son descritos como fuentes del capital social, permite renovar el pensamiento social, no sólo como acumulación de conocimiento, sino como proveedora de nuevas formas de comprensión de la transformación de las sociedades.

En los estudios que se revisarán del concepto de capital social, se evidencian dimensiones sociales importantes, tales como: la cultura, la educación, la política, la economía, el Estado y la administración pública, mismas que son cuestionadas frente a los problemas actuales que involucra una crisis de la vida social y la pauperización de los valores; como son: pobreza, violencia, inseguridad, migración, exclusión.

Se presentarán, enseguida, las definiciones del concepto, los autores representativos y los aspectos a destacar en la construcción de la teoría; resaltando los aspectos que permiten desde nuestra perspectiva crear puentes y redes de nuevas formas de comprender el ámbito de lo público de la vida social.

### **3.2 Algunas definiciones fundacionales del Capital Social.**

Al buscar establecer los orígenes y ubicar las definiciones sobre el concepto de capital social, nos encontramos con un sin número de autores y perspectivas que daban cuenta de la existencia del concepto. No obstante, es pertinente señalar que los hallazgos más sobresalientes y las experiencias más significativas para la construcción conceptual del

---

<sup>5</sup> En tal caso, hasta el mito, la ideología, la esperanza mesiánica, la posesión y la utopía, por ejemplo; de tal manera, que la conservación y generación de las raíces que dentro de la cultura existen juegan un papel importante y posibilitan la creación de la imaginación colectiva que es parte del capital social; pero, quién mejor expresa y desarrolla la importancia de la matriz sociocultural de la imaginación colectiva es Francois La Plantine; en "*Las voces de la imaginación colectiva; Mesianismos, Posesión y Utopía*". Colección hombre y Sociedad, Ed. Gedisa. Barcelona, España. 1977

nuevo paradigma emanan de la sociología contemporánea y la crisis de las teorías económicas de finales del siglo pasado; aunque en la actualidad las Ciencias especializadas en el Desarrollo y la planeación estratégica han retomado el tema con énfasis puesto en la investigación de experiencias locales.

La siguiente exposición pretende evidenciar las dimensiones implícitas en las distintas definiciones y que son consustanciales al paradigma: El primero, se refieren al capital social como un recurso (o vía de acceso a un conjunto de recursos) que no es poseído por nadie y que en combinación con otros factores permite lograr beneficios para los que lo poseen, en términos de contribuir con su participación para producir y reproducir relaciones durables y útiles. Y segundo, esta forma específica de capital o de acumulación tiene como fundamento de existencia una dimensión subjetiva que se aloja en las relaciones sociales y en los actores que las recrean, reproduciendo recursos potenciales para la construcción de instituciones sociales alternativas, de imaginarios y nuevas identidades colectivas.

Revisemos algunas de las definiciones sobre la idea de capital social, y enseguida entraremos en el detalle de las que se consideran “fundacionales” porque sustentan una postura alternativa y sugieren redefinir las tendencias sobre el desarrollo de los pueblos:

Hanifan, L. J. (1920): El Capital Social, visto de manera figurativa, se refiere al papel de las comunidades en la satisfacción de las necesidades sociales de los individuos; y que se refiere a los aspectos de la “ [...] vida que tiende a hacer que esas sustancias tangibles (bienes raíces, propiedades personales o dinero en efectivo) cuenten para la mayoría de la gente en la vida cotidiana: es decir, la buena voluntad, el compañerismo, la empatía y las relaciones sociales entre individuos y familias que conforman una unidad social: la comunidad rural, cuyo centro lógico es, en la mayor parte de los casos, la escuela”<sup>6</sup>.

Pierre Bourdieu (1985): define al Capital social como “El agregado de recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo”<sup>7</sup>.

Mark S. Granovetter (1985): El comportamiento racional de las personas abarca no sólo objetivos económicos sino también “la sociabilidad, la aprobación, el *status* y el poder”. También, en la dirección inversa, las relaciones sociales y la estructura social “juegan un papel central” en el comportamiento económico; los actores económicos no son átomos aislados sino que sus interacciones económicas están “*embedded*” (incrustadas, enraizadas, inmersas imbricadas) en las relaciones, redes y estructuras sociales, que son parte del capital social<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Esta aproximación sobre la interpretación de lo que para Hanifan puede entenderse como capital social es retomada de la revisión sobre la historia del concepto que se propone Elinor Ostrom y T.K.Ahn, en el artículo “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva” ; que se encuentra en la Revista Mexicana de Sociología no.1/2003; Sociedad y Estado en América Latina, Capital Social. pp.155-233. Se sugiere revisar en tanto supone un planteamiento desde la perspectiva de la acción colectiva, de la cual, ofrecer una amplia bibliografía.

<sup>7</sup> Bourdieu P. “Le capital social: notes provisoires”, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. núm. 31, Francia. 1980.

<sup>8</sup> Granovetter, M., “Economic Action and Social Structure: The Problem of Emdeddedness”, *American Journal of Sociology*, Vol. 91, no.3, Noviembre 1985.

J. S. Coleman (1989): Capital social: "... son los recursos socio-estructurales que constituyen un activo del capital para el individuo y facilitan ciertas acciones de individuos que están dentro de la estructura"; "...el capital social es productivo, posibilita el logro de ciertos fines que no serían alcanzables en su ausencia. Por su función, es una diversidad de entidades con elementos en común que han de actuar como facilitadores de actos individuales y colectivos".<sup>9</sup>

Un autor inspirador de la importancia que supone identificar al capital social es Douglass North (1990); en tanto que, éste es concebido como un elemento que posibilita la construcción de nuevas instituciones sociales. North, no menciona explícitamente la importancia del capital social, sin embargo, para los promotores del capital social es precisamente él quien desarrolla el marco teórico fundamental que hace que las instituciones existan y se reproduzcan; al definir que "...las instituciones son un "conjunto de normas y valores que facilitan la confianza entre los actores", y agrega, " es la síntesis de las expresiones sociales de los individuos que se concretizan en la creación de instituciones que alcanzaron a consolidar el comportamiento colectivo expresado en acciones concretas de cooperación basadas en la confianza.

Elinor Ostrom. (1994): "...El capital social se halla sobre todo en las formas de normas compartidas, saberes comunes, reglas de uso y se subraya que es un medio para solucionar problemas de acción colectiva a los que se enfrentan los propietarios de recursos de un acervo común en escala relativamente pequeña"; "... tales como bosques, sistemas de irrigación, cuencas de agua subterránea o pesquerías costeras, pueden "comunicarse e interactuar unos con otros en un contexto físico localizado" y así pueden aprender en quien confiar, y que efectos tendrán sus acciones sobre los demás y sobre los recursos, y como organizarse para lograr benéficos y evitar daños"<sup>10</sup>.

Putnam, R.D. (1993); es el autor más ampliamente citado en el debate reciente sobre capital social, sus aportes son resultado de un conjunto de estudios sobre el tema, particularmente los más relevantes son resultado de su investigación: "*Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*", la cual, fue publicada en la década de los noventa.

En este estudio, plantea una primera aproximación a la definición sobre el capital social, que a continuación se expone:

*"son aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo, y establecen formas de compromisos cívicos; "...es un stock abundante en las formas de vida que la comunidad tiene de capital social"*<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Al respecto de los planteamientos de Coleman, puede revisarse entre otros: "*Social Capital in the creation of human capital*" en *American Journal of Sociology* No. 94 (suplemento) p p. 95-121.

<sup>10</sup> En "Constituting Social Capital and Collective Action"; *Journal of Theoretical Politics* no.6, pp.527-562. Sin embargo, sobre el tema la autora tiene diferentes publicaciones desde 1990.

<sup>11</sup> No obstante, que revisaremos con detalle a este autor en los planteamientos que originaron el interés sobre el capital social; es pertinente señalar que en años recientes ha presentado nuevos puntos de vista y actualizaciones que han ampliado la discusión sobre los alcances y los límites del concepto.

Las definiciones anteriores, están en el debate y en la construcción de un nuevo paradigma sobre los efectos positivos de la participación y las raíces socioculturales que posee las personas, entendidos como recursos que contribuyen al bien común de quien posee y aporta a la generación de capital social.

Ahora entraremos en el detalle de algunas de las aproximaciones fundacionales más significativas, así como, mencionaremos algunas investigaciones que desde la experiencia de campo han encontrado hallazgos significativos sobre la idea de capital social; los cuales, han alcanzado un reconocimiento y generado interés por diversos actores, incluso, entre ellos, algunos gobiernos que han retomado al capital social para elaborar propuestas gubernamentales para implementar políticas públicas que fomenten la acción gubernamental y la coordinación con la sociedad civil para el mejoramiento de la calidad de vida.

Sin embargo, el interés se centra en destacar los planteamientos que posibiliten articular un conjunto de conocimientos teórico y prácticas empíricas sustentables que permitan establecer una sistematización conceptual del posible “paradigma”, y como consecuencia establecer los puentes comunicantes entre el capital social y la construcción de una nueva perspectiva para la administración pública; ambas vertientes interesadas en la importancia de los elementos fundamentales para la reproducción de la vida social y la recuperación del espacio público.

Ahora bien, en el siguiente apartado se presentan algunos de los argumentos y sistematizaciones que los autores contemporáneos plantean al paradigma emergente.

### **3.3 Las contribuciones teóricas y empíricas sobre el concepto Capital Social.**

En este apartado se pretende rescatar los planteamientos contemporáneos que dan cuenta del concepto de capital social y su influencia en la construcción de las nuevas tendencias del desarrollo y el bienestar. Luego entonces, se trata de ubicar de manera breve, pero sustanciosa las ideas principales que fundamentan las formas de capital social y los mecanismos de reproducción que aportan a la consolidación de la vida colectiva.

También, es importante precisar que aunque los primeros estudios sistemáticos del capital social se rescatan de la sociología norteamericana, aunque hay propuestas interesantes a partir de los desarrollos empíricos en contextos distintos; principalmente, destacaremos las investigaciones que se han generado a raíz de estudiar los problemas que vive América Latina, las razones parecieran obvias, entre ellas la más importante es, el aumento de la pobreza y su relación con la inestabilidad social, la pérdida de confianza en los gobiernos y la poca participación política en asuntos públicos.

Por tal motivo, se presentan autores que desde diferentes perspectivas y puntos de referencia contemplan al capital social como un recurso “virtuoso” de los individuos, los grupos, las comunidades y muy probablemente de las naciones.

### 3.3.1. El capital económico resultado del capital cultural y social.

Entre los antecedentes contemporáneos del capital social se encuentran la definición del sociólogo francés Pierre Bourdieu, en su estudio *“Le capital social: notes provisoires”* (1980), expone una aproximación de lo que representa el capital social, aunque más tarde en *“Capital social: orígenes y aplicaciones de la sociología moderna”* (1990), determinará, su perspectiva sobre el concepto, de la siguiente manera:

“... es el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo” (Bourdieu, P.1980)

Sin lugar a duda, Bourdieu, es de los más destacados y reconocidos sociólogos que realizó uno de los primeros trabajos teóricos que diferencian la idea de capital, desde un discurso sociológico distinto a las visiones clásicas de la economía política.

En la reflexión Bourdieu, se encuentra que las relaciones sociales o las *redes sociales* no pueden construirse por si solas, señala que no son un acontecimiento natural, por lo que hay que edificarlas mediante estrategias y formas de inversión orientadas hacia la institucionalización de las relaciones que se dan en determinados grupos sociales; así, las redes serán fuentes y confiables para obtener otros beneficios. Esta idea sobre capital es enunciada como una forma de *capital global*, que ciertamente se orienta y concentra en los beneficios que obtendrán los individuos en la medida que su sociabilidad se afiance y desarrolle en determinados ámbitos sociales y culturales.

Afirmar que el capital global, es una forma de sintetizar las diferentes formas de capital, entonces describe que existen tres variantes del capital: capital económico, capital cultural y capital social, mismas que conforman el capital global.

Estas formas de reserva de capital tienen distintos referentes de “acumulación”, el primero y más importante, es el capital económico, que esta constituido por los ingresos y la fortuna; el segundo, el capital cultural, que esta determinado por la posesión de grados escolares, pero también por las prácticas del buen gusto y las buenas maneras; y, finalmente, se puede interpretar de los escritos de Bourdieu, que existe un capital social representado por el conjunto de “relaciones” que se dan en el medio social para la obtención de beneficios concretos mediados por intercambios mercantiles o intelectuales.

Bourdieu, explica que la producción del mundo social requiere de instrumentos sociales de trabajo, entre los que destaca un modelo de análisis del *espacio social* (1997:23)<sup>12</sup>; el cual está, fundamentalmente, estructurado por dos formas de capital: el capital económico y el capital cultural.

---

<sup>12</sup> Bourdieu, P., Capital cultural, escuela y espacio social; p. 23-40 Siglo XXI. 3ª.



Así, la forma más importante de acumulación para Bourdieu es el *capital cultural*, el cual, se da y se incrementa en las relaciones y contactos que se establecen con los otros, pero particularmente con los expertos e individuos refinados, o, de manera alternativa, al asociarse a instituciones que otorgan ciertos valores o galardones a individuos por acciones dentro del ámbito cultural.

El capital social, se ubica en la asociación y acumulación de fuerzas que permite a los individuos reclamar acceso a los recursos económicos, culturales y sociales; por lo que requiere de inversión deliberada con la intención de tener beneficios y solución a sus carencias, sin estas características no podría tenerse capital social; porque el capital cultural y social finalmente es una búsqueda de capital económico, desde el punto de vista de Bourdieu.

Pero sabemos también, que los procesos que están involucrados en esta forma de entender la acumulación de capital social, no necesariamente pueden desprenderse de los grupos especializados y las élites económicas. De alguna manera, Bourdieu, asume y dá por supuesto que el conjunto de relaciones que se requieren y establecen entre los individuos es inherente a los otros procesos de relación cultural y económica; tal vez, no fue de su interés abundar en ellos, sino responder a una búsqueda de explicaciones dado el momento histórico que vivían las potencias mundiales y los procesos de cambio acelerado en la economía

Por otro lado, Bourdieu P., habla del "*nuevo capital*"<sup>13</sup>, donde destaca, que la educación es un bastión importante de formas culturales<sup>14</sup>, a través de las cuales, la "institución escolar contribuye a reproducir la distribución del capital cultural, y con ello, a la reproducción de la estructura del espacio social"; en este sentido, la reproducción de la estructura de distribución del capital cultural opera en la relación entre las estrategias de las familias y la lógica específica de la institución escolar. Ésta tiende a proporcionar el capital escolar, que otorga bajo la forma de títulos (credenciales), al capital cultural detentado por la familia y transmitido por una educación difusa o explícita en el curso de la primera educación".<sup>15</sup>

En el planteamiento anterior, se hace evidente una postura elitista de lo que representa el capital cultural –que sería lo más aproximado a la idea de capital social-, y sus efectos en la construcción de un capital económico, donde el primero está supeditado a los beneficios para el segundo, al mismo tiempo está limitado al establecimiento del número de relaciones de conveniencia y interés que una persona establezca en beneficio personal.

De los diferentes tipos de capital que describe, puede desprender la idea sobre un *capital simbólico* como lo señalan los partidarios de Bourdieu<sup>16</sup>; pero más allá, de

---

<sup>13</sup> op cit. Pág. 108.

<sup>14</sup> Las cursivas son mías. Al respecto la institución que representa la educación y la formación familiar –de las cuales abundaremos más adelante-, me parece son dimensiones fundamentales para la formación del capital social; empero, ambos son aspectos culturales que no pueden ser cambiados rápidamente, en ellos se sustenta los usos, las costumbres y las tradiciones que conforman la identidad individual y colectiva, de tal forma que la forma de acumulación de capital social no puede estar supeditada a la educación y a las élites.

<sup>15</sup> Citado por Portes A. pp. 248.

<sup>16</sup> Bourdieu P. <http://200.48.26.79/bibvirtual/publicaciones/sociologia/vol11/art017.htm> Artículo: "Sociología del poder y la violencia simbólica".

concebirlo un medio del capital cultural y económico que contribuye a la reproducción de la estructura del *espacio social*<sup>17</sup>, puede ser interpretado como un capital simbólico que tiene referentes psicosociales fundamentales para construir el espacio de reproducción de la vida social. Sin embargo, es evidente que cuando habla del espacio social y del capital simbólico hay una exploración somera y distinta de lo que ahora representa el capital social; otra interpretación que puede llegarse a hacer, contribuye más bien a desarrollar una visión amplia sobre la conformación del capital cultural y su importancia en la constitución de las instituciones sociales.

Ahora bien, de alguna manera esta condición permite suponer que en realidad la idea de capital social para este autor y bajo otro contexto, no es de interés primordial, en el mejor de los casos, representa un elemento instrumental y funcional que posibilita un *status quo* que está mediado por determinados contextos culturales de élite y por las formas de relación entre ciertos grupos o clases sociales.

En algunos de los argumentos de Bourdieu sobre capital social, puede observarse una visión del mundo un tanto clasista y elitista, donde la posibilidad de desarrollo y satisfacción de necesidades se centra en la adquisición de bienes materiales e intelectuales sofisticados. Lo que llama la atención, es saber si todos tendríamos en ésta concepción la posibilidad de acceder al capital económico, y, por consiguiente, tener la oportunidad y la capacidad de poseer el capital cultural y social que cada uno anhela.

Esta perspectiva plantea condiciones de vida que no todas las personas lograrían tener, por sus propias limitaciones o capacidades, o por el conjunto de relaciones en las que se encuentra desde que nace; no obstante, que puede ser deseable que todos lograrán tener expectativas, aspiraciones y, en consecuencia, tengan condiciones de vida con los satisfactores necesarios para vivir.

Incluso, la idea de comunidad, que refiere Bourdieu supone a una comunidad excluyente, de élite dominante que tiene referentes de clase, y, donde sólo pueden sentirse la realización de los individuos en el desarrollo de estrategias de maximización de recursos sobre los valores sociales y culturales. Lo anterior da pie a suponer que detrás de este pensamiento encontramos una corriente sociológica, que no dista mucho del pensamiento económico convencional, donde la maximización de los recursos está supeditada al tipo de acciones que los individuos realicen para obtener beneficios personales. La perspectiva enuncia aspectos funcionales básicos que justifican el logro de las metas sobre los medios a vencer.

Respecto a la idea de capital social, se encontró una definición y una caracterización sobre el concepto, también, algunos conceptos relacionados con los aspectos culturales y simbólicos que implican los procesos de interacción social; y hasta cierto punto, una forma de entender como se conforman las estructuras de convivencia en determinados grupos sociales, la lógica que media entre las personas con determinados intereses, y la evidencia de que las formas de reconocimiento y legitimación pueden estar mediadas

---

<sup>17</sup> Desde el punto de vista de Bourdieu “El espacio social, es construido de tal modo que los agentes o los grupos son distribuidos en él en función de su posición en las distribuciones estadísticas según los dos principios de diferenciación que, en las sociedades más avanzadas, como Estado Unidos, Japón o Francia, son sin ninguna duda los más eficientes: el capital económico y el capital social”; pp. 30. en “Capital cultural, escuela y espacio social.

por otro tipo de circunstancias diferentes a las formas de capital social que traspasan la concepción de clase social.

Finalmente, el capital social no constituye para Bourdieu una variable explicativa de los otros tipos de capital, en el sentido que hay un predominio de un enfoque que brinda un modelo de normatividad que la gente debe hacer para justificar socialmente su existencia.

Sin embargo, debemos de reconocer que Bourdieu, plantea también, la idea de un "*nuevo capital*", donde destaca que la educación es un aspecto importante de las formas culturales que posibilitan la reproducción de los espacios sociales; además se refiere a un "*capital simbólico*", y ambos, son los que llegan a lograr que el espacio social se renueve desarrollando formas distintas de vida. Puede ser que éstos conceptos promuevan nuevas expectativas que ilustren de una manera distinta los hallazgos del capital social, así como sus aportes sobre la educación.

La expectativa sobre el capital social en Bourdieu, coloca nuevos puntos de reflexión sobre la mesa; el interés sigue vigente, como pensar al capital social en tanto un factor que junto con el capital cultural posibilita un capital económico para todos y no sólo para una clase social. La inquietud sigue latente, el interés por descubrir en qué forma se expresa el capital social y como éste contribuye a la renovación de nuevas formas de vida y la conformación de instituciones sociales alternas, nos sugiere un giro hacia otra interpretación, que según los especialistas es la más compleja porque implicó la observación amplia de formas de vida con resabios históricos y culturales distintos.

### **3.3. 2 La comunidad cívica y el compromiso social: fundamentos del Capital Social.**

La literatura sobre capital social después de Bourdieu, tiene como referente a la sociología norteamericana, y quien destaca como principal difusor del concepto de capital social es Robert Putnam, quién es reconocido por sus evidencias empíricas sobre el nuevo paradigma; pero sobre todo, por el análisis sobre el Estado, las formas de gobierno, la construcción de instituciones políticas y la transformación social de las instituciones sociales, así como, el poder de influencia que ejercen las normas y la vida civil, la pobreza urbana, las redes sociales que se construyen a través del tiempo en la constitución de nuevas formas de vida social y comunitaria.

De ahí, que para este estudio, las aproximaciones teóricas de Putnam sean un hilo conductor para entablar un diálogo reflexivo con los subsecuentes autores que desarrollan también aportaciones al concepto de capital social; en este sentido, buscaremos revisar y resaltar fundamentalmente la parte conceptual y explicativa del autor, haciendo algunas anotaciones que puedan más adelante entablar puentes conceptuales de trabajo o caminos de conocimiento, que enriquezcan este estudio del estado del arte del capital social.

Sin más preámbulos, diremos que Putnam y sus colaboradores son los precursores más reconocido en diferentes ámbitos que reflexionan sobre el capital social; los aportes y

la sistematización de su experiencia, así como la interpretación del estudio realizado en Italia sobre la conformación del capital social ha permitido otros caminos de exploración sobre las formas de gobierno, de constitución de instituciones sociales, y sobre todo, la importancia que tiene la historia y la cultura en la generación del cambio social ante las coyunturas.

Entre los planteamientos generales que hace Putnam en el estudio clásico sobre Italia en la década de los 70s<sup>18</sup>, señala una permanente inquietud sobre algunas hipótesis que en ese momento histórico representaban una incertidumbre para los sistemas democráticos, particularmente para los Estados Unidos; así como, para la permanencia de las instituciones políticas y sociales, las cuales, estaban en un letargo generalizado, perdiendo con ello niveles de confianza y legitimidad en las formas de gobierno, particularmente para los países que sufrían los efectos de la pos guerra.

Entre los planteamientos que se pueden destacar como básicos rescatamos los siguientes: ¿Por qué los gobiernos democráticos son exitosos o caen?, ¿Cuáles son las razones por las que las instituciones democráticas son exitosas o llegan a fracasar?, ¿Por qué se da la desigualdad en el desarrollo? , ¿Por que en sociedades con la misma institucionalidad, con una misma forma de gobierno y legislación, hay diferencias en los estilos de vida, en las formas de participación y organización? , ¿De que depende la experiencia organizativa, las formas de respuesta en determinados momentos de coyuntura? ; y, ¿Cuáles son las formas, los medios, las prácticas en que se forma el capital social?.

Estos entre otros planteamientos fueron orientando el estudio para identificar formas de capital social; pero lo más importante, es destacar su interés por saber cómo se conformaba el capital social y cómo éste contribuye a reforzar la capacidad de autogobierno, las formas en cómo se legitima un gobierno democrático, y si éstas se fundamentan en las relaciones institucionales o los lazos de confianza que la sociedad desarrolla.

Este tipo de consideraciones, necesariamente implica el interés sobre las oportunidades de ejercer la vida democrática, sus prácticas y el funcionamiento del sistema de gobierno; así como, de la eficiencia administrativa, el incremento de la legitimidad, las formas de solución a los conflictos sociales que son expresados por los grupos y las comunidades, la confianza en las instituciones y los representantes en ellas; finalmente, la posibilidad de observar la capacidad en la toma de decisiones en beneficio del bien común.

Es importante ubicar que Putnam, realiza su estudio en el norte de Italia, en el momento en que una catástrofe contaminó el agua, obligando a los ciudadanos a trabajar conjuntamente en la recuperación y limpieza de la red de distribución; por su parte el gobierno generó un conjunto de políticas públicas, ante la falta de servicios públicos; esta situación demandó de soluciones rápidas, prácticas, eficientes y

---

<sup>18</sup> Putnam, Robert D., Robert Leonardi y Raffaella Nanetti (1993). . "Making Democracy Work: Civic traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press.

colectivas, lo que propició un regreso a las formas de gobierno antiguo “tradicional”, para sobrevivir en pleno siglo XX.

Es decir, la salud pública estuvo en riesgo, generó problemas para todos sin distinción, de ahí que los italianos formaran redes solidarias, olvidadas por un extremo centralismo de un Estado benefactor; sin duda esto cambió la actitud respecto a los otros ciudadanos y las formas de relacionarse, las normas y las respuestas sociales, por consiguiente, la reflexión del capital social adquirió otras dimensiones importantes.

Sin embargo, esta situación era diferente en otras regiones de Italia, en particular la parte del sistema político, las formas de autoridad y la estructura institucional tenían un manejo diferente en el norte y en sur; en algunas provincias la forma de funcionar de las instituciones está paralizada por el “fantasma de la burocracia”, en particular por la actitud de los servidores públicos y funcionarios, lo que hace que el sistema esté mediado por una burocracia negligente. Lo que pone entre dicho al gobierno, y en un nivel de falta de credibilidad a las instituciones, y sobre todo en una desconfianza hacia los gobernantes.

La pregunta sobre la actuación de los gobiernos regionales italianos en los años setenta, es una guía continua; y considera que uno de los referentes más inmediatos son los *estilos de vida cívica* en algunas regiones que tiene un pasado histórico importante porque han vivido periodos de transición política, económica social y cultural. Observa en primera instancia, que a pesar de que los gobiernos regionales se establecieron en 1970 con un sistema de administración nacional que había sido muy centralizada, Italia era un conjunto o conglomerado de ciudades pequeñas y dominios semi-coloniales de imperios extranjeros. Se podría decir que Europa en su mayor parte se modernizó, pero no así Italia, por la fragmentación que predominó en las distintas regiones y los procesos de corrupción que trastocaron la vida cotidiana.

Italia había creado una estructura política más adelantada que cualquier otra nación en el periodo de la cristiandad; conformó de manera profunda dos regímenes políticos distintos pero notables, ambos innovadores para el momento, incluyeron aspectos de largo alcance en lo social y en la economía, años más tarde los impactos se observaron en todas las regiones que conformaban la península.

En el siglo XI en la parte sur de península predominó un sistema imperial de gobierno bizantino; en el norte predominó el estilo Alemán, que pasó por diferentes tensiones, a pesar de su lucha terminó con el derrumbamiento virtual, lo que le dió cobertura a las fuerzas locales. En la parte central del gobierno estaba el reino de Normandia que poderosamente contribuyó con el estado Bizantino en el sur y las fundaciones árabes surgidas. En el norte, los esfuerzos por reactivar el poder imperial fueron un fracaso y los particularismos locales tuvieron sus efectos.

El nuevo régimen del sur, fue fundado por mercenarios normandos de Europa norteña y se centró en Sicilia, que estaban singularmente avanzados económicamente y

administrativamente. Roger II, quien gobernaba Sicilia la mantuvo unida Apulia y Calabria, mantuvo a las instituciones de sus predecesores bizantinos y musulmanes, particularmente su sistema eficaz de imposición de contribuciones. Más tarde su sucesor Frederik II restableció el dominio de todos los estados del sur, admirablemente logro mantener la mezcla de burocracia griega y el feudalismo normando. Emitió una nueva constitución que incluyó la primera codificación de ley administrativa en Europa. El reino normando practicó la tolerancia religiosa y dio libertad de culto a los musulmanes y a los judíos. Económicamente el reino creció, de tal manera que mandó a agrandar sus puertos y estableció una armada y una flota comerciante.

El sur era estrictamente autocrático, prevalecía un modelo de autoridad que fue reforzado por las reformas de Frederick; sus Constituciones reafirmaban los derechos feudales. Los pueblos del sur mostraron algunas señales de deseo para la autonomía. Pero ellos estuvieron muy pronto incorporados dentro del reino Normando, esto fue posible, sólo subyugados por una red de oficiales centrales y locales responsables al rey.

Entretanto en los pueblos de Italia del norte y central "*los oasis entre el bosque feudal*"<sup>19</sup>, tuvieron una transformación muy contrastante, surgió una forma inaudita de autonomía que empezaba a florecer como un republicanismo comunal, lo que vino a construir una alternativa mayor al feudalismo del señor y siervo.

En este contexto el éxito del republicanismo comunal dependió de la prontitud de sus líderes para compartir poder con los otros como iguales; se eligieron líderes ejecutivos de la comunidad según procedimientos que variaron de pueblo en pueblo, aquellas que gobernaron las republicas comunales reconocieron que los límites eran legítimos, se promulgaron códigos legales detallados que constituyeron la base de los gobiernos. En este sentido, la estructura de la autoridad en las republicas comunales era fundamentalmente liberal e igualitaria, mucho más que en los regímenes contemporáneos de otras partes de Europa, incluyendo por supuesto, el sur de la propia Italia.

Cuando la vida comunal progreso en la Italia del norte, los gremios fueron tomados por artesanos y mercaderes para proporcionar otras formas de vida en las que se incluían acciones de autoayuda y ayuda mutua para aspectos sociales, así como, para lo estrictamente profesional; teniendo efectos en algunos casos muy novedosos y, en algunos otros, se convirtieron en movimientos políticos radicales que buscaban la distribución de poder dentro de las comunidades. La apertura a la organización y la participación política que experimentó Italia, dió como resultado distintos procesos sociales, pero fundamentalmente recreo la vida cívica de las comunidades.

Esta descripción general, que vio nacer cambios políticos de una vida asociativa con el levantamiento de comunidades, gremios y las sociedades comerciales, las nuevas formas de solidaridad fueron expresión de un sentido más vivo de igualdad. En estos

---

<sup>19</sup> Subrayado del autor.

procesos se dan la integración de nuevos sectores, se observa la autonomía, el respeto a sus costumbres y la tolerancia a los otros.

La administración pública en las repúblicas comunales era *“zeda profesional”*. Un cuerpo de expertos en gobierno municipal desarrolló sistemas notablemente avanzados de finanzas públicas, reclamación de la tierra, derecho comercial, la contabilidad, la higiene pública, desarrollo económico, la educación pública, etc. Los convenios y contratos eran centrales en todos los aspectos de la vida en las repúblicas. La autoridad eclesiástica en las repúblicas era mínima, porque la iglesia fue suplantada por asociaciones laicas.

Un resultado de todos estos desarrollos era un grado poderoso e incompatible de compromisos cívico. Así los ciudadanos tenían en primera instancia una ferviente obediencia ante sus propias ciudades, por formar parte de sus propios destinos políticos y este sentimiento que sobrevivía del renacimiento. El día de la emergencia de la comunidad, los hombres habían encontrado orden y protección agrupándose, la vida de residentes urbanos vino a conformar decisiones importantes fortificó en edificios de gobierno local. El sentimiento de que los hombres tenían sus *“fortunas terrenales y familiares ató a las fortunas de la comunidad se volvió como un despertar de los más intensos amores”*.

Se ligó la expansión del republicanismo cívico con un crecimiento rápido en el comercio, las comunidades estrechamente integradas de comerciantes eran cruciales, capaces de sostener instituciones legales o cuasi legales para declarar disputas, información e intercambio. La prosperidad producida por el comercio ayudó a formar y sostener instituciones cívicas. El desarrollo mercantil era vital para las economías republicanas, el mercado, el dinero y la ley, eran fundamentales; el crédito estaba disfrutando de una nueva prosperidad basada en la jerarquía social y política; los republicanismos cívicos de las ciudades norteñas propusieron las funciones para una de las grandes revoluciones económicas en la historia mundial: la revolución industrial.

En suma, en las repúblicas comunales del norte de Italia medieval, las inmensas mejoras en la vida económica, así como la actuación gubernamental, se hizo posible por el establecimiento de las normas y redes de compromiso cívico. Los cambios revolucionarios en las instituciones fundamentales de política y economía generaron formas de coordinación, al establecer lazos horizontales de colaboración y la solidaridad cívica. La movilidad social dentro de las repúblicas era más alta que en cualquier otra parte de Europa.

Algo muy importante es que Italia había producido dos modelos innovadores de gobernación con sus rasgos sociales y culturales asociados: la autocracia feudal Normanda famosa en el sur y el republicanismo comunal fecundo del norte, los italianos fueron los primeros en el arte del gobierno y los estados italianos generalmente desarrollaron un poder burocrático mayor para intervenir en las vidas de sus

ciudadanos. El Norte y el sur fueron dos sociedades verdaderamente distintas, en la forma de gobierno, la estructura y sus consecuencias; en el norte las personas eran ciudadanos, en el sur eran asuntos.

Sin embargo, al paso del tiempo siglos después y bajo nuevas condiciones de transformación social, Italia se vio afectada por diversas repercusiones en todos los campos de la vida cívica, de tal manera, que se agudizaron considerablemente las condiciones de vida: desigualdad, explotación, conflictos partidistas y el desmoronamiento de instituciones públicas. Las instituciones políticas autoritarias fueron reforzadas por la tradición de redes sociales verticales incluyendo asimetrías de poder, explotación, que contrasta la tradición norteña de asociaciones horizontales.

Las formas más viejas de sociabilidad organizada, como gremios medievales y sociedades religiosas, habían perdido vitalidad, los vientos de cambio desovados por la Revolución Francesa modernizaron la mezcla social, inspirados por la doctrina astringente de *faire del laissez*, gobiernos liberales en Francia e Italia. La interacción social y el ejercicio de habilidades estructurales y orgánicas ensancharon los horizontes culturales; así, la manifestación más importante de esto fue “el principio de asociación” que en Italia desarrolló y fortaleció los valores de “asociaciones para la ayuda mutua”.

Las funciones de las sociedades de ayuda mutua beneficiaron a viejos e incapacitados, con incapacidad de trabajar, a familias de miembros difuntos, con compensaciones para los accidentes industriales, etc. Pero estos cambios, representarían para Putnam lo que más tarde conformaría, el Estado de bienestar.

Sin duda, las formas de organización de las ayudas mutuas fueron la base de nuevas cooperativas y de otras formas asociativas en la sociedad, como el movimiento obrero, partidos políticos, movimientos católicos, y todos ellos tenían en sus bases las raíces sociológicas comunes en las tradiciones más antiguas de solidaridad colectiva y colaboración horizontal.

Putnam, plantea una forma de comprobación sobre la durabilidad de las tradiciones cívicas, basado en la estadística, con la cual, confirma las diferencias entre asociacionismo y solidaridad de la colectividad. Todas las manifestaciones modernas de sociabilidad social y movilización política estaban estrechamente relacionadas con las cooperativas, los partidos políticos y otras manifestaciones sociales; lo que le permitió sostener que todas esas regiones italianas sostuvieron cooperativas y sociedades de ayuda mutua estaban ávidos de hacer valer sus derechos electorales recientemente concebidos.

Empero, entre las diversas características sociales, políticas y culturales que se viven en el norte y el sur de Italia, subyacen una sistemática forma de vida de los ciudadanos que motiva a la participación y a brindar a poyo solidario, más allá de que crean o no en las



nuevas instituciones políticas, hay una especie de confianza en las formas históricas de recuperación de la vida social, y es donde Putnam establece que ese capital social está mediado por en diferentes contextos, por la atención a los asuntos públicos y las estrategias de solución a ellos, la toma de decisiones, las respuestas eficaces que se dan por parte de los ciudadanos y que en determinados momentos por parte del gobierno, y es a lo que él llama el capital social<sup>20</sup>:

*“Son las normas de reciprocidad, las redes de compromiso cívico, la confianza y la organización social elementos importantes para mejorar la eficacia de la sociedad facilitando acciones coordinadas”*(1993:167)

En el entendido de que el capital social es ante todo la conformación de un proceso histórico, así también las formas de *“cooperación espontánea”* como las llama Putnam, son punto de encuentro que permiten la creación de imaginarios o referentes sociales y culturales. El capital social se reconoce en una forma *“productiva”*, en el sentido de reforzar y reproducir la confianza o un nivel alto de solidaridad dentro de la comunidad cooperativa que acumula valores sociales y que mantiene unidos a los individuos o ciudadanos que hacen historia.

Luego entonces, el capital social en esta dimensión que le adjudica Putnam, adquiere sentido más allá de las cuestiones políticas y sociales netamente, lo que nos permite pensar que no es propiedad particular del estado, el gobierno, los ciudadanos, las instituciones políticas o los grupos financieros que tiene beneficios de él.

Entre los aspectos que destacan como aportes del estudio clásico de Putnam sobre el capital social, en un primer momento, mencionaremos la importancia que tiene el papel de los ciudadanos en su conformación histórica, las formas de organización solidaria y cooperativa que desarrollan, así como, las estrategias que éstos generan en sus desarrollos culturales y que pueden o no aportar al desarrollo económico.

Debemos destacar, que en el estudio sobre las formas de vida cívica antiguas los ciudadanos desarrollan una serie de acciones bajo el *“principio de asociación”*, como son las *sociedades de ayuda mutua*, que en un momento fungieron como grupos de apoyo mutuo para la clase obrera urbana; las formas de *solidaridad voluntaria, las cooperativas* y otras formas de solidaridad colectiva y colaboración horizontal, mismos que son el antecedente y punta lanza de diferentes movimientos sociales durante los subsecuentes años.

Las demandas de los ciudadanos ante estas formas de organización y participación, se ubicaban en el nivel de las expectativas sobre mejor nivel de vida, ya sea proporcionada por el gobierno, o las que ellos consiguieran a través de sus propios medios; en este sentido había un doble aprendizaje de los ciudadanos: las posibilidades de desarrollo entre ellos mismos en su comunidad, y las comunidades menos cívicas con las cuales compartían intereses, pero podrían intercambiar medios de vida.

---

<sup>20</sup> Al respecto, de la definición de capital social Putnam la desarrolla particularmente en capítulo: *“Social Capital and Institutional, Success; Dilemmas of Collective Action.”*; en el cual, explica algunas de los rasgos que contribuyen a la idea de capital social, así como aquellas expresiones de la sociedad donde se dan estados de solidaridad que refuerzan nuevas identidades para la construcción de instituciones sociales.

Lo anterior, ubica a la compartición de intereses y valores por la vía de la práctica como una dimensión importante, es decir, sobre las necesidades y las capacidades que los ciudadanos van desarrollando, en su relación con el gobierno o con otras instituciones, generando nuevos aprendizajes y formas de relacionarse. Putnam, señala que otro principio de la comunidad cívica, es la *norma de reciprocidad*, que llega a ser un sentimiento balanceado o acto equitativo generalizado, lo que permite identificarlo como un componente productivo en la comunidad.

Finalmente, sobre las acciones de los ciudadanos encontramos que Putnam destaca la *construcción de valores*, independientemente de la condición económica, la colaboración voluntaria crea valor que corresponde a los intereses que se desarrollaron entre los participantes, esto lo expone como un contrato social que sostiene la colaboración de una comunidad cívica en lo moral, no en lo legal. Entonces la sanción por violar este acuerdo no es penal, pero sí genera una respuesta de distancia y exclusión de la red solidaria.

Por lo que respecta al desarrollo económico y las tradiciones cívicas, dice Putnam:

*“En la Italia contemporánea, la comunidad cívica está estrechamente asociada con niveles de desarrollo social y económico. Generalmente se piensa que las regiones tienen hoy un desarrollo saludable en lo financiero e industrial. Eso podría significar para algunos escépticos que la comunidad cívica es producto de eiphenomenal, es decir, que el bienestar sólo económico puede sustentar una cultura de compromiso cívico”; p. 152*

A lo que argumenta: *“La economía no predice las ciencias del gobierno civil, pero las ciencias del gobierno civil predicen la economía, mejor que la economía en sí misma”; p. 157.*

Afirma que la vida colectiva se ha destruido en las regiones menos cívicas de Italia a través de tiempo, las formas de cooperación y sociabilidad se están diluyendo, lo que no significa, que al no cooperar sea señal de ignorancia o irracionalidad, sino a un estado distinto de los ciudadanos ante los cambios y las reglas sociales actuales. Sin embargo, hay que reconocer que la historia no cambia radicalmente, ni de la noche a la mañana; bajo este criterio, Putnam supone, que se tiene que empezar por reformar o impulsar cambios institucionales en la cultura política, institucional y por lo tanto, en la estructura social.

*“La cooperación voluntaria es más fácil en una comunidad que ha heredado o ha intentado un Stock de capital social, en las normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico”; p. 167*

Las formas en que se construye el capital social, así como las normas y redes sociales, pueden hacer que la confianza y solidaridad aumente o disminuya con el *uso o desuso*<sup>21</sup> en determinadas circunstancias de las comunidades, pero de ninguna manera son propiedad de dominio privado de un individuo, por el contrario, según Putnam, es patrimonio de todos:

*“Un atributo de la estructura social, es que una persona es parte del capital social incluido, donde no es propiedad privada de cualquier persona que se vea beneficiada de él;*

---

<sup>21</sup> Coleman, citado por Putnam.

*como genero público, el capital social cuida de no ser infravalorado o suplido por agentes privados ”. p. 170.*

En el caso de la cultura y los valores, Putnam los ubica como factores socioculturales que inciden de manera importante en la identificación y construcción del capital social, y que actúan determinadamente en la conformación de una tradición cívica; pero asume que la activación rápida del crecimiento económico en el Norte de Italia, se basó en un proceso en el que intervinieron los cambios del ambiente nacional, internacional y sobre todo tecnológico.

Ahora bien, Putnam plantea años más tarde que lo encontrado en Italia es una experiencia que permite entender algunas de las virtudes de lo que representa el capital social, es decir, el concepto como una dimensión operativa que posibilita entender procesos, observar una forma de respuesta cívica que enlaza las expectativas de la gente con la conformación de una forma de vida comunal estable; pero, donde el compromiso cívico es un estado “ideal” de búsqueda, por qué existen factores que se contraponen a la libre realización de los ideales de la vida democrática. Al respecto señala las formas negativas de capital social, como las mafias y su forma de actuar en complicidad.

Ahora bien, Putnam refiere que el estudio en Italia mantiene un interés específico sobre las formas de capital social, pero sus expectativas sobre el concepto están vistas a la luz de identificar por qué se da la ausencia del mismo; es decir, su inquietud principal tiene origen en la búsqueda de hallazgos más concretos que permitan comprender porque se da el debilitamiento de la vida pública en países como los Estados Unidos, y por qué ello, hace que la sociedad norteamericana entre en una fase de crisis frente a la incapacidad de sus instituciones por dar confianza y estabilidad.

La búsqueda se perfiló en el sentido estricto, por identificar que sucedió con la prosperidad que expresaban las formas de asociación cívica y los beneficios que a los estados norteamericanos preveía el ser un conjunto de estados con múltiples asociaciones que atendían problemas públicos; en este sentido, la crisis ubica la emergencia de establecer otros ángulos de análisis, sobre la existencia de formas de sociabilidad que se ven representada en el capital social; que sin duda, fueron analizadas de manera amplia y consistente por Alexis Tocqueville’s en la fundación y desarrollo de la sociedad norteamericana, particularmente a la luz de los procesos de democracia y las virtudes cívicas que alcanzaron a desarrollarse en América del Norte.

En años recientes las investigaciones sobre la comunidad norteamericana, han vuelto a la discusión sobre las características de los procesos democráticos y las formas de confianza que se han fragmentado, y en particular Putnam en su estudio *“Solo en la bolera: el colapso y el resurgimiento de la comunidad norteamericana”*<sup>22</sup>; contiene una amplia descripción de las diversas razones y los impactos en las formas de asociación que las comunidades mantenían como sustento social, y que hoy muestran una pérdida de interés y abandono de la vida pública; situación que por lo menos -asegura el autor-

---

<sup>22</sup>Es publicada en 1995 en Inglés, dos años después que el estudio de Italia, en *“Solo en la bolera; el colapso y el resurgimiento de la comunidad norteamericana”* 2002. Ed. Galaxia Gutenberg.

hay evidencia desde la década de 60s. El deterioro de formas de relación y convivencia que la gente practicaba, constituían en el pasado de la sociedad norteamericana un bastión importante de sensibilidad asocial y solidaridad cívica.

Incluso, señala que en la vida cívica y social de las comunidades norteamericanas se identifica una ausencia fundamental: la organización y participación voluntaria, altruista, religiosa, cultural, comunitaria, deportiva, de divertimento, que se han *esfumando* con rapidez, y que hasta ahora no se revitalizan como antes.

Esta ausencia de participación en actividades que conformaban grupos, club, comunidades de base, programas de desarrollo, actividades altruistas y religiosas, políticas, está afectando de manera inusitada la reproducción de los valores, la confianza, el crecimiento y el desarrollo de las instituciones. Ello, desde su punto de vista, afecta al interés por la formación personal y profesional, la productividad y el crecimiento, y sin duda, la ausencia de contactos sociales influye en la reproducción de los individuos, los valores y las identidades que los integran.

Tal vez, una de las derivadas más importantes de análisis de Putnam, esta vertida en la interpretación que se puede hacer de la teoría del capital social aplicada a la vida de los Estados Unidos. Así, la importancia de afirmar que la construcción de la virtud cívica y sus efectos en la forma de gobierno y el crecimiento está enmarcada en una red densa de relaciones sociales recíprocas y confiables que producen fiabilidad y formas de lubricación de la vida social, y es una premisa que ya no se cumple en el caso de las comunidades norteamericanas.

Lo anterior nos ilustra, sobre algunas posibles conjeturas importantes *a posterior* de la experiencia de Italia; reconocer que el capital social no se forma sólo porque exista una cantidad de personas capacitadas con posibilidad de decidir sobre sus condiciones de vida, con habilidades para establecer formas de negociación y solución a problemas específicos, virtuosos y entregados a sus responsabilidades, que están juntos físicamente; ello, en el sentido estricto, no puede representar necesariamente una comunidad rica en capital social que desarrolle estados de confianza y valores sociales expresados en una vida pública activa.

Otro aspecto que reconoce afecta las formas de capital social, está relacionado con objetivos tales como: actitudes malintencionadas, antisociales, que establecen criterios de maximización de intereses y prácticas egoístas, perjudiciales, corruptas, etnocentristas, sectarias que vulneran la vida comunitaria o grupal; así, es posible utilizar las redes de cooperación, los lazos de confianza institucional, reciprocidad, incluso los valores propios de una comunidad, y, ciertamente son formas de capital social, pero que requiere de establecer acotaciones y distinciones de las formas de expresión.

Lo que Putnam señala como aspectos importantes y necesarios en la especificación sobre las contingencias “negativas” que puede contener la idea de capital social, se encuentra la distinción entre el capital social que *tiende puentes* (o inclusivo) y el *vinculante* (o

exclusivo)<sup>23</sup>; ambos, formas de relación que aportan a la construcción de redes densas, que generan identidades y reciprocidad más amplias.

En este estudio, Putnam precisa que cuando habla del capital social *“no hace otra cosa, hasta cierto punto, que utilizar un nuevo lenguaje para un debate muy antiguo”*... *“la comunidad ha batallado incesantemente contra el individualismo para lograr la permanencia en nuestro santoral político”*, p.22. Los efectos del segundo sobre el primero, es decir, el debilitamiento constante de los lazos comunitarios pueden pensarse como algo propio de los cambios y las transformaciones de la sociedad, y en el caso particular de Estados Unidos Putnam, sugiere que *“la historia norteamericana es una crónica de altibajos en el compromiso cívico –una crónica de hundimiento y de renovación-, y no sólo de caída”* p.24

No obstante, los argumentos de Putnam, el reto continua y sugiere preguntarse ¿De que manera el capital social en otros climas sociales actúa y se establece para articular formas de sinergias, procesos políticos de inclusión y vinculación con las estructuras de gobierno, y cómo la comunidad pueden asumir formas de gestión y propuestas de autogestión y autogobierno?.

En el apartado siguiente se desarrollarán los aportes de Peter Evans, Jhonatan Fox y Jhon Durston, los cuales investigan la idea de capital social bajo otras circunstancias sociales e intereses de investigación; buscando entender y comprender desde otras perspectivas la relevancia de identificar, construir o movilizar las redes o lazos sociales a los que apela la idea de capital social, en relación con la posibilidad del desarrollo con crecimiento social.

### **3.3.3 La identificación de los actores, las oportunidades y las sinergias son elementos clave en las formas de capital social.**

Entre otros estudios recientes sobre capital social, se ubican los de Peter Evans<sup>24</sup>; quien plantea que el capital social es una dimensión importante para entender la relación entre el Estado y la sociedad, señala que éste posibilita una condición de complementariedad en sociedades con valores y procesos democráticos; es decir, en las sociedades caracterizadas por la construcción de estructuras sociales igualitarias y fuertes, e instituciones burocráticas coherentes puede llegar a generarse una *“sinergia” de la sociedad y el gobierno.*

La idea de *“sinergia entre el gobierno y la sociedad”* es descrita como una forma de acción donde el gobierno puede ser parte activa para fortalecer los esfuerzos del desarrollo lo que requerirá de normas de cooperación y redes de compromiso cívico entre los ciudadanos, ello puede ser promovido mediante la comprensión de formas de capital social y de los actores, que pueden ser las agencias gubernamentales y las asociaciones de vecinos de una comunidad.

---

<sup>23</sup> Op cit. pp. 20

<sup>24</sup> Evans, P. “Governnet Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy”. World Development, vol 24, no.6; Washington, D.C. The American University.

En esta reflexión, Evans; puntualiza, que en el análisis que se hace de la estructura de relaciones de sinergia y, el punto de distinción entre la sinergia que se basa en la acción complementaria por el gobierno y los ciudadanos está basada en lazos que cruzan lo público y lo privado; y por tanto, saltan a la vista los siguientes planteamientos: ¿De qué manera es crucial la acción social que el capital social supone?, ¿Porqué es importante el papel del aparato estatal, a pesar de sus deficiencias?, ¿Qué diferencia hay entre las reglas políticas formales o la forma informal en que se elaboran acuerdos y normas en la estructura social?, ¿Puede construirse la sinergia en el corto plazo o requiere de fundar instituciones normativas históricamente profundas?.

Respecto a la idea de sinergia que se da en las relaciones sociales y que conlleva a una forma de relación con el gobierno, hace un conjunto de precisiones importantes sobre la acción de los grupos, dice que su actividad al ser compartida genera un compromiso en el ciudadano, y que éste, puede tomar diferentes formas. Entre ellas la sinergia, es la que define una posible relación entre lo *“complementario y lo incluido”*; ambos hacen referencia a una idea distinta de intercambio (sinergia) de relaciones entre lo público y las instituciones privadas.

Lo *complementario* lo define como la manera convencional de considerar las relaciones entre lo público y lo privado; hay una división clara en ellos, basada en propiedades de contraste por las formas de vida y relación; sin embargo, reunidos éstos, los resultados dan un *“rendimiento mayor”*.

La idea de sinergia, en relación con lo *incluido*, representa los lazos por los cuales se vinculan los ciudadanos y los servidores públicos; a pesar de las dificultades, se crea una sabiduría convencional entre los ámbitos público y privado que es ineludible al desarrollo de programas exitosos.

Evans, hace la observación de que la mayoría de las experiencias de sinergia involucra combinaciones de lo complementario y lo incluido; el objetivo de separarlo no es para privilegiar a uno sobre el otro, sino que, permite mejorar la comparación analítica de las complejidades que se dan en las relaciones de sinergia, en el momento que el capital social es incluido en una nueva relación de complementariedad dada por intercambios.

La descripción preliminar que hace sobre la sinergia, nos permite suponer que ésta se construye o se da sobre el camino, es decir *“la sinergia trabaja sobre la marcha”*, lo que permite ver otras posibilidades y condiciones en las cuales puede comprenderse el capital social; es decir, es posible identificar su función como una forma de construcción de relaciones entre diferentes actores sociales y políticos.

La construcción de sinergias depende de las dotaciones de capital social dentro de la sociedad, de hecho la sinergia se vuelve una posibilidad latente en diferentes contextos institucionales y no institucionales, según lo describe Evans en cada uno de las experiencias que analiza. Pero insiste, en que la acción del capital social dentro de la sociedad sin la sinergia no se daría; no obstante, que el capital social puede estar dado en determinados ámbitos sociales, ello es posible por el conjunto de intercambios que se instauran en las relaciones sociales y, por tanto, la producción de sinergias entre diferentes representantes de la sociedad informales o formales.

En relación con las instituciones formales, explica que la constitución de instituciones gubernamentales puede tardar décadas, porque implica la elaboración de toda una normatividad que de sentido y orden a las expresiones sociales, así mismo, la generación de aquello que se considera dotaciones de capital social. La posibilidad de que a través del tiempo se conformen instituciones que tengan estructuras duraderas para los diferentes niveles de la vida social, incluidas por supuesto, las formales -como son las estatales representadas por el gobierno y estructuras burocráticas-, requieren de pasar procesos de legitimación, que puede lograr establecer estados de sinergia civil que colaboren con los cambios.

Evans, retoma particularmente a Putnam, en lo que corresponde a las dotaciones de capital social del caso italiano; a saber, cómo se abastece éste en determinados periodos de tiempo y como aumenta en situaciones de compromiso cívico. Sin embargo, se sigue preguntando acerca de la permanencia de los lazos de confianza y solidarios en momentos donde la acción social vive situaciones de dificultad o conflicto.

Es importante destacar, que en las experiencias de investigación que realiza en Kerala (India) y en Oaxaca (México), hay un supuesto inicial sobre la existencia de diferentes tipos de complementariedad, y entonces, la búsqueda se torna hacia la identificación de la sinergia del capital social; en este sentido, hay un interés por destacar las formas de cooperación ante lo que representa lo público y lo privado. En estas investigaciones identifica que para el capital social, los lazos entre amigos y vecinos basados en la confianza y en el arraigo suelen ser *un "recurso latente y disponible"* para la comunidad.

Y tal planteamiento, es un avance positivo y fundamental para los gobiernos; es decir, si esto es entendido por las instituciones gubernamentales, la posibilidad de un encuentro eficaz en la relación con los ciudadanos y sus demandas, mejoraría enormemente la vida civil y el buen gobierno. Es decir, *"si la sinergia puede emerger o surgir regularmente fuera de las comunidades, se observa el stock de la acción del capital social; pero en los gobiernos variarían dramáticamente, en términos de su habilidad para actuar como acompañantes de procesos de desarrollo ante la eficiencia de la organización cívica, ello quizá, localizaría los límites de la sinergia en el gobierno y potenciaría los de la sociedad civil"*<sup>25</sup>.

Lo anterior supone entender la existencia de una necesidad implícita de *"contrapesos sociales y políticos"* que un buen gobierno debería tener para gobernar bajo las distintas coyunturas y en la atención a los problemas públicos.

Establece, también, que las organizaciones gubernamentales varían fundamentalmente por las formas de relación de sus gobiernos y sus ciudadanos, y que la naturaleza de esta conexión no es tan obvia de país en país; esto es fundamentado sobre dos enfoques interesantes: el primero, es una perspectiva que desarrolla una idea de competición organizacional dentro del gobierno que construye las relaciones más eficaces entre el estado y la sociedad, desde la importancia que tienen las corporaciones que mantienen burocracias en la concepción weberiana, asegurándose de ser incluidos y permanecer en los ámbitos de poder; el segundo: es un enfoque, donde la descentralización y la apertura de las jerarquías burocráticas empiezan desde abajo y

---

<sup>25</sup> op cit, p. 1125.

con los actores. Pero en ambas perspectivas, hay una ausencia de sinergia en el diseño de la institución pública convencional que la hace ser rígida y establecer muros burocráticos que no permiten la apertura, ni la inclusión de los puntos de vista de la ciudadanía.

Evans, considera que la burocracia por su propia naturaleza histórica es el enemigo del capital social, al mismo tiempo que elimina la posibilidad de establecer procesos de sinergia; sin embargo, en el mejor de los casos, las posibilidades de construcción de sinergia se pueden representar como válvulas estratégicas para la acción colectiva que contribuyan a comprender y resolver los nuevos problemas.

Es decir, es importante reconsiderar la acción creativa de la organización gubernamental para fortalecer al capital social, en tanto logre, que los ciudadanos movilizados acudan a las agencias públicas reforzando la eficacia del gobierno y no suprimiendo su incapacidad de ser eficiente. La composición entre la institución pública fuerte y una comunidad organizada es una herramienta poderosa para el desarrollo; la naturaleza de las relaciones sinérgicas entre el Estado y la sociedad son condiciones necesarias en las relaciones de complejidad actual.

Los aprendizajes son diversos, pero fundamentalmente, se destaca que la sinergia regularmente es una combinación de lo complementario y lo incluido entre el gobierno y la sociedad para vincularse, pero esto disminuye en los ciudadanos concientes y participativos, a menos que el gobierno permita o proporcione los espacios en los que se pueda participar; así, los ciudadanos contribuyen al conocimiento del ámbito local y sus formas de articulación social y política, su experiencia es algo que poseen y que a los forasteros les costaría adquirir, entonces, la revaloración de ello, amerita un espacio de reflexión gubernamental; y, la complementariedad crea un potencial pero no mantiene una base institucional, se requiere de un esfuerzo en la construcción de sinergia que involucre a la estructura social, a los servidores públicos, a la sociedad civil, al gobierno y sobre todo a los interlocutores directos de la ciudadanía.

También, anuncia que teóricamente esta visión de sinergia se encuentra en un estado preliminar, que tiene implicaciones fuertes para la teoría y la práctica del capital social, porque sólo se centra en el desarrollo de identidades sociales, instituciones informales, redes, y estructuras orgánicas formales.

La identificación de una forma de representar las relaciones entre la sociedad y el gobierno es vista por Evans como un proceso de sinergia que requiere de entender y operar las formas de complementariedad e inclusión que destaca de ésta; y ello a la luz de configurar otras condiciones para fomentar el capital social, estableciendo con ello, el reconocimiento de las capacidades y las posibilidades de acción e intervención que pueden desprenderse de la comunidad ante los asuntos públicos.

Los hallazgos de las investigaciones de Evans, son ante todo una propuesta alterna que centra la idea de capital social en el ámbito de gobierno y la gobernabilidad, por supuesto, ello visto desde una perspectiva positiva sobre la creación de gobiernos alternos, que estarían en posibilidad de establecer proyectos democráticos en el ámbito de la comunidad, el municipio o en regiones con características culturales específicas.



En el contexto de reflexión sobre la redefinición de las formas de gobierno, su función y práctica social, se enmarca la propuesta de entender al capital social y la necesidad de construir sinergias entre los actores que definen la confianza y solidifican la fortaleza de las instituciones públicas.

En este sentido la búsqueda por establecer puentes sólidos entre la sociedad y las formas de gobierno es una constante que requiere de más elementos de análisis y de reflexión, el capital social se propone como uno de ellos, la configuración de nuevas formas de sinergia requieren de actores activos y participativos, los cuales Jhonatan Fox, describe como interlocutores potenciales del cambio social, en tanto logran establecer formas desarrolladas de autogestión y autonomía.

Los aportes de Fox a la teoría de capital social, son producto de las investigaciones en las comunidades indígenas chiapanecas del sur de México, en ellas destaca que la posibilidad de producir o más bien “coproducir” capital social entre el Estado y los actores locales pueden centrarse en las estructuras de relación y coordinación que permitan una vida comunitaria dinámica en el ámbito local; donde, la participación y la organización surgen como condicionantes emergentes ante un sistema político autoritario que ensombrece la vida pública.

Fox, revisa detalladamente cuáles son las formas de construcción que se dan en una sociedad civil “autónoma”, cómo estos crecen y se fortalecen en la producción de intercambios (“densos”) y experiencias compartidas por la historia de los grupos; también, ubica la participación de los actores del gobierno, porque señala, juegan un papel importante en esta construcción de experiencias y acumulación de conocimiento, dada su necesaria intervención como institución formal dentro del ámbito gubernamental.

La definición de Putnam sobre capital social, es retomada por Fox como un referente importante de acción colectiva, donde las normas de reciprocidad como redes de compromiso cívico, son elementos claves para explicar cómo los ciudadanos superan obstáculos y realizan acciones o dan respuestas en la vida cotidiana, independientemente de sus diferencias personales. Así mismo, señala que Putnam expone dos argumentos interesantes a discutir: *el capital social como causa potencial de un buen gobierno y desarrollo económico, y el capital social como resultado de legados históricos que determinan las acciones*<sup>26</sup>.

Estos planteamientos, reconoce son un desafío que enfrenta la literatura sobre capital social; y que deben ser retomados, en términos de entender, cómo es posible ubicar el papel del “conflicto político” en las relaciones entre el Estado y la sociedad, y, cómo esta relación puede llegar a recrear nuevas formas de gobierno, desarrollo social y político.

Para ampliar esta perspectiva sobre la idea de conflicto político, propone diferenciar a los actores y sus niveles de relación, los ámbitos de movilidad y la disposición de recursos, las posibilidades de crear institución y de bloquear procesos; en particular

---

<sup>26</sup> El subrayado es mío.

conocer las arenas políticas internas y externas en las que se mueve la relación Estado-sociedad; gobierno y ciudadanía.

Considera el aspecto de las sinergias entre el Estado y la sociedad, porque ello, sitúa la construcción política como elemento central que posibilita generar procesos de acercamiento, interacción e influencia mutua; aún en las condiciones de autoritarismo. De tal manera que puedan darse los movimientos necesarios para la acción colectiva “autónoma” que enriquezcan al gobierno y a la sociedad civil a través del capital social.

Dicho lo anterior, muestra un conjunto de “ladrillos” (elementos) conceptuales que contribuyen al desarrollo de la construcción política, que funge como un espacio que puede representar un bastión para el acercamiento o emergencia del capital social bajo regímenes autoritarios. Luego entonces, explica las “Oportunidades políticas, la energía social y las ideas, van el proceso de “descascarando” (descubrimiento) mostrando la representación de la autoridad local y el poder de negociación”<sup>27</sup>, y son al mismo tiempo, elementos que posibilitarán la existencia de experiencias políticas.

Ahora bien, cuando se refiere a los “ladrillos”, como parte fundamental del proceso de construcción política para el capital social, establece:

**Primero:** Los cambios que se dan en la élite política tienen un impacto en la capacidad de gobernar, independientemente de las acciones de organización de la sociedad civil, sin embargo, las acciones de los primeros si influyen en la capacidad de construcción del capital social. Es decir, el poder de los grupos de poder pueden estimular o sancionar la acción colectiva, lo que hace que la “oportunidad política” revele los “costos” de cada una de los actores en el proceso democratización.

**Segundo:** La importancia de los actores, las ideas y las motivaciones para explicar cómo las personas responden a las oportunidades políticas (o amenazas). Explica que en la mayoría de las personas que participan en el desarrollo de una comunidad, comparten características importantes tales como: la experiencia vivida ante los procesos de cambio, donde las personas vienen previamente de otras acciones colectivas -a veces más radicales-; de tal manera, que los actores responden conjuntamente y como protagonistas del cambio social de acuerdo a sus experiencias, expectativas y motivaciones, guiados por sus ideas de cómo ven el mundo y creen que debe ser. Lo que permite pensar en una reactivación de la energía social que se expresa de manera diferente cada vez. Lo anterior lo fundamenta en la explicación que Hirschman da en “El Principio de Conservación y Mutación de la Energía Social”,(1984).

**Tercero:** el proceso de “descascarando” la autoridad local, aquí destaca la importancia que tienen las organizaciones locales, cuyos esfuerzos por crear oportunidades permite comprometer la acción colectiva autónoma; Fox, precisa que el capital social no es homogéneo, mantiene a ciertos públicos comprometidos que ayudan y posibilitan la relación con el poder local. La posibilidad de descascarar los intereses de la población que está dispersa permite identificar los intereses comunes de los grupos más fuertes o

---

<sup>27</sup> Jhonatan Fox (1996); “How does civil society thicken?. The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico”; World Development, vol. 24. no. 6; Washington, D.C. The American University

vulnerables. Las organizaciones regionales son fundamentales porque representan los intereses de los grupos que han sido más oprimidos en la región, así la acción colectiva regional puede ser necesaria como contrapeso del poder de las élites autoritarias.

De alguna manera, la reivindicación de los legados históricos de organización horizontal es necesaria, pero no suficiente para crear o fortalecer el capital social. Porque hay ciclos acumulativos de conflicto e incertidumbre, así como, de cooperación que asumen formas diferentes, otorgan espacios a actores diversos y emergentes, se conforman coyunturas de la acción colectiva y finalmente se busca una relación con las elites del poder donde la pretensión es compartir, reformar las estructuras sociales y sus formas de representación, y eso está dado a través de la historia.

Lo anterior, implica una relación permanente de diversos grupos de la sociedad con el gobierno y sus actores, vivenciada en las formas de expresión de las demandas sociales a través de canales de comunicación con las instancias de gobierno; se busca que se presenten situaciones donde los gobiernos locales resuelvan sin forzar a un clientelismo político que dañe a los grupos y que posibilite una relación horizontal, donde se desarrollen las organizaciones sociales que han estado bajo la oligarquía, el autoritarismo y la discriminación; es decir, las organizaciones regionales son especialmente importantes para representar los intereses de los grupos oprimidos y los que proponen nuevas reformas. En estos términos, la acción colectiva regional puede ser necesaria para compensar el poder de las élites autoritarias, un contrapeso posible de relación con el poder y el gobierno democrático.

A saber, Fox afirma, los tres ladrillos conceptuales - oportunidades políticas, la energía social y el descascar - pueden agruparse en un proceso de construcción política de acercamiento y consolidación del capital social, a pesar de estar en condiciones de autoritarismo; es decir, es posible encontrar un punto de equilibrio, si se considera que los conflictos requieren de expresión, cooperación y negociación a diferentes niveles. Esta idea de capital social, abriga la posibilidad que los actores en cuestión asuman un papel propositivo y "bien intencionado" al enfrentar los conflictos, las adversidades y los problemas locales, en particular, que los actores de las comunidades, como los funcionarios del gobierno local y los externos, mantengan una relación de comunicación con la cual se desarrollen múltiples aspectos que permitan un proceso democrático.

Las evidencias sobre la importancia del capital social, resultan más interesantes al considerar que en el discurso económico predominante, hay una gran resistencia sobre la construcción de proyectos democráticos *desde abajo*, donde se respeten los aspectos culturales, para la construcción de una relación horizontal, donde intervengan las fuerzas políticas ciudadanas para establecer otras formas de gobiernos local, municipal, comunal, público. En esta resistencia, recurrentemente se piensa que hay un deseo de terminar con la burocracia; sin embargo, Fox, por el contrario la considera importante, es más, la reposiciona como un actor que puede ser capaz de "articular" de manera "positiva" la relación entre el Estado y la sociedad.

Dicho sea de paso, la burocracia como una estructura capaz de responder a las necesidades del gobierno ha tenido un papel importante en la historia de la sociedad, su función normativa y administrativa de procesos específicos, ha posibilitado su permanencia y acción en la estructura gubernamental<sup>28</sup>.

Entonces, si existe una relación entre éstos actores y el gobierno local, la posibilidad de construir una “armonía” en la que se den momentos de negociación y acuerdo entre las buenas intenciones de las comunidades locales y sus gobernantes, como la plantea Fox, es posible el “éxito” de ir descubriendo (descascarando) otras formas de acción social propias y particulares que darán como resultado un gobierno local que funcione de manera eficaz, resultado de la transformación, en este caso, de formas tradicionales de gobierno que no permiten el crecimiento de los ciudadanos de una comunidad.

La identificación del conflicto social, como un factor dinamizador del ámbito político, social, cultural, económico y estructural, estimula las formas de aprendizaje que van reforzando la consolidación de las representaciones que se tiene de los actores; en el caso del gobierno, entender esta relación puede formular nuevos niveles de legitimación, confianza, y -cierta- certidumbre; ahora bien, en la comunidad puede establecer y renovar formas de vida comunitaria con niveles de compromiso cívico, reforzar los lazos de convivencia ante los problemas sociales, y en determinado momento, recrear los valores sociales que permitan subsistir a pesar de los embates de los gobiernos autoritarios.

John Durston<sup>29</sup>, distingue la existencia de un capital social comunitario, lo ubica como un concepto que describe un estado de “sensibilización” que es posible ante el reconocimiento de la *sociabilidad* como proceso social. Propone pensar de manera creativa al capital social, en este sentido lo reconoce como un paradigma emergente que aporta conceptos y experiencias en la búsqueda de teorización; y que lo que considera más importante destacar, es la trascendencia que adquiere para el “diseño de programas sociales que promueven la participación cívica y superar la pobreza” *op cit. p. 10*

Ante esta posibilidad de encontrar otras aristas de abordar la comprensión del capital social, hace evidente que autores considerados funcionalistas como North y Putnam, así como sus críticos, Alejandro Portes, Evans y Woolcock, son en realidad, los que han permitido con sus discusiones y críticas exponer un amplio panorama para ubicar al concepto.

Empero, no deja de mencionar que hay otras raíces poco exploradas en las ciencias sociales, como es la Antropología que plantean la existencia de dimensiones y conceptos comprensivos socioculturales, ante los fenómenos y efectos del comportamiento social, tal es el caso, de algunas corrientes teóricas que se interesaron en fenómenos sobre: “la reciprocidad y los actos sociales que forman instituciones; y las formas de vida primitiva que fortalecen y pueden obstruir la constitución de formas organizativas

---

<sup>28</sup> En “Atravesando la Burocracia” de Michael Barzelay, hay un planteamiento que puede ser revisado, particularmente en la primera parte, donde reflexiona sobre el paradigma de la burocracia y las alternativas para que permanezca de una manera innovadora. p.39-71.

<sup>29</sup> Durston J. “Construyendo capital social comunitario” Revista de la CEPAL, no. 69, (diciembre), Santiago de Chile.

en la comunidad"; y sobre el desarrollo conceptual de éstos términos, hay estudios amplio, entre los cuales se puede destacar a M. Mauss (1971) y B. Malinowski (1978) que mostraban algunos de los efectos positivos al comprender las formas de reciprocidad y solidaridad.

Destacar que en los orígenes del capital social se encuentran raíces profundas de vida comunal que no pueden ser descritas tan fácilmente y que se expresan en ciertas circunstancias. La idea de capital social comunitario (colectivo), y el capital social (individual), integra una dimensión psicosocial que ponderan el tipo de relación que se da entre lo colectivo y lo individual:

*"...hay dos formas de mirar el capital social: el individual y el colectivo. Ambos pueden ser definidos en parte por sus efectos esperados... Estos dos conceptos son igualmente validos y complementarios, pero heurísticamente distintos". Op cit. p. 21.*

Lo anterior muestra la posibilidad de pensar en la existencia de un capital social – individual-, que se manifiesta principalmente en la persona en forma de *confianza y reciprocidad* extendiéndose a otros niveles, y un capital social colectivo – comunitario-, que se expresa en *instituciones complejas*, con contenido de *cooperación y gestión*; donde ambos son definidos por Durston de la siguiente manera:

*"El capital social individual consta del crédito que ha acumulado la persona en la forma de reciprocidad difusa que puede reclamar en momentos de necesidad, a otras personas para las cuales ha realizado, en forma directa o indirecta, servicios y favores en cualquier momento en el pasado. Este recurso reside no en la persona misma sino en las relaciones entre personas. El capital social colectivo o comunitario, en cambio consta de las normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal. Reside, no en las relaciones interpersonales diádicas, sino en los sistemas complejos, en sus estructuras normativas, gestionarías y sancionadoras" p. 19*

Al mismo tiempo considera que hay que distinguir entre lo que se entiende por comunidad e institución; entonces, una *"Institución es un conjunto relativamente estable de roles y relaciones, bien establecidas que son características de la sociedad (Beattie, 1966); donde se establecen normas que refuerzan y sancionan el desempeño de los roles por diferentes personas a través del tiempo. Las instituciones son los órganos que realizan las funciones sociales de organización, control y normatividad de la vida pública; tiene características semejantes a los sistemas y son a su vez parte de sistemas más amplios. Una comunidad, es un complejo de relaciones múltiples entre las personas, supone roles reglamentados entre los comunes, usanzas locales y regionales; una comunidad es mucho más que redes de personas y grupos, abarca aspectos de actividad coordinada con cierto propósito común, como puede ser el autogobierno, la superestructura cultura, hasta la identidad". p. 21*

Al preguntarse: ¿Cómo emergen entonces las instituciones del capital social comunitario?; Durston, explica que la existencia de capital social es producto de las decisiones racionales de los individuos; y que esto es así, porque hay beneficios al gestionar recursos comunes en forma coherente, y cuando se renuncia al control personal de recursos "propios", luego entonces se posibilitan las condiciones para que

haya autoridad, normas, y un contexto institucional para enfrentar problemas y oportunidades comunes.

*"el capital social cuando está presente es un atributo de estos sistemas sociales, porque influye en la sustentabilidad sistémica de las instituciones comunitarias. En particular, las relaciones con un fuerte contenido de intercambios cooperativos y de esfuerzos mancomunados pueden contribuir al fortalecimiento del sistema institucional comunitario. "El capital está en el sistema".p.23.*

En todo el sistema social, desde la perspectiva de Durston, hay instituciones comunitarias donde las relaciones sociales son respaldadas por principios y normas culturales, y que ante la presencia de cambios externos (en la tecnología, trastornos monetarios, conflictos políticos) puede afectar negativamente a la institucionalidad de la comunidad. En otras palabras, mientras más rápidos sean los cambios, más demandante es la adaptación del sistema social comunitario.

En este contexto, se observa que el capital social comunitario mantiene un grado de complejidad y desarrollo, en la medida que es parte de la cultura compartida y hasta cierto punto internalizada por los individuos que componen las comunidades y los pueblos. La forma de construir la institucionalidad del capital social comunitario, puede surgir a través de por lo menos cuatro procesos diferentes: 1. *La coevolución de estrategias de las personas;* 2. *Las decisiones racionales y conscientes de los individuos que componen una comunidad;* 3. *La socialización de las normas relevantes de una cultura en la infancia y la niñez; y,* 4. *Puede ser inducida por una agencia externa que implica una metodología de desarrollo de capacidades de gestión comunitaria.*

De lo que se desprende la siguiente conclusión: *"...que el capital social es en gran medida un fenómeno comunitario porque las instituciones locales de cooperación y cogestión emergen como un resultado frecuente de la interacción de estrategias individuales"; "... las normas e instituciones de capital social comunitario que han sido destruidas, pueden ser creadas intencionadamente por agentes internos y externos..."; y "el capital social institucional comunitario o "meso" surge del capital social "micro" o individual".p.24.*

Entre los aspectos que señala pueden obstruir la conformación de instituciones del capital social, se encuentran: 1. El control social que se gesta a través de la imposición de normas compartidas por el grupo, y el sancionamiento por oprobio o castigo de individuos transgresores; 2. El "éxito" en la cooperación coordinada en tareas que exceden las capacidades de una red; 3. La resolución de conflictos por líderes o por una judicatura institucionalizada "rígida"; 4. La movilización y gestión de recursos comunitarios por actores políticos específicos que se aprovechan del capital social construido; 5. La legitimación de líderes externos y estructuras con funciones de gestión y administración; 6. La generación de ámbitos y estructuras de trabajo en equipo sin reconocimiento institucional, ni comunitario.

Desde nuestra perspectiva, el capital social puede ser visto como un concepto complementario de una teoría del comportamiento social y el cambio, por sí mismo no parece ser un factor explicativo de las marcadas diferencias socio-estructurales, y según

Durston, parece ser una consecuencia de ellas, en particular en los estudios sobre asuntos de pobreza y marginación.

Las enseñanzas de esta visión del capital social comunitario se pueden ubicar en dos niveles; la primera, es necesario estimular un cambio de percepción y actitud en las estructuras gubernamentales y sus funcionarios, en concordancia a las formas de intervención y acción en la sociedad, particularmente capacitando y potenciando sus fortalezas locales y retomando las características particulares de la comunidad para poder atender sus expectativas y necesidades reales. La segunda, es una consideración sobre el Estado, en la cual, se sugiere ampliar no sólo los recursos económicos para problemas centrales de la mayor parte de la población, sino, implementar formas metodológicas como el desarrollo de habilidades para el auto-diagnóstico de problemas públicos, de fomento a la autogestión de las organizaciones locales, y de establecer mecanismos que los gestores gubernamentales respeten ante el valor de los legados históricos que dan identidad a una comunidad.

En este sentido, Durston comparte la idea de que el capital social puede ser una dimensión que amplía la percepción sobre las formas de institucionalidad social que se forjan en una comunidad, cómo éstas pueden establecer nuevas relaciones de intercambio político y gubernamental ante los problemas públicos, siempre y cuando no se sometan a estereotipos y prejuicios sobre las formas de vida y subsistencia tradicional de cada comunidad.

En la búsqueda de evidencias, presentamos a continuación algunas de las experiencias exitosas en dos contextos distintos de América Latina, donde el capital social es asumido como un elemento importante para el desarrollo social y el crecimiento económico de las comunidades, sobre todo, el interés se centra sobre el entendimiento y la redefinición de formas nuevas de gobierno y gestión social; aquí, el papel de la administración pública es particularmente importante, dado que como veremos, la apuesta se orienta hacia un nuevo perfil para gobernar, en tanto que se fomenta la participación de la ciudadanía y, por consiguiente, la constitución de formas de capital social institucional que fortalecen la vida pública y reconozcan los valores culturales de los grupos sociales.

### **3. 4 Dos Proyectos exitosos de desarrollo ante la presencia de capital social en América Latina.**

En la actualidad existe un debate epistemológico y metodológico -totalmente legitimada la complejidad y compromiso social que el tema el capital social sugiere. Como se menciono, el interés y los estudios sobre el capital social han sido más sistemáticos desde hace un par de décadas y de ahí que su novedad permita estar aportando experiencias empíricas y procesos metodológicos. En particular, hay que reconocer el impulso que los organismos internacionales han otorgado para la investigación sobre la veta del capital social; vista ésta, como un nuevo recurso en el que es importante

invertir para potenciar los efectos de la inversión en capital humano y lograr así, capital social.

Las investigaciones recientes muestran que en cada experiencia empírica que se ha desarrollado sobre el tema, hay un punto de partida y un contexto específico que abre un abanico de posibilidades de interpretación y teorización sobre la idea de capital social. Por lo tanto, es necesario precisar que las hipótesis y las conclusiones que se pueden anotar a la idea de capital social muestran una variedad de perspectivas y enfoques que dificultan su análisis, pero que al mismo tiempo enriquecen el planteamiento y su formulación teórica.

Es importante mencionar que la mayor parte de las experiencias financiadas por los organismos internacionales, para el desarrollo del conocimiento sobre capital social se concentran en los países de América Latina; los aportes y los desarrollos teóricos sobre las experiencias del capital social se encuentran en torno a las ciencias sociales anglosajonas y a los círculos de estudio de los organismos internacionales, lo que permite contar con visiones interdisciplinarias y una variedad de hipótesis sobre las formas y función del capital social

Luego entonces, en el contexto general vemos que en la mayoría de los países de América Latina existen ciertas condiciones sociales y económicas que han trastocado su estabilidad social y sobre todo, la credibilidad y la confianza en los gobiernos, situación que aunque no es nueva, hoy ha adquirido relevancia, dada la urgencia de encontrar “formulas para el buen gobierno”.

Los especialistas del desarrollo debaten que el modelo neoliberal en su fase más desarrollada ha mostrado efectos negativos y que la estrategia de derrame frustró los ideales de bienestar que se esperaban. En este sentido, se identifican que las necesidades sociales y los índices crecientes de pobreza de algunas naciones latinoamericanas han sido motivo de preocupación y de nuevos ensayos en el diseño de modelos de desarrollo.

Algunos de los gobiernos latinoamericanos atendiendo a las recomendaciones que los organismos de financiamiento como el Banco Mundial sugieren para restablecer el equilibrio económico; sin embargo, por diversas razones los efectos han repercutido sobre manera en la distribución del presupuesto público y, en particular, sobre los rubros de Política Social y los programas de Desarrollo Social, reflejado ello en la restricción de oportunidades para los individuos y la escasez de recursos y apoyos básicos que fortalezcan el capital humano y eleven la calidad de vida.

Ante tal situación, la búsqueda de alternativas para los diferentes efectos de las fallas de modelo vigente, es que se ve la necesidad de revisar otras perspectivas sobre el desarrollo y el crecimiento económico y, por consiguiente, para el bienestar social.



La pretensión del siguiente apartado es mostrar diferentes experiencias empíricas en las que el capital social fue identificado como factor fundamental para la construcción de instituciones sociales, de ámbitos de negociación y diálogo entre los actores y sobre todo de identificación de los valores que permiten crear condiciones de igualdad, respeto y colaboración para el bien común, no sólo, en el aspecto económico sino político e institucional, también, revalorar el papel del capital social como un elemento “reactivador” de fuerzas de innovación y transformación social.

### **3.4.1 Villa El Salvador (Perú): El Capital Social y el Desarrollo Urbano**

La experiencia de Villa El Salvador en Perú, busca establecer cómo el capital social es puesto en acción entre un grupo de gentes con necesidad de vivienda y servicios básicos para subsistir; también se le reconoce en esta experiencia su capacidad de generar formas de organización para el autogobierno dentro de una comunidad de desconocidos, pero con valores culturales históricos para el trabajo conjunto.

El punto de referencia para la construcción del capital social, fue la necesidad de vivienda y de servicios básicos para un gran número de pobladores; ésta es una experiencia en la fundación de una nueva comunidad que ante todo reivindica la lucha y la organización por un espacio de vida, logrando con ello redes de acción y cooperación, y una estructura organizativa que se constituyó con una base de representación para un gobierno “local” (comunitario).

En la Tablada de Lurín, como se le conocía en los años 70 a Villa el Salvador, fue escenario de un conjunto de acontecimientos que hicieron historia en un arenal de más de 3000 hectáreas que, a pesar de estar ahí desde siempre, nunca fue pensado como una zona de reserva para albergar a miles de pobladores limeños. En este arenal, que ahora es la ciudad de Villa el Salvador, se ha forjado una serie de características peculiares que la hacen ser primordialmente interesante en la construcción de lo que se ha dado por llamar capital social.

En ella se encuentra una compleja y clara red de interacciones sociales, que han posibilitado la construcción de espacios socioculturales y físico-naturales, incluso describe Carlos Franco (1999)<sup>30</sup>, ha alcanzado un desarrollo social, industrial, comercial, organizativo y de gobierno que la población reconoce y resguarda. No obstante, el logro de este desarrollo tiene una historia de trabajo grupal y comunal de los pobladores, los cuales, han acumulado un gran número de experiencias colectivas en la conformación de la sociedad civil que creó un autogobierno capaz de establecer una relación con el Estado, y sobre todo, una identidad cultural que mantiene la unidad, la

---

<sup>30</sup> Carlos Franco; Imágenes de Villa el Salvador, en Guía de Lecturas, Tomo III del Banco Interamericano de Desarrollo; Instituto interamericano para el Desarrollo. 1999.

solidaridad y las formas de “reciclamiento” de aprendizajes para las futuras generaciones.

La zona desértica y plana que era la Tablada de Lurín dejó de ser un inmenso arenal vacío, para transformarse en la ciudad que albergó a los interminables pobladores que llegaron en búsqueda de vivienda, se habla de miles de gentes que emigraron a Lurín. Una característica significativa de los migrantes que fundaron Villa El Salvador, es que fueron familias jóvenes de los pueblos de Perú, quienes portaban un cúmulo importante de experiencia de vida comunitaria en la memoria colectiva.

Lo anterior, propicio que Villa El Salvador fuera resultado de una singular forma de interacción sociocultural, donde predominaba un espíritu colectivo para el bien común. Sin pretenderlo, su historia de construcción comunal posibilitó un ordenamiento y distribución del espacio y con ello una propuesta de desarrollo urbano y equipamiento que le hace ser diferente de los demás poblados cercanos.

Un primer motivo de organización y acercamiento entre los primeros pobladores fue la identificación de los linderos que los resguardarían y la construcción de sus viviendas, para ello, la necesidad de planear la estructura urbana de las primeras zonas que se ocuparon fue fundamental; las organizaciones y asociaciones de cooperación que se fueron fundando crearon nuevos círculos básicos de trabajo y organización que plantearon la necesidad de tener otros espacios donde se desarrollara la zona industrial, agropecuaria, el cementerio municipal y la recreación. Así como también, el planteamiento sobre el programa de equipamiento urbano y de servicios básico.

Estas formas de participación en los asuntos de interés comunal, necesariamente fueron articulando redes de comunicación, organización y decisión que involucraban a la mayoría de los pobladores; de tal manera que los aprendizajes fueron duplicándose a las nuevas generaciones, por un lado y por el otro, se creó una forma de gobierno participativo que refrescó algunas de las formas centralizadas de toma de decisiones y la verticalidad que existía en el gobierno tradicional del Perú.

Lo anterior generó una idea distinta de gobierno local, tal vez, intuitivamente, y con claridad sobre los beneficios de ser coparticipes de un proceso de construcción para todos, lograron practicar los fundamentos de la democracia participativa; es decir, una experiencia de construcción de gobierno local que se planteó en la práctica misma y que confrontó con acciones y decisiones las viejas prácticas de liderazgos caciquiles (naturales) de la comunidad.

Otros elementos significativos de aprendizaje colectivo en la construcción de la comunidad de Villa el Salvador, se encuentran en la estructura de organización popular, a los que nombraron: Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa el Salvador (CUAVES), que es la organización matriz de los pobladores y por todos ellos reconocida y legitimada.

Las CUAVES son núcleos de organización que representan a todos los habitantes, ciudadanos, productores, propietarios, trabajadores o desempleados, grupos deportivos de interés o entretenimiento, todos están de alguna manera enlazados y siguen los lineamientos y acuerdos tomados en esta estructura; ante todo se centra en el interés patrimonial de su bienestar, y su espacio de vida con el cual deben estar comprometidos todos y cada uno. De ahí que su *“identidad cultural es el instrumento básico del desarrollo de su personalidad colectiva”* (op cit. p. 212)

Un dato importante es que existe una red organizativa donde están inscritos las diferentes asociaciones barriales, empresariales, cooperativas y coordinadoras agrarias que agrupan a las unidades comunales; también existen asociaciones de comerciantes, artesanos ambulantes panaderos, fotógrafos, sastres, transportistas, trabajadores de la educación, la salud, la alimentación, de la construcción, sindicatos locales; asociaciones culturales y deportivas que agrupan a los artistas, los club deportivos, a los jóvenes, estudiantes, los niños, las mujeres, etc.; las comunidades cristianas de base, en lo general se mantienen entrelazadas y de alguna manera informadas de las decisiones sobre su gobierno local, aunque el peso de su presencia en la toma de decisiones es importante no determina la orientación de una decisión comunitaria.

Las características mencionadas en las que se basa la estructura de organización civil y la institucionalización de normas, reglamentos, usos y costumbres, es un punto de referencia para el análisis sobre el capital social; puesto que dentro de su definición, esta forma de estructura social es la que posibilita afianzar un ambiente de confianza que mantienen los habitantes de Villa el Salvador en la realización de sus formas cooperativas.

De esta forma, es necesario destacar que los cimientos de la base organizativa incluye aspectos socioculturales para la toma de decisiones, y ellos, son forjados y recreados en tanto logren comunicar y compartir la información, la corresponsabilidad y la coordinación de las acciones, que implícitamente y explícitamente asumen los ciudadanos para el bien de su familia y el bienestar común de su comunidad; claro, ello no implica negar la existencia de momentos difíciles, diferencias personales, conflictos grupales, actitudes pleitistas o *“franco tiradores”* que se oponen a la innovación.

Este entendimiento interno de la forma de trabajo y vida, necesariamente corresponde a un nivel de interlocución con otros niveles de gobierno, es decir, con el gobierno Estatal de Perú, y también, en el nivel regional con otros municipios e instituciones políticas, como son los partidos políticos. Esta relación se presenta como un conjunto de intersecciones en la que se establecen mecanismos de comunicación, negociación y coordinación entre los órganos oficiales y los comunales o municipales.

En este sentido, la experiencia de Villa El Salvador es un ejercicio importante para evidenciar el potencial que tiene y ejerce los valores comunitarios en la construcción del

capital social, lo que permite identificar en nuestro análisis que puede existir un capital cultural que puede formar capital social y desarrollar, además, formas innovadoras de corresponsabilidad política.

En la siguiente experiencia realizada en Porto Alegre Brasil, trataremos de evidenciar también la importancia de la participación de la sociedad civil organizada para la reactivación de una forma de gobierno y reasignación de recursos para el desarrollo, y como ello, apresuro la resignificación de las formas de compromiso cívico y de solidaridad con los que menos tienen.

### **3.4.2 Porto Alegre (Brasil): El presupuesto municipal y la participación civil.**

Esta experiencia es significativamente importante para varios países de América Latina, ya que es un ejercicio de rediseño del gobierno ante los efectos del modelo bienestar y la escasez de recursos para solventar las necesidades de la población en general. Tal iniciativa de una nueva forma de gobierno propuso una estrategia de inclusión de la sociedad civil en la toma de decisiones para la planeación de los recursos, lo que supuso ser una palanca de reactivación de la confianza, y, por consiguiente, de la legitimidad que todo Estado necesita para gobernar.

La propuesta de generar un modelo participativo de reasignación de recursos del presupuesto público, es una apuesta reformadora y transformadora sin precedentes, por parte del Estado Brasileño, quien a través, de su gobierno municipal en Porto Alegre, innova e impulsa una forma de relación distinta entre el gobierno y la sociedad, ante la crisis económica y social que demandó una respuesta conjunta y comprometida.

En esta experiencia se puede observar la clara participación ciudadana, su disposición y compromiso a resolver una situación que oprimía y aparentemente las opciones que se habían implementado fueron poco viables. Históricamente, el uso, la distribución y la asignación de los recursos han sido motivo siempre de pugnas y controversias por la desigualdad y los desequilibrios que están presentes en los gobiernos; en esta experiencia se propuso a los ciudadanos trabajar conjuntamente en una estrategia amplia de planeación para generar redes informativas, grupos de trabajo y discusión sobre los dineros y los problemas; así como, ampliar las formas de comunicación y los niveles de confianza que se fueron generando en la sinergia de las acciones colectivas.

Por tanto, el interés de observar la experiencia de Porto Alegre nos ubica en la posibilidad de identificar los factores y la estrategia implementada a gran escala para entablar el nivel de corresponsabilidad para la distribución del presupuesto público y la identificación de los elementos que lograron abrir el aparato burocrático del gobierno local a la participación social, identificando nuevos actores de transformación para la reorganización municipal.

Ahora bien, anotaremos algunos antecedentes importantes del contexto de la ciudad de Porto Alegre; con una población de 1, 300 000 habitantes hasta la década de los noventa, mantenía y padecía múltiples problemas sociales en diversos sectores de la población, entre los que destacan los limitados servicios básicos y por su puesto un mínimo presupuesto para la distribución, ante tales condiciones, la reflexión sobre los anteriores gobiernos y la forma de ejercer el presupuesto acarrearía aún más incertidumbres a los habitantes del municipio.

Es por ello, que para alcalde en funciones del municipio de Porto Alegre fue necesario proponer una forma distinta de estructurar el rubro de inversiones que debía ejercer del presupuesto municipal; la cual, en principio fue vista como parte de un discurso demagógico y populista que inquietó a los grupos sociales y a los ciudadanos en general. La convocatoria consistía en invitar a todos a participar de forma activa en éste asunto que siempre había resultado el gobierno.

De tal forma, que se empezaron a realizar las acciones de organización de un complejo y elaborado sistema de operación para la participación, que evidenció la estrategia del gobierno local por mantener una estrategia incluyente en los asuntos de gobierno donde los habitantes de Porto Alegre fueran partícipes y actores. La articulación y ordenación para el trabajo participativo, empezó por la división de la ciudad en regiones (16), en cada una de las cuales, se analizan y realizaba un diagnóstico de las cantidades asignadas para la ejecución presupuestaria y las estimaciones futuras, además, se identifican a nivel barrial prioridades que luego se concentrarían para compatibilizarse con otras regiones, ubicando necesidades prioritarias en el ámbito global<sup>31</sup>.

Interesa destacar que uno de los mecanismos de análisis en las regiones obedece a establecer no sólo una forma de participación e información, sino que también incluye un margen de decisión que funciona en los grandes temas que preocupan a la población urbana, en los cuales, se destacan temas como: servicios básicos de salud, transporte, desarrollo urbano, educación, cultura y tiempo libre.

Un punto muy destacable de los grupos de trabajo que se conformaron, es que en ellos se sumaron muchas personas con el interés de conocer, opinar e informarse, lo que ha permitido realizar diversos tipos de reuniones: grupal, plenarias, foros, entre otras. En estos espacios participan públicos amplios, delegados electos y funcionarios de municipios. Lo que permite decir que la idea de inclusión en la construcción del presupuesto municipal reincorpora la pluralidad de ideas y visiones, consolidando aspectos propios de la democracia.

---

<sup>31</sup> Véase los trabajos de observación participativa y análisis que Z. Navarro (1998) presenta en Cartagena ante el Banco Interamericano de Desarrollo; titulado: "La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil". Seminario de Programas sociales, pobreza y participación ciudadana.

Por supuesto, que la respuesta a tal propuesta por parte de la ciudadanía no fue de manera inmediata, el descrédito y la desconfianza en el gobierno mantenía un nivel alto de apatía; sin embargo, la crisis social y la confianza de algunos sectores comprometidos con la sociedad, lograron vencer los presagios de populismo y “gancho político” del que se le acusaba. Poco a poco se sumaron más ciudadanos para participar en el presupuesto participativo.

La coyuntura y la crisis fueron elementos que potenciaron la capacidad innovadora, pero sobre todo, el motor que movilizó las redes sociales, las formas de sociabilidad y coordinación, tiene antecedentes históricos que pueden integrar y reestructurar las potencialidades de los ciudadanos; el ambiente político es un efecto del ámbito social, por lo que resultó como lo explica Navarro (1998), una “fiebre participativa” inusitada y vital para la participar en las acciones de solución de problemas comunes y ver por el bien común.

Luego entonces, en la distribución y asignación del presupuesto, se ponderó, la conformación de grupos de la sociedad que asumieron un papel muy importante en la conformación del presupuesto que por primera vez se construía de “abajo hacia arriba”; estableciendo con ello una interrelación novedosa con el gobierno, los funcionarios, los actores políticos y las estructuras normativas. Pero ante todo, conociendo y compartiendo las diversas problemáticas que muchas veces se desconocen por falta de información e interés de la propia ciudadanía, además de hacer público y de manera puntual, la existencia de grupos sociales con necesidades apremiantes por resolver.

Los impactos sobre el gobierno se fueron evidenciando poco a poco, gracias a que se dio un importante cambio dentro de la visión tradicional del gobierno y el dogma que representa ante la ciudadanía; particularmente en los asuntos relacionados con el erario, el presupuesto y la designación. Al plantear de manera abierta éstos temas a la ciudadanía, rompiendo con la discrecionalidad y la supuesta confidencialidad de la información en un asunto público, se sentaron las bases para un gobierno transparente y público. En este punto, sobre la transparencia de la información, logró al mismo tiempo, generar las condiciones propicias para evitar toda forma de corrupción.

Es evidente que esta experiencia para la población tuvo impactos sin precedentes, la convocatoria extendió su margen de acción, la población intervino en las formas de control social de la ejecución y confección de la partida de inversiones, que significó una redistribución del presupuesto para un periodo determinado 1989/1995. Lo que tuvo sus repercusiones directas en la eliminación de las prácticas clientelares que predominan en las decisiones presupuestales.

La capacidad del aparato administrativo del gobierno municipal fue muy destacada, en tanto posibilitó la apertura de la información y las formas de articular las propuestas de la ciudadanía a un modelo de distribución público y regulado por todos. Los beneficios para cada sector de la población estuvieron concentrados en: abastecimiento de agua y

servicios de mantenimiento del alcantarillado público; legitimación de la propiedad de la tierra en sectores pobres; la ampliación de la matrícula escolar en primaria y secundaria, al mismo tiempo que se creó un programa de alfabetización para adultos; el fortalecimiento de un programa de eficientización del sistema fiscal para la recaudación y mejor equidad fiscal; entre otros beneficios.

La experiencia de Porto Alegre, plantea muchos elementos de reflexión y sobre todo, abre la posibilidad de innovar en las formas de ejercer el gobierno. La convocatoria del alcalde municipal fue arriesgada, pero fundamental en su gestión; los momentos de recambio institucional después de una elección son coyunturas de movilidad y de cuestionamiento donde la ciudadanía está permanentemente alerta a las acciones y decisiones de los gobernantes.

En suma, la experiencia de organización del presupuesto participativo de Porto Alegre, logra sus objetivos, pero también, metas no esperadas como las repercusiones en otros municipios que lo están implementando y por el interés que ha despertado en otros países; sin duda, los efectos hoy siguen viendo frutos más allá del periodo en que se planteó, y la reactivación de la sociedad por parte del gobierno quien posibilitó de manera innovadora la creación de una importante red civil. Donde el gobierno, la estructura burocrática y administrativa, adquirieron un sentido de lo público distinto, al crear y potenciar nuevas redes de sociabilidad y participación; perfilando con ello a otros actores sociales, que le dieron legitimidad a la propuesta de gobernar compartiendo el poder.

Aquí el capital social, permite afirmar que son importantes las formas de comunicación e interlocución gubernamental, así como los actores institucionales de la administración pública, su profesionalismo y su sensibilidad social para expresar el proyecto de gobierno, que en este caso fue claro, abierto y contundente por parte del representante político del gobierno local; la atención y el interés sobre la propuesta de cooperar y ser incluidos respetando el derecho a opinar y decidir fue ejercido y llevado a la práctica.

Tal situación, creo un precedente importante en la historia de la comunidad; porque a pesar de que no se conozcan, ni estén directamente relacionados por ninguna asociación o grupo político, se abrió la posibilidad de crear un ambiente social y político de participación y colaboración; sobre todo, florecieron mecanismos de aprendizaje popular en los grupos que participaron y, en los que no participaron de manera directa, se conformó por lo menos, una representación pública y política sobre la renovación del ejercicio del poder compartido, así como, la posibilidad de ser incluidos y considerados en el proyecto de gobierno.

Desde la idea de capital social, se puede decir que el fortalecimiento de los lazos cívicos trae consigo un incremento del capital social; es decir, el fortalecimiento de redes sociales constructivas de una comunidad que mantiene vigentes sus rasgos históricos

de aprendizaje y colaboración, son un sustento fundamental para los procesos de transformación y recomposición que reorienten a las instituciones políticas, económicas y sociales; y como resultado de ello, no es sólo el fortalecimiento de nuevas formas de capital social, sino la trascendencia de los procesos de participación para la resignificación de las formas de vida ante la escasez de los recursos y las grandes necesidades sociales.

### **3.5 Reflexiones preliminares.**

La selección de autores que se ha presentado intenta ilustrar con algunos de los desarrollos teóricos y metodológicos la construcción de un nuevo paradigma sobre la idea del capital social; los estudios, reflexiones, planteamientos y las experiencias de investigación son una clara evidencia, de que no es posible aún establecer con precisión una nueva teoría del comportamiento social y colectivo, aunque es pertinente entender que la capitalización de las acciones sociales, así como de las virtudes que supone la reproducción de lazos solidarios son desde siempre una constante en la constitución de instituciones sociales.

Sin duda la importancia de asumir al capital social como una red de conceptos y teorías que puedan perfilar una explicación frente a ciertas incertidumbres lo hace generar interés sobre la construcción de una dimensión explicativa sobre los mecanismos de cambio “coparticipativo”, con fines específicos, como puede ser el desarrollo u otras formas de vida que reconozcan la organización y la participación como procesos que contribuyen a conformar una nueva visión sobre el Gobierno, o sobre la autogestión y la autonomía.

Es necesario decir, que no hay una concepción unificada y sistemática, tampoco un enfoque universal, menos aún se pretende determinar su presente o futuro, lo que se sugiere aquí es ubicar algunas de las posibles características que permiten su identificación en la construcción de nuevas instituciones sociales y formas emergentes para la atención a los nuevos imperativos de la era globalización.

En el breve recorrido por algunos de los planteamientos fundacionales y las investigaciones recientes sobre el capital social, permite exponer algunas observaciones que ayuden a sistematizar algunos caminos de intercepción con el planteamiento central de nuestra tesis, es decir, cuales son las formas de capital social que pueden ser identificadas y reconocidas para la conformación de una nueva perspectiva de la administración pública que incluya una visión de lo público, desde la vida pública.

En lo general los autores coinciden que el capital social es una proceso social recreado en la cotidianidad de la vida, sin embargo, los argumentos que fundamentan los investigadores del concepto aportan por sus diferentes puntos de vista y los contextos en los cuales lo analizan; no obstante, la premisa de comprender hacia dónde se



orientan las transformaciones sociales y sus impactos guían los estudios y las críticas sobre el capital social.

Entre los antecedentes y orígenes de la conformación del capital social hay coincidencias importantes, una de ellas, sobre la raíz cultural que le da sustento; es decir, la tesis sobre la construcción de redes sociales, lazos cívicos, formas de reciprocidad y expresiones de solidaridad, muestran entre sus principios valores compartidos cristalizados en actos públicos, en contiendas políticas, y en estados de depresión económica, entre otras situaciones, que son vivenciadas por los diferentes actores pero que los unen hasta la movilización colectiva. Por otro lado, también las formas culturales refuerzan estrategias de inversión orientadas hacia la formalización de nuevas redes comerciales, capacitación en ámbitos productivos, y la instauración de nuevas instituciones que fomentan formas de economía local.

También, se destaca el interés por la búsqueda de estrategias de reciprocidad sociocultural que refuercen no sólo intercambios de bienes materiales, sino los usos y prácticas que posibiliten desarrollar formas de auto organización popular, autogestión y fomento a la gobernación de la comunidad. En este sentido, se reconoce que la construcción socio-histórica que se da en las redes de confianza, cooperación y solidaridad son un núcleo potencial de valores innovadores que refuerzan el cambio "*dirigido*" hacia formas de vida alternativas sobre los asuntos públicos; donde puede actuar o no el aparato gubernamental y sus mecanismos técnicos para la atención de problemas centrales de las comunidades.

La idea del capital social, reincorpora en el discurso contemporáneo un debate viejo, con nuevas posibilidades de desarrollo; el capital social en perspectiva refresca el análisis, al ubicar de manera crítica los ideales del capitalismo liberal: crecimiento, progreso, desarrollo y bienestar; los analistas y promotores del capital social lo introducen dentro del discurso económico con fervientes posibilidades de "éxito"; sin embargo, las contribuciones más contundentes, desde nuestra perspectiva, están enmarcadas en la arena política, particularmente en los asuntos de gobernación e innovación cultural.

Asumiendo, que el concepto establece que el compromiso cívico y las formas de solidaridad son propias de ciertos grupos que se reconocen entre sí y funcionan de manera efectiva para el bien de todos, es que resulta, de suma importancia ver cuidadosamente las especificaciones que supone el capital social; es decir, pueden existir diferentes expresiones de capital social en grupos que corrompen y generan inseguridad, es el caso de las mafias, las bandas juveniles, los caciques, los empresarios, los narcotraficantes, etc., y ellos, pueden llegar a distorsionar los aspectos virtuosos del capital social, sin duda; por lo que es necesario esclarecer de manera sistemática los medios y fines que se pretenden, las formas de relación e intercambio institucional, delimitar las atribuciones de las organizaciones y los actores, estimular la participación y la claridad sobre los bienes del grupo y sus proyectos; entre otras

normatividades que nacerán de su nivel de información y formación política, jurídica, administrativa, legislativa, operativa, tecnológica, y ante todo, de las habilidades psicosociales que desarrollen al interior, por ejemplo: autodiagnóstico de necesidades, análisis de coyuntura, identificación de habilidades sociocognitivas, definición de prioridades y asignación de responsabilidades, dinámicas de construcción grupal, estructura y sistematización de gestión, educación popular y desarrollo comunitario.

Otro aspecto fundamental sobre el concepto, se ubica en el papel de la conformación de la historia de la sociedad en general, y en particular la microhistoria de cada grupo específico y único, sus legados, valores culturales, instituciones, usos y costumbres de la vida cotidiana; es aparentemente una virtud que otorga valor y fundamenta a los actores sociales para la consolidación de formas de capital social; pero es al mismo tiempo, una situación que impide de alguna manera la generalización de estrategias de desarrollo social y crecimiento económico; es decir, tal situación expone la necesidad un gobierno que administre de manera propositiva y dinámica los asuntos públicos, produzca alternativamente programas o proyectos locales, regionales, municipales que atiendan las necesidades específicas y particulares de los ciudadanos que gobierna.

Por tanto, el capital social puede llegar a establecer entre sus formas de organización las condiciones para fortalecer la participación de los ciudadanos, que serán hasta cierto punto contrapesos necesarios de un gobierno alterno y democrático. Por supuesto, que ello implicará retomar la idea sobre la capacidad de incluir a los otros en las decisiones, y establecer mecanismos de complementariedad institucional; así, como “descascarar” -desmantelar- las formas de gobierno centralista, autoritario, corrupto, antidemocrático, populista, asumiendo un papel protagónico en las relaciones de coordinación estatal.

En condiciones de inestabilidad política y económica, la comunidad se presenta como un ámbito simbólico de intercambio, donde la socialización de incertidumbres - en un sentido efectivo- desencadena la necesidad de establecer nuevas relaciones entre los ajenos, los opuestos y los contrarios, para tejer nuevas redes -cercanas y fuertes- que deriven en cambios en el comportamiento tradicional; lo que posibilita que los actores y las instituciones fundamentales actúen como monitores, orientadores y “encauzadores” de opinión, acciones y decisiones públicas en la comunidad. En este sentido, la identificación de los actores que hacen la red de capital social requiere de ser identificados como articuladores potenciales que crean puentes de coordinación institucional y refuerzan la efectividad de acción gubernamental.

Las diversas relaciones sociales que establecen los actores son una característica importante que recrea la conformación de lazos de sociabilidad, cooperación, confianza, reciprocidad y solidaridad; así, podría afirmarse, que una comunidad con capital social se caracteriza por tener más grupos organizados, sociedades altruistas, asociaciones vecinales, sociales, políticas, culturales y económicas, ello le permitiría “gozar” de un ambiente de pluralidad, competencia y alternancia sobre las expectativas de vida pública; aunque, esta posibilidad no se da de manera espontánea y automática, sino,

implica reforzar la realización de *vasos* comunicantes y propuestas alternativas, de redes difusoras y asociaciones directrices, de puentes solidarios y de caminos hacia la confianza que se articulen para atender problemas, pero también para disfrutar de una vida colectiva que perfile un proyecto democrático.

Un aspecto relevante en la práctica del capital social es que se le identifica en su función social, actuando bajo diferentes contextos y niveles de interacción social, donde es posible identificarlo dentro de una organización formal, una institución política, una empresa con fines económicos, una organización civil, en la comunidad con rasgos culturales arcaicos. Funge como un articulador y un desencadenador de movilización social, y alcanza a entablar formas de correlación entre las instituciones públicas estatales y las que en el sentido estricto son contrapesos desde la sociedad civil.

La complementariedad y la coordinación se hace necesaria ante los contextos y las coyunturas, la sinergia que se da en las comunidades ante los problemas y necesidades sociales puede ser identificada con formas “positivas” para reactivar a los grupos desmovilizados o generar procesos espontáneos para la innovación de respuestas, que pueden estar acompañadas de las instituciones públicas gubernamentales y de aquellas que no lo son y tienen interés de participar.

Por su puesto que la relación del capital social con las formas de gobierno, y las nuevas funciones que se le atribuyen el Estado en relación con la sociedad civil tiene momentos de crisis y efectos impredecibles; de tal manera que el capital social es uno de los conceptos que puede estar en condiciones de ir perfilando una relación abierta y plural, dentro de la historia de las comunidades y los pueblos. Lo cierto es que no es un concepto “*politizado*” aún, ni por las estructuras de gobierno, ni por la misma sociedad civil, como lo fue en su momento los movimientos sociales, los movimientos de masas o la acción política de los partidos políticos.

Por ultimo, hay que resaltar que los fundadores del capital social aceptan que aún falta conocer y profundizar más sobre el concepto, desarrollar experiencias que ilustren de manera concreta sus aportes a formas innovadoras de desarrollo y gobierno de las comunidades que lo poseen; así como, establecer nuevos criterios e indicadores para realmente mirar la perspectiva del desarrollo desde otros ángulos donde el crecimiento económico no determine el acabar con la vida pública y los actores nacientes. En este sentido, ver las posibilidades de orientar formas de capital social a la creación de proyectos democráticos y de acciones alternativas sobre una nueva vida pública; tampoco, se trata de suponer que el capital social puede generar un conjunto de respuestas sobre cómo resolver problemas urgentes, porque de antemano, se entiende que la realidad es compleja y su avatar más importante se encuentra en su reproducción no en su estabilidad.

Así mismas, las virtudes del capital social es sumar cualidades a las formas de gestación de nuevas identidades colectivas e instituciones sociales que están

emergiendo por la complejización de la sociedad, sin pretender derivar que éstos planteamientos exitosos algunos sobre la organización de comunidad y sus virtudes sean los antídotos a los asuntos de gobierno, y, por consiguiente, lo que legitimará la existencia de un Estado debilitado.

Luego entonces, como se puede relacionar los aspectos constructivos del capital social, con la conformación de un gobierno que administre la vida pública desde una perspectiva de lo público; es decir, que hace un llamamiento a la ciudadanía para restablecer y redefinir las formas de correspondencia y corresponsabilidad para los asuntos públicos, lo que supone el establecimiento de nuevas formas y figuras de interlocución política.

Si la idea de un Estado fuerte asume la urgencia de una nueva forma de gobierno, inclusivo y corresponsable en las acciones y en las decisiones, estaría en condiciones de reconocer la importancia de un gobierno abierto y público que ejerce su mandato por la vía de los acuerdos, los consensos y la legitimación política de sus acciones; lo que implica que tanto sus estructuras de gobierno, las instituciones que lo representan y los actores de gestión pública, apliquen políticas públicas alternativas y eficaces ante la escasez de recursos, la descomposición del sistema político y la crisis económica que la lógica internacional impone a las naciones más empobrecidas y dañadas por los efectos del crecimiento sin desarrollo.

En el capítulo IV, se presentarán algunos puntos de reflexión sobre la importancia del capital social como un medio que puede contribuir por sus características al “buen gobierno” y a una visión distinta sobre el desarrollo; ambas condiciones para una propuesta alternativa para la administración pública.

## CAPITULO IV.

### **4. La Administración de lo Público y la institucionalidad del Capital Social: la construcción de sinergias ciudadanas.**

#### **4.1 La Administración Pública ante una nueva orientación sobre lo Público.**

En el desarrollo de este capítulo, se expondrán los posibles aportes del concepto de capital social a la construcción de una perspectiva sobre lo público en la Administración Pública; destacando las características que lo hacen un elemento fundamental para entender desde otros ángulos la definición de los asuntos públicos, las estrategias de gestión social y los procesos de desarrollo sociocultural en el ámbito local. Y ante las evidencias positivas que muestran los hallazgos de capital social para crear puentes de coordinación política, es que se perfilarán algunas de las condiciones que un “buen gobierno” requiere para establecer gobernabilidad.

La propuesta de una Nueva Administración de lo Público, sugiere un conjunto de ideas para el análisis y la reflexión, el interés central es mirar si el capital social aporta en el establecimiento de un marco de referencia -conceptual- alternativo a la visión convencional de la Administración Pública. En este sentido, nuestra investigación ha reflexionado en torno a las institución Estatal y la estructura de gobierno, así como, sobre la relación que ha mantenido la disciplina bajo la tutela de las instituciones públicas y, las implicaciones intelectuales que ha traído consigo esta incondicional disposición de la disciplina; ante este panorama y en el ánimo de mirar a una disciplina joven en su conformación teórica y conceptual, es que se considera sustancial descentrar la acción de la administración pública de la acción gubernamental, reorientar su papel y función pública ante las exigencias del contexto actual.

Es por ello, que en nuestro primer capítulo se considero necesario revisar las relaciones y las concepciones que dominaron la visión y la acción de la Administración Pública, las cuales, estuvieron marcadas por una estrecha relación con el poder del Estado y los vaivenes del gobierno, así también, por la perspectiva de Política Económica y Social en “turno”.

Sin duda, la preocupación de la Administración Pública por responder a estos imperativos, la llevaron a ceñirse a una lógica distinta de su actuar como disciplina social; aunque también, la acercaron a la adopción de un conjunto de modelos técnicos y metodológicos de “avanzada” propuestos en otras latitudes por las disciplinas económicas, fundamentalmente; tal vez, el responder a las dinámicas emergentes del Estado y a las transformaciones que requirieron los gobiernos no han permitido centrarse en la conformación de nuevas tendencias para crear un marco

conceptual que sistematice sus alcances teóricos o que reconozca la necesidad de proponer puntos de vista propios, profesionales como los de cualquier disciplina sobre los asuntos públicos, sin que ello represente una trasgresión a la estructura institucional.

En la tarea por esclarecer las circunstancias que han hecho que la Administración Pública se defina solo a través de la acción gubernamental y su participación en el aparato burocrático del Estado, se encuentran elementos que pueden ser cuestionables a su identidad, la acción profesional que desempeña, y particularmente, la conformación y reproducción de la disciplina como ciencia; es decir, para el análisis y atención a los problemas sociales la Administración Pública ya no puede estar supeditada al predominio de las razones de Estado y a la influencia de las decisiones políticas del gobierno, es necesario ponderar la capacidad estratégica y técnica para administrar e intervenir en los asuntos públicos.

No obstante, y a pesar de reconocer que las corrientes reformadoras de la Administración Pública como fueron: las teorías de la burocracia, reingeniería de proceso, la gerencia pública, la gestión social, las políticas públicas, etc., han impactado de manera fundamental a la visión de la Administración gubernamental -nutriéndola en tecnologías y métodos de intervención desde el interior de la estructura burocrática-, hay resistencias a reflexionar sobre si el uso de las técnicas y las nuevas tecnologías son suficientes para reformar la visión de la Administración Pública. El pragmatismo por "modernizar" el gobierno y su aparato burocrático ha logrado asimilar a la disciplina y a las propias corrientes reformadoras.

Sin embargo, también es cierto que han surgido propuestas de reflexión sobre una visión alterna sobre lo que implica redefinir a la Administración Pública, desde una perspectiva de lo Público; el interés por los especialistas sobre la necesidad de establecer revisiones sobre su contenido teórico y metodológicos, así como sobre la profesionalización y las implicaciones políticas del actuar de la Administración, muestra que no es suficiente con asumir modas que "modernicen" la acción de pública de la Administración, sino se requiere de una constante autocrítica sobre lo que implica administrar los asuntos públicos; es decir, que se oriente hacia construir una disciplina con identidad propia que suministre de conocimientos y tecnologías sofisticadas a las instituciones públicas del gobierno y a los propios ciudadanos.

Un aspecto que la Administración Pública debe de reconocer como fundamental, en este autoanálisis crítico, tiene que ver con los períodos de desprestigio que como consecuencia de la crisis del estatismo le han impactado; en este sentido, afectado su imagen y capacidad de eficiencia frente al público ciudadano y las organizaciones sociales, públicas y privadas. Para las cuales, la administración pública gubernamental representa -aparentemente- la estructura instructora y operadora de

las decisiones del gobierno, y por tal motivo, es el epicentro de las opiniones públicas, de los reclamos, las manifestaciones de descontento social.

Es por ello, que la redefinición de la Administración Pública debe ser objeto de preocupación desde dentro para desempeñar las funciones públicas hacia a fuera; es decir, la recuperación del prestigio público con base en la calidad de su servicio profesional e institucional, la consistencia en los resultados obtenidos en relación con las exigencias de la sociedad contemporánea; y ello a la luz, de una ciudadanía que demanda del reencuentro entre ciudadanos participativos que exigen una clara forma de administrar los asuntos públicos<sup>1</sup>; donde el predominio de relaciones sociales y políticas asuman una ética para el cambio, es decir, se manifieste la apertura democrática, la reciprocidad y el respeto, necesarios para encontrar conjuntamente estados de “armonía y convivencia” social.

En el interés de abrir vías de reflexión dentro de la Administración Pública, es necesario tomar en cuenta, la importancia de la participación ciudadana y como consecuencia de ello, la exigencia sobre una mejor atención a los asuntos públicos por parte del desempeño gubernamental, es decir, la emergencia cada día más clara, por establecer formas de evaluación y control social sobre las acciones y decisiones gubernamentales, por un lado, y por el otro, el redefinir a los actores y sus formas de participación social y política en la escena pública; o en otras palabras, recuperar el “prestigio y la confianza” en lo público.

En este sentido, se asume el reto y se reconoce que hay campo fértil para abrir la discusión y enriquecer el objeto de estudio, el campo y la acción de la disciplina, así como, es posible sugerir otros elementos de análisis para ampliar lo que puede ser la visión de lo público; lo que de antemano, se sabe demandará ciertas consideraciones, con relación a revalorar la presencia y participación de los actores sociales, los ámbitos, los mecanismos de intervención- acción, los contextos bajo los que se definen los problemas públicos. El planteamiento, por supuesto no es nuevo, sin embargo, propone un elemento en la mesa de discusión: el Capital Social.

Me parece oportuno poner ha consideración la idea de capital social a la luz de la conformación de una visión distinta de la administración de la sociedad, centrada en lo público; esto es, el concepto de capital social se expone como una propuesta de estudio para la Administración Pública, en la cual, se vea la posibilidad de mirarlo como un concepto vinculante y alternativo para la reflexión sobre las formas de participación y organización social.

En este sentido, el concepto de capital social requiere de ser visto como una dimensión social que posibilita reflexionar sobre los lazos socioculturales que

---

<sup>1</sup> Como ejemplo de ello, puede revisarse los análisis de experiencias ciudadanas tales como: “Evaluación ciudadana en un gobierno abierto” de Javier Alanís Boyzo, dentro de compilación Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático, coordinado por Ricardo Uvalle Berrones; INAP 2001. “es posible encontrar experiencias de

fomentan o restablecen formas de institucionalización social<sup>2</sup>, y que al mismo tiempo, provee, desde nuestra perspectiva de un espacio de conocimiento donde se redefinen de manera real y palpable los valores sociales, políticos y culturales que fortalecen y nutren las instituciones sociales.

Asimismo, puede identificarse como un ámbito donde las formas de vida pública y política son construidas cotidianamente, impactando de alguna manera los estados de desarrollos de las comunidades y los pueblos, y, por consiguiente, el capital social puede ser una dimensión operativa de análisis y reflexión sobre los actores sociales y sus relaciones sociales, políticas, económicas y culturales.

En el entendido que los asuntos públicos son muchos y amplios, es que se requiere de asumir visiones sobre los escenarios del contexto social, y en este caso, la función social de la nueva administración de lo público, tiene que comprometerse en diferentes niveles dentro de los propios alcances y límites de su ámbito de competencia, pero ello no obsta para tener y dar un punto de vista sobre cómo abordar problemas específicos desde la administración

Luego entonces, la Administración de lo público, supone ser una entidad distinta que se propone como partícipe autónomo, asesor en la toma de decisiones, monitor de proyectos públicos, facilitador de procesos de negociación política, evaluador de programas sociales y articulador de estrategias de gobernación; en este sentido la importancia de dimensionar las nuevas tendencias sobre la Gobernabilidad, el Gobierno de lo Público, el Buen Gobierno resultan fundamentales; incluso, hay las propuestas concretas sobre la construcción de un Gobierno abierto a los diversos actores, pero ello no puede ser un modelo ideal, es por ello, que las experiencias de gobiernos locales, municipales y regionales, están empezando a ser evaluadas con mecanismos de acción ciudadana, tales como: Rendición de cuentas, y evaluación de gobiernos locales, con criterios como la honestidad, la transparencia y la justicia.

En este sentido, la capacidad y las competencias profesionales de los administradores, tendrían que ir más allá de ser un servidor público, que se encuentra dentro de la burocracia gubernamental; así, se piensa que los administradores públicos dentro de su formación profesional adquieran capacidades y habilidades de identificación de problemas, creación de proyectos, asesoría en la gestión para el planteamiento de políticas públicas; que sea un profesional, un actor autónomo en el ejercicio de su función social, política y pública; donde asuma un punto de vista como asesor o una posición de facilitador de procesos de cambio, y al mismo tiempo, sea un interlocutor en las formas de coordinación entre el gobierno y la sociedad civil; un administrador que no politiza su acción, más bien, interviene de otras maneras en la administración de problemas públicos.

---

<sup>2</sup> Lo que se entiende por institucionalización del capital social desde nuestra perspectiva, comprende el reconocimiento y la formalización de diversas formas de relación social que al socializarse incluyen en su estructura momentos organizativos y de participación pública y política, que pueden llegar a generar comportamientos colectivos y deparar en nuevas instituciones sociales.



Esta apuesta sobre las formas de administrar los asuntos públicos y los problemas sociales más profundos que vive la sociedad en su conjunto se inserta en una discusión más amplia que involucra el replanteamiento sobre desarrollar propuestas posibles para atender realidades concretas, sean urbanas, rurales, comunales, grupales, el asunto se centra en que exista una intervención integral, efectiva y contundente para mejorar las condiciones de vida de todos, y específicamente para los pobres y marginados históricamente.

La intención de plantear una perspectiva alterna sobre lo público, no pretende en definitiva comprometer la concepción del capital social como una salida emergente a problemas centrales, o una dimensión de análisis que “ilumine” las dificultades que vive la administración pública; el entendimiento sobre él pretende reconocer las virtudes potenciales de las acciones colectivas, que incluyen en su interior energías organizativas para los proyectos públicos que puedan ser loables, y no solo políticas quiméricas.

Tampoco, se pretende mostrar un conjunto de ejemplos o experiencias “exitosas” que sustenten la hipótesis de que hay tal o cual camino distinto, que es posible y conveniente modificar tal o cual práctica o concepción, porque así lo demuestran las realidades micro-locales; en realidad no hay una intención de orientar transformaciones basadas desde lo micro a lo macro, ni mucho menos.

La búsqueda de certidumbres que en varias ocasiones señalamos como importante para la reproducción de la vida de los individuos, no supone proveer de certidumbres mediante ejemplos exitosos donde el capital social identifica otras prácticas de acción y movilización social, pero no las únicas, ni las “mejores”; menos aún las que deben ser replicables y generadores de un gran proyecto autocomplaciente de los usos y las costumbres de tal o cual forma de relación cultural. De no precisar lo anterior, se podría suponer que nuestro interés es mistificar conceptos que analizan o describen realidades específicas y particulares de cada nación o pueblo.

Entonces, interesa destacar el concepto como un elemento a discutir en la construcción de una perspectiva, y reconocer que la génesis de una idea o proyecto tiene “antecedentes o contextos previos” que los hacen en muchos casos únicos e irreproducibles; porque enfrentan conflictos, tensiones, rectificaciones, adaptaciones ante condiciones específicas de los grupos y la comunidad, entre las personas y los líderes, entre el funcionario público y la organización social. Así pues, la cosa no es fácil, los retos se van perfilando en la medida que se estudia la realidad, no hay teoría acabada o modelo, sino un conjunto de posibilidades.

La adopción del capital social es una posibilidad entre otras para discutir sobre una nueva perspectiva de administrar la vida pública; en los apartados siguientes proponemos ir

esclareciendo la conformación de otros elementos que tratan de fundamentar la visión sobre lo público: los actores, los escenarios, las visiones políticas y lo que representa definir los asuntos públicos.

#### **4.2 Las aportaciones del capital social para la definición de los asuntos públicos.**

Al respecto, el interés por las formas de capital social se centra en identificar otros escenarios de acción de la Nueva Administración de lo Público, así como, su interés por el reconocimiento de participación de los actores sociales, su capacidad en la generación de respuestas alternativas en el ámbito local, y la redefinición de estrategias de gestión social ante las instituciones públicas; pero fundamentalmente, el interés por desarrollar redes de coordinación y la corresponsabilidad entre grupos sociales y las instituciones públicas.

Una de las posibles disyuntivas del capital social, que es al mismo tiempo el objetivo central de ésta tesis, tiene que ver con demostrar su capacidad innovadora para el establecimiento de puentes de oportunidad y gestión social entre las personas; y que las formas de sociabilidad que se dan entre los grupos, las asociaciones, las instituciones públicas, los organismos no gubernamentales, y los niveles de gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial), contribuyan en la creación de procesos de educación formación ciudadana, así como también en el fomento de sinergias entre la experiencia local, comunitaria o municipal, donde las virtudes que puedan desarrollarse se encamine a un proyecto más amplio que se oriente a la creación de un gobierno público, una sociedad abierta y una forma de gobernabilidad democrática.

Los actores que se identifican, recrean y fomentan formas de capital social, en la medida que imprimen una actitud de alerta sobre los problemas sociales; es decir, ante determinadas circunstancias los actores sociales son reflexivos, críticos, desconfiados y alcanzan a establecer formas de acción para el cambio; estas expresiones pueden darse de manera intencional o espontánea, es un ejercicio cotidiano que los acerca, une, reactiva, predispone a la toma de decisiones, y, que puede fomentar actitudes cívicas, solidarias que llegan a normar las formas de vida de la comunidad o la localidad.

Así, los actores son reconocidos en diferentes ámbitos sociales, políticos, económicos y culturales, en algunos casos, comparten diferentes actividades y en otros ni se conocen, son espacios de convivencia, tales como: los grupos las asociaciones de vecinos, el comité ciudadano, la asamblea de barrios, la cooperativa de abasto popular, la sociedad de padres de familia, el club deportivo, el grupo de mujeres altruistas, en fin, cada grupo mantiene un espacio, una identidad y una forma de relación; sin embargo, ante las coyunturas, las eventualidades y las contiendas políticas pueden ser un sólo movimiento social, una sola entidad pública que actúa de manera organizada y propositiva, pero pueden ser paradójicamente

“gobernados” por expresiones y conductas egoístas, arribistas, autocomplacientes, intolerantes, violentas y de linchamiento que pueden alterar o sesgar los efectos “positivos” del capital social.

Entonces, en la construcción de procesos de sociabilidad alternos pueden revertirse las buenas intenciones en efectos “negativos” para el bien común; por lo tanto, y considerando las posibles consecuencias adversas, el capital social no puede ser pensado como un antídoto de las expresiones culturales arraigadas en cada pueblo, en todo caso, es tarea de los nuevos profesionales en la administración de lo público lograr identificar y reorientar estas conductas destructivas aminorar los riesgos que puede impactar en la organización y la participación social.

No se trata de controlar y limitar, sino de recuperar, las formas en que la gente capitaliza y valora su participación, se involucran y desarrolla sus capacidades y potenciales para vivir los cambios; sean estas formas, fenómenos subjetivos compuestos de valores y representaciones simbólicas que influyen en cómo las personas se relacionan entre sí, y fortifican sus redes de confianza, reciprocidad, solidaridad y civilidad; para una nueva Administración de lo Públicos es necesario saber cómo resolver y trascender relaciones conflictivas y competitivas para conformar relaciones de cooperación y ayuda mutua.

De nuestro análisis se destaca, que las formas de institucionalizar el capital social son identificadas por arreglos y acuerdos “formales” entre los individuos y las organizaciones que representan, son contratos sociales que tiene como fundamento los valores culturales recíprocos; y ello, hace posible establecer dinámicas propias de autogobierno, en el cual las relaciones públicas generalmente se dan entre iguales, en condiciones horizontales y dialógicas; también se ha identificado que se estimulan las redes de confianza comercial y de trueque, de alguna manera, crea un “mercado” de relaciones económicas y políticas que llevan a pensar en otras cualidades para establecer formas de solidaridad y buen gobierno.

Ante un contexto de esta naturaleza, la administración de lo público supondría identificar y reconocer que existen formas de participación y gestión social en la comunidad o en el ámbito local, que son expresiones potenciales que en la práctica dan solución a problemas específicos; entonces otra tarea estaría en la sistematización de estrategias y métodos de atención y solución a problemas desde la lógica de los actores que en su expresión máxima instauran formas de autogestión y autogobierno.

Ahora bien, para la Administración de público, los actores sociales, los líderes, los presidentes de colonia, los representantes del comité vecinal, etc., los ciudadanos son auténticos indicadores de problemas públicos y en algunos casos colaboradores extraordinarios para difusión de programas gubernamentales de atención.

Desde los diferentes ámbitos de vida en que participan, pueden saber o tener un diagnóstico sobre los asuntos que viven cotidianamente; como por ejemplo: salud pública, violencia intrafamiliar, redes de narcotráfico, distribución y venta de productos robados, la relación entre las mafias y los funcionarios corruptos, entre otros muchos. Estos individuos son en muchos casos una imagen, un valor, una esperanza, un ideal, una representación del mismo ciudadano que cree en que la organización civil, social, ciudadana, no gubernamental que llevará a un estado de vida mejor; es decir, la confianza social es un elemento que permite crear e impulsar compromisos públicos que garantizan la participación y la satisfacción ciudadana. Esta condición contribuye de manera significativa a impulsar y experimentar estructuras de organización y relación, las cuales se ven permeadas por los valores culturales, las actitudes críticas, formas de amistad y solidaridad, etc., que contribuyen a impulsar y generar procesos reales de movilización, participación y gestión local, con influencia en la vida cotidiana y las políticas públicas de la localidad.

Las anteriores condiciones estimulan, ciertamente, liderazgos; pero también estilos de comportamiento que favorecen la toma de decisión colectiva, la confianza, la identidad y la autoestima de las comunidades, así como una actitud crítica y propositiva ante los problemas. Estos actores sociales, son parte medular en la creación de relaciones políticas y de intercambio gubernamental, porque en la medida en que los funcionarios públicos logren expresar las informaciones necesarias sobre los programas y proyectos públicos, establezcan canales de comunicación y corresponsabilidad puntual sobre las tareas a realizar, y lleguen a evaluar los impactos de tales acciones, la efectividad y el “éxito” de innovar en la forma de atender los problemas públicos y crear los puentes de interlocución institucional, allanarán el restablecimiento de la confianza en las instituciones públicas; y de esta manera pueden crearse condiciones para nuevos liderazgos gubernamentales que favorezcan la participación horizontal.

Es importante, reiterar que el capital social no es un recurso permanente y los actores cambian o se transforman; el capital social, como cualquier capital puede ser debilitado, disminuido, incluso destruido propositivamente, por lo que es importante esclarecer formas de interlocución o los puentes que amplíen el poder de acción y decisión, esto es, centrarse y tomar en cuenta los procesos de organización, educación y capacitación de los participantes; más que en las personalidades de los líderes.

Aunque, sabemos que es un recurso que puede ser vulnerado por los “francotiradores” de procesos de transformación y cambio; en el caso particular de las poblaciones pobres, donde las experiencias por la exclusión social sensibiliza y hace más “rudas” las formas de solidaridad, cooperación y confianza, no porque así lo quieran, sino porque padecen los efectos de las crisis económicas y los reflejos se ven en el ánimo social, en la autoestima, en las motivaciones, en la ausencia de

proyectos de vida o en la actitud de vivir al día; luego entonces la posibilidad de fomentar capital social es aún más compleja y sensible a la politización de un problema no a la solución del mismo.

En este mismo sentido, las poblaciones en condiciones de pobreza y alta incertidumbre, pueden verse afectados por problemas sociales que los obligan a migrar, a romper con los lazos fuertes culturales y sociales; es decir, pueden abandonar proyectos comunitarios, altruistas, de formación profesional, de vivienda, de solidaridad, de salud, de alimentación alternativa, de microempresa, de capacitación, etc, y esto es una condición real y posible que descapitaliza severamente las formas de relación y sociabilidad que fortalecen el capital social, incluso, destruyen vínculos familiares básicos, donde justamente se refuerzan los valores, la expresiones de confianza y se fomentan formas de participación y compromiso cívico.

Por otro lado, es posible decir, que ante las distintas condiciones de vida económicas, políticas y sociales, una dimensión que cruza al propio capital social y sus avatares, es la cultura. En este ámbito, necesariamente confluyen valores, percepciones, imágenes, formas de expresión y de comunicación, convivencia, festividad, historia, y muchísimos otros aspectos que definen la identidad de las personas y de las naciones; y es por ello, que una concepción sobre lo público no puede negar, obviar y presuponer que la cultura es sólo es *folklore*. Por el contrario, la dimensión cultural se considera un ámbito que provee de conocimientos históricos, tradiciones, valores y prácticas sobre los estilos de vida, la esperanza de vida y, lo que representa posible expectativas que orientan un proyecto de vida para el bienestar compartido.

Al respecto, hay visiones progresistas y posturas políticas que sitúan en la mesa de reflexión las virtudes del capital social y de la cultura, es el caso de Bernardo Kliksberg<sup>3</sup>, quien admite que basándose en diferentes investigaciones que se han realizado sobre ambos aspectos, puede afirmarse que “... *el rol del capital social y la cultura pueden ser palancas formidables de desarrollo si se crean las condiciones adecuadas*”, incluso señala, “*la movilización de la cultura puede ser de gran relevancia para la lucha contra la pobreza y favorecer las múltiples posibilidades de contribuir a las acciones del desarrollo*” (2000:34)

Este punto de vista, que en lo general es compartido por la visión de la Nueva Administración de lo Público; en tanto que la cultura como el capital social son dimensiones que pueden contribuir en la redefinición de la pobreza y dimensionar el problema estructural más allá de concebirlo como una falta de recursos, o la incapacidad para saber utilizar las oportunidades, o pensar que las personas pobres

---

<sup>3</sup> Entre otros textos, puede revisarse “Capital Social y Cultura: claves estratégicas para el desarrollo”; Parte I, Los valores culturales y su influencia en los procesos de desarrollo; compilación: Kliksberg y Tomassini. Ed. F.C.E.; B.I.D. Buenos Aires, Argentina. 2000.

sólo quieren mínimos de lo que por derecho les corresponde; la redefinición de la pobreza tendrá que ser una tarea que ya no puede quedar pendiente, el predominio por las formas cuantitativas y los modelos para medirla, no corresponden, ni están respondiendo a la idea de bienestar; puede ser porque no se comunican con los pobres, solo los cuentan y ven cuanto les puede tocar.

Además, la representación social y política de “la pobreza” y “los pobres”, - al igual que en otros ámbitos de la vida y expresiones de la transformación social-, se ha modificado sustancialmente; la presencia del Estado Benefactor y las instituciones políticas que lo mantuvieron, crearon actitudes “culturales” en los pobres con efectos que hoy siguen erosionando la participación popular, la organización política, así como, la conciencia crítica y la capacidad de participación ciudadana.

Por lo tanto, una visión alterna del problema público de la pobreza y sus derivaciones, no puede ser sujeto de compromisos electorales, modelos económicos, tendencias internacionales, ni a políticas estatales que insisten en atender lo urgente, lo inmediato, y no lo importante y posible; más bien, desde nuestro punto de vista la Administración de Público, puede abrir las condiciones y escenarios para discutir un proyecto de Política Social, un enfoque integral de desarrollo social, y ofrecer múltiples estrategias alternativas técnico-metodológicas para realizar programas sociales con un enfoque incluyente.

La administración de los asuntos públicos, requiere necesariamente de una concepción sobre el desarrollo social que vaya ligada al crecimiento de la sociedad, de sus valores y formas de reproducción de instituciones sociales; el desarrollo social, entonces, apostaría a establecer condiciones que fortalezcan el desarrollo de capacidades humanas, la expansión de las oportunidades reales para que los seres humanos sean libres y el fomento de identidades colectivas que permitan acumular capital social.

No se pretende con lo anterior, sumar variables para crear otro modelo de desarrollo “caprichoso”, más bien es encontrar un planteamiento alternativo propio de cada realidad, que no polarice posturas e interpretaciones, sino que sea producto de evaluar los aprendizajes que han dejado las experiencias anteriores; es decir, visualizar y proyectar los aciertos que han estimulado o fomentado la participación comunitaria, la organización popular -como factores clave para la coordinación y la producción de compromisos públicos y políticos-, pero también aquellos resultados gubernamentales “exitosos” para disminuir la pobreza y sus derivaciones; todo ello, necesario para encontrar canales que refresquen a la disciplina, y al mismo tiempo, disminuyan el crecimiento de la desigualdad, la pobreza, la exclusión, etc., o cualquier forma de degradación de la condición humana.

Luego entonces, el desarrollo social de la vida cotidiana - que estimule mejorar las condiciones de vida- y el desarrollo político e institucional, van ligados al crecimiento de la sociedad; asimismo, sus valores y formas de reproducción que se

expresan mediante la redefinición de las instituciones sociales. La transformación de éstas, no implica aceptar convencionalmente que tengan que mantenerse intactas o intocables, por el contrario su reformulación y renovación permanente logra procesos innovadores que estimulen el desarrollo de capitales humanos y sociales desde los individuos para el bienestar colectivo y el desarrollo de las libertades sociales, (Amartya Sen. 1998)<sup>4</sup>.

En la concepción sobre lo público se requiere reconocer que existen dimensiones distintas sobre el desarrollo; así pues, se propone establecer diferencia entre una nueva concepción sobre el desarrollo centrada en el mejoramiento y la reproducción de la vida pública, a la luz de la creación de bases fuertes para la construcción de nuevas identidades ciudadanas; y un desarrollo político y social, que a pesar de que ha respondido a la lógica funcional de la política y el poder, tendrá que atender y responder a los vacíos estructurales para mejorar las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales que exigen los nuevos actores políticos.

No es interés de este trabajo, establecer puntos medios o preceptos totalizadores de las concepciones sobre el desarrollo, se propone ubicarlas en el contexto de transformación como dos caminos que convergen, por lo tanto, tienen que ser revisados críticamente en vías de perfilar un programa de desarrollo alternativo y crecimiento posible; donde la Política Social establezca orientaciones propias y la Política económica ofrezca condiciones de viabilidad y certeza para operar políticas públicas efectivas; en este sentido, ambas visiones de desarrollo son consideradas desde nuestro punto de vista como medios necesarios para un fin, ampliar y mejorar las condiciones de vida de todos para la expansión de las libertades, capacidades y oportunidades.

Tal vez, lo anterior se interprete como una conjunto de buenas intenciones, pero no se puede obviar la necesidad de recuperar los valores que pueden formar una nueva concepción ética de la sociedad, de las estructuras de gobierno, de los funcionarios públicos, de las identidades ciudadanas que se encuentran en ciernes ante los contextos actuales; por lo menos, una nueva ética sería en principio un valor público que implique corresponsabilidad y compromiso civil ante la necesidad de crear nuevos estados de confianza, solidaridad, justicia, fraternidad, equidad y responsabilidad cívica.

Entre las propuestas de análisis más recientes sobre el papel del gobierno para la atención y solución de los problemas públicos, se establece una relación entre la eficiencia de los gobiernos locales y la efectividad de establecer procesos de gobernabilidad, el interés sobre esta posible relación de gobierno ha generado la creación de experiencias concretas en el ámbito local; donde hay que destacar que

---

<sup>4</sup> Véase para mayor detalle sobre el tema, el libro de “*Bienestar, Justicia y Mercad*” Paidós I.C.E / U.A.B. Barcelona, España. 1998.

se involucra a los ciudadanos en diferentes momentos: para la toma de decisiones, las acciones de coordinación, las estrategias de gestión gubernamental, y la evaluación de los programas implementados. Inclusive, en las experiencias presentadas sobre la identificación de capital social en América Latina, se evidencian algunos de los efectos positivos de resultar de establecer una relación de apertura entre el gobierno local, las instituciones políticas y los funcionarios públicos frente a determinados escenarios sociales.

A continuación se presentan tres factores centrales, que desde nuestra perspectiva podrían perfilar los cimientos para la creación de puentes alternos entre la administración de lo público y las formas de capital social: en primer lugar, se encuentran la importancia de las instituciones sociales; la conformación de identidades ciudadanas y la construcción de gobierno alternos.

#### **4.3 La cultura y los valores sociales en el desarrollo de una Administración de lo Público.**

Entre los aspectos más sobresalientes que los analistas actuales destacan del capital social se encuentra los valores y cultura, de los cuales, en el capítulo anterior se muestran sus cualidades y virtudes para la conformación de identidad y procesos de participación y organización cívica.

Particularmente, la cultura<sup>5</sup> y los valores socioculturales son el marco que dan sentido a los elementos centrales para la formación de expresiones de capital social; es decir, la conformación de nuevas estructuras sociales e instituciones sociales van acompañadas de dosis de confianza, credibilidad, certidumbre, satisfacción, donde las normas de reciprocidad, las actitudes solidarias y cívicas, establecen condiciones para identificar y redefinir nuevas instituciones sociales, políticas y económicas que la sociedad legitima para reorganizar el entorno. Los valores sociales que orientan a las personas para trascender momentos de crisis, situaciones de conflicto, estados de competitividad e individualismo no son del todo evidentes, ni claros, se expresan simplemente en determinadas circunstancias o coyunturas específicas, conformando respuestas y relaciones de colaboración, cooperación y estabilidad colectiva.

Para la cultura, la cohesión social significa un estado ideal que posibilita el establecimiento de normas y reglas de consenso y acuerdo para fortalecer lazos

---

<sup>5</sup> En la caracterización que se hace de la cultura en el informe de la Comisión Mundial de la Cultura y el Desarrollo de la UNESCO (1996), se establece que “la cultura es la manera de vivir juntos, de establecer relaciones de convivencia entre los diferentes [...] moldear nuestro pensamiento, nuestra imagen y nuestro comportamiento”.



sociales, y ello supone también, que para los individuos hay un estado de derecho que los provee de ciertas condiciones de vida y permanencia en relación con los otros; luego entonces la cohesión social permite la identificación con las formas de gobierno, con la estabilidad y la seguridad, y, con el establecimiento de lazos cívicos que coparticipan con los interlocutores del gobierno. Tal es el caso, que cuando se presentan diferencias entre las instancias de gobierno y busca establecer arreglos institucionales horizontales dice Stephan Baas (1997) hay un impacto positivo en la generación de redes de confianza, buen gobierno y equidad social.

En este sentido, para el planteamiento económico y las dificultades racionales que negaba la importancia de los valores culturales en el desarrollo, hoy está en la mesa de discusión por “mercadólogos”, es decir, para que la lógica del mercado funcionara era necesario presuponer algo que aparentemente era básicamente incuantificable y, por lo tanto, irreal para el racionamiento y el conocimiento científico, sin embargo, los impactos de los valores culturales sí han dejado ver sus estragos para los planeadores del desarrollo económico; tal es el caso, que sin la confianza de los consumidores y las consideraciones sobre sus formas de vida y relación intercultural no es posible suponer la construcción del desarrollo.

La cultura y el capital social, son establecidos hoy como un binomio viable para el desarrollo porque ambos son parte de la estructura social y fundamento del bien colectivo, del que nadie puede apropiarse y de ninguna manera cotizarlo, dado que adquieren sentido sólo para quien lo estipula dentro de su código de valores y principios sociales. Lo cual, nos permite establecer que el interés sobre el capital social de una sociedad está dado y revalorado en la medida en que construye un modo característico y único de valorar expresiones de vida más humana y sostenible para la apuesta del desarrollo.

En la definición de Coleman y Putnam, De Vylder explica que el capital social como un bien colectivo, va en provecho a todos y no sólo algunos oportunistas, así también, subraya que el marco institucional y de vida asociativa para la economía del “desarrollo”: las relaciones sociales múltiples y armoniosas son un prerrequisito necesario para tal proceso.<sup>6</sup>

Así como para la vida económica el capital social y la cultura establecen algunas consideraciones necesarias para la reproducción de su propia existencia, en la vida política hay un caudal de expresiones de éstas dos dimensiones que nutre su acción cotidiana de las personas. En la medida que las relaciones de conflicto y confrontación van “limando asperezas” entre los actores sociales, la cooperación empieza a surgir como un mecanismo saludable en las relaciones sociales.

El despertar de niveles de confianza en el ámbito de la acción gubernamental, es

---

<sup>6</sup> Citado por Gilber Rist en artículo “La cultura y el capital social: cómplices o víctimas del desarrollo?”. Del libro: *Capital y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. F. C. E. Argentina, 2000.

establecido a partir de considerar y tomar en cuenta las virtudes de la cooperación que la propia naturaleza de cada nación expresa; ante este hecho, la vida política de la acción gubernamental será reflejo de la capacidad de identificar y retomar las voces de sus ciudadanos, en tanto que puede orientar sus políticas, dar continuidad a la aplicación del estado de derecho, reducir las incertidumbres y favorece el clima de estabilidad para lograr fomentar la inversión y la producción necesarias para cualquier nación, y con ello, mantener un sistema económico interno corresponsable y, un estado de vida política activa y vulnerable a las presiones externas.

Sin el respeto a las tradiciones culturales de los pueblos y a la historia que hace la idiosincrasia de cada comunidad, ambos factores que contribuyen a un estado de cohesión social, los cambios y las transformaciones políticas y económicas corren el riesgo de acelerar procesos irreversibles, y en vez de generar soluciones, establecen nuevos problemas. En actualidad, a pesar del proceso devastador que ha tenido la modernización frente a los núcleos básicos de movilización social y participación de la sociedad civil que mantuvieron una actividad participativa durante los años sesenta hasta los ochentas del siglo pasado, hoy se renuevan y expresan con efervescencia ante determinados problemas, su capacidad de movilización y articulación de acciones frente a las irregularidades que la estructura de poder ha propiciado condiciones de alerta civil.

Ahora bien, la posibilidad de identificar y generar capital social aún dentro de gobiernos autoritarios, exige ciertas condiciones básicas para ejercer el derecho de juntarse, asociarse, coordinarse, crear redes y potenciar cualquier expresión que fundamente una causa por el bien común, como lo es: una actitud ante la vida con justicia, equidad y libertad, en este sentido los proyectos actuales ofrecen que la democracia es un camino viable; incluso, entre los partidarios más entusiastas del capital social plantean que sólo es posible encontrar en una sociedad democrática expresiones o formas de capital social que contribuyan al desarrollo de la vida de la sociedad.

Lo central de una cultura son los valores y sí éstos son inspirados por un ideal democrático es posible construir los medios y los valores que se requieran; éstos son dice Luciano Tomassini (2000)<sup>7</sup> precisamente, la fuente de los sentidos que organizan el mundo de la vida y motivan el comportamiento de las instituciones y personas. Los valores que conforman una cultura están en el conocimiento, en el sentimiento y en la acción que motivan en los que la poseen y la recrean con sus intenciones

---

<sup>7</sup> Pude ser interesante revisar los planteamientos del autor, en la medida que abunda en un conjunto de señalamientos sobre los temas culturales o valóricos, en particular señala: “ que su importancia durante la mitad del siglo XX, agitado por fuertes turbulencias espirituales, ideológicas o militares, fueron silenciados en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial debido, por una parte, al desafío de preservar la intangibilidad de los valores del mundo libre y de la economía capitalista tal como habían sido difundidos por los Estado Unidos frente a la amenaza del campo socialista y, por la otra, a la exitosa expansión de los economías de mercado hasta los setenta. Ambos factores contribuyen a crear un clima de autocomplacencia que congeló el debate en torno a las opciones valóricas. El tipo de desarrollo capitalista, individual, competitivo y valóricamente neutral que se dio en aquel período, explicado por los enfoques conductistas, el *public choice* o de la teoría de juegos, fue una singular excepción histórica, que durante menos de medio siglo se ha impuesto...” (p.67)

personales y comunales.

Los valores de la cultura configuran un mundo simbólico excepcional y único, en tanto, encarnan nuestros gustos, preferencias, deseos, aspiraciones, fantasías, utopías, incluso establecen las condiciones para la reproducción de nuevas formas de intercambio, relación y comunicaciones (G. Simmel 1900); son los valores asuntos clave para entender la historia, aunque ésta no siempre sea lo que se desea.

En el desarrollo de una sociedad la cultura y los valores son acompañantes centrales para mirar el mundo, aunque ese mundo cambie; ambos proveen de la conformación de una estrategia a seguir que puede ser ideal de lo que uno desea, pero que cumple una función socializadora en términos de potenciar alguna orientación de cómo llegar a donde se quiere. Por tal motivo, las instituciones son producto de la cultura y los valores que de ella se desprenden, son las instituciones síntesis del conjunto de creencias, ideas, ideales y principios que hacen a un pueblo.

La cultura como proveedora de conocimiento y experiencia colectiva establece para el capital social un asidero confiable de expresiones de participación para la conformación de una cultura cívica; ya sea porque puede acercar a los diferentes, a los desconocidos, a los sin techo, a los pobres del mundo, a los excluidos, a los marginados, con los que poseen todo; ya sea porque, la calidad de su organización y comunicación buscan ser abiertas y públicas en los asuntos públicos; ya sea porque permite crear instituciones, pero también transformarlas.

Es pues, la cultura y los valores de nuestro tiempo los que van orientando nuestras expectativas sobre el presente y el porvenir, es una visión sobre la construcción de condiciones y posibilidades de existencia, no sólo como sujetos sociales individuales, sino asumiendo la alteridad con los otros. Y el capital social es un medio de sistematizar y reconocerse entre esa diversidad de caracteres para organizarse bajo ciertas coyunturas o por el gusto o la satisfacción de compartir un momento del mundo de la vida; luego entonces, la cultura que da significado a nuestros actos, es apropiada y expresada en cada uno de los grupos de referencia en los cuales participamos.

En este plano, la cultura y el capital social están en condiciones de ser vistos por la administración del gobierno como dos factores fundamentales para la elaboración de políticas de acción gubernamental encaminadas a estimular la participación de la sociedad civil considerando sus raíces y estableciendo compromiso con los principales actores sociales, en dos sentidos a considerar: por un lado, reconociendo que ambos establecen formas de solidaridad y cooperación como método para enfrentar y construir su vida cotidiana, lo que les lleva a adquirir habilidades de solución bajo distintos contextos y con escasos recursos en la mayoría de los casos. Y por el otro, la arquitectura que van conformando la cultura y los valores establecen necesariamente redes de interacción, formas de producción e

intercambio, lazos históricos que forjan instituciones y normas sociales perdurables que reorganizan y orientan al mundo.

Para el ejercicio gubernamental, redefinir lo público como fundamento de su acción administrativa, requiere de una apertura a nuevas formas de atender y ubicar los asuntos públicos, donde será necesario reestablecer los mecanismos de participación legal que den legitimidad a las formas de organización de la sociedad que se traducen muchas veces en participación ciudadana.

Evidentemente, que este giro en la perspectiva de las tareas gubernamentales y de la búsqueda por una nueva administración de lo público, no obedece solamente a la emergencia por una nueva gobernabilidad o por el establecimiento de un buen gobierno; sino porque para ello, se requiere principalmente de redefinir los asuntos públicos y las estrategias de atenderlos, entre ellos, el crecimiento de la inequidad social, la injusticia, y la falta de credibilidad en las propias instituciones.

Y sobre la transformación que están sufriendo las instituciones sociales es que haremos un paréntesis para establecer, qué son, cómo se definen y cuál es su función dentro de la perspectiva del capital social, así como su relevancia para la consolidación de un gobierno alterno.

#### **4.4 La transformación ética de las instituciones y la ciudadanía.**

Para la comprensión de las Instituciones, partiremos de un camino ya avanzado por los especialistas, y que aquí solo señalaremos de manera sucinta, suscribiendo los aportes conceptuales y teóricos de la corriente del Neoinstitucionalismo. Dentro de la economía moderna el neoinstitucionalismo es una de las tendencias que aportado a la reflexión y el análisis de los cambios institucionales y las formas de gobierno, revisando las formas de constitución de las Instituciones y estructuras normativas y restrictivas para la consolidación de Instituciones sociales alternas; pero veamos, por qué es nodal la comprensión de ésta corriente y, que relación mantiene con la reforma de la administración pública y la idea de capital social.

La importancia de revisar el papel y la función que desempeñan las instituciones, ha ido en aumento en las últimas tres décadas, no sólo en el ámbito económico, sino en el político, cultural y social; ello a la luz de una nueva perspectiva institucional que responda a las nuevas condiciones estructurales y ubique las necesidades sociales dando certeza y estabilidad, interactuando con los mecanismos del mercado y el Estado, principalmente, en lo que refiere a la asignación y distribución de los recursos –“escasos”-, en un primer momento. Sin embargo, las reflexiones sobre la introducción de instituciones alternas, o la reforma de las existentes, han sido propuestas también, como un mecanismo para mejorar el bienestar social y equidad en la distribución de los ingresos, lo que se traduce en una preocupación clara sobre

la atención y solución de los problemas sociales que se han agudizado con la liberalización de los mercados y la transformación del Estado nación.

Ciertamente, la profundidad del cambio estructural y el nuevo contexto económico y político internacional han puesto de manifiesto que la necesidad de la reforma institucional es algo urgente y preponderante; es una respuesta obligada ante las exigencias del mundo global que sin duda demanda justamente de “actualizar” los marcos institucionales básicos para mantener un campo fértil al capital. Empero, ello no es una labor fácil, menos aún, cuando los cambios a una institución son producto de la experiencia histórica, lo que presume un periodo largo, lento y pausado de transformación; en ningún momento puede llevar el ritmo de las aceleradas operaciones del mercado o los contextos políticos.

En efecto, la globalización ha afectado significativamente la organización tradicional de los estados nacionales y, especialmente, sus arreglos institucionales en diferentes ámbitos, incluso, se hace evidente cuando se reconoce que el retaso relativo de las instituciones puede constituirse en un obstáculo importante para el desarrollo económico<sup>8</sup>.

Es importante reiterar que para este trabajo de investigación, la apuesta de esta corriente de investigación teórica, es vista de como una perspectiva de análisis promisorio con una metodología incluyente de temas y enfoques<sup>9</sup>, que en muchos aspectos supera los enfoques convencionales, abriendo con ello el abanico de posibilidades en la agenda de discusión, principalmente en lo que refiere en el análisis y diseño de las políticas públicas. Dentro de los promotores de las instituciones y el neoinstitucionalismo, se reconoce el trabajo de reflexión conceptual y teórica que aún desarrollan los fundadores del neoinstitucionalismo<sup>10</sup>, el cual, no es un trabajo terminado, sigue arrojando luz sobre la importancia de la constitución de las instituciones sociales.

Los aspectos del neoinstitucionalismo que rescatamos como importantes para la construcción de una perspectiva sobre la nueva administración de lo público; hacen referencia a la necesidad de un marco conceptual y una perspectiva metodológica, mediante la cual, se analicen los aspectos económicos, políticos y sociales, para la redefinición del papel del Estado, el sistema político, la cultura y los valores; hay también, una necesidad clara por estudiar los procedimientos involucrados en los

---

<sup>8</sup> Como lo señala D. North (1993). Sobre este punto, el libro de “*Instituciones, cambio Institucional y desempeño económico*”, sienta precedentes importantes que sería recomendable revisar.

<sup>9</sup> Como lo señala Ayala Espino, en el libro “*Instituciones y Economía*”, Una introducción al neoinstitucionalismo económico; F. C. E México.1999.

<sup>10</sup> Mismos que afirman, que el neoinstitucionalismo es un programa interdisciplinario que trata explícitamente con las relaciones entre instituciones, cambio institucional y desempeño económico. El análisis neoinstitucionalista es una línea de investigación que parte de la economía neoclásica y que no la abandona. En el centro de su agenda de investigación está puesto el énfasis en los derechos de propiedad, la medición de los costos de transacción, el cumplimiento de la ley y los problemas de información incompleta. L. J. Alston, T. Eggertsson y D, North, “*Empirical Studies in Institutional Change*”, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

fenómenos a través de los cuales la economía, el mercado y las instituciones se estructuran y/o desestructuran para atender las nuevas necesidades sociales; y finalmente, se introduce el papel de la cultura<sup>11</sup> en el proceso de evolución de una economía como un proceso acumulativo de conocimientos, hábitos y valores.

Ahora bien, las instituciones sociales son definidas por North como las *“las reglas del juego en la sociedad o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humano. Por consiguiente, estructura incentivos en el intercambio humano, sea político social o económico”*(op. cit 1993:13).

Las instituciones tienen funciones específicas y primordiales para la interacción humana, entre ellas, la reducción de niveles de incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura y una guía para la vida diaria. Son construcciones históricas que a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio), los individuos erigen expresamente. En la actualidad, las nuevas formaciones institucionales pueden emerger gradualmente mientras desaparecen otras las viejas instituciones, lo que no obvia, la ocurrencia de cambios institucionales abruptos.

El neoinstitucionalismo, distingue a las instituciones de las organizaciones, aunque ambos proporcionan una estructura a la interacción humana; las instituciones son un conjunto de reglas y normas; las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones colectivas y desenvolverse como *“actores colectivos”* en el mercado. En la medida que las organizaciones están regidas por instituciones, que las organizaciones se encargan de diseñar, aplicar y vigilar, puede afirmarse, que las organizaciones son instituciones en el sentido que están regidas por reglas.

Las instituciones son importantes para el ejercicio de la vida social, porque contienen restricciones e incentivos que constriñen las acciones y elecciones de los individuos; así como son estructuras de incentivos (o desincentivos) que estimulan (o inhiben) el intercambio humano: político, social y económico. Existen dos tipos de instituciones de acuerdo a su formalización en la ley: formales e informales

<b>Tipos de instituciones</b>	<b>Mecanismos de regulación</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Cumplimiento</b>	<b>Espacio</b>
Formales	Leyes y reglamentos	Atacar problemas específicos	Obligatorio y coercitivo	Dominio público

<sup>11</sup> La cultura es vista desde el neoinstitucionalismo como importante en la formación de identidades individuales y colectivas, las metas individuales y sociales, las preferencias sociales y económicas en cuanto al ahorro, el trabajo, la inversión, el consumo, la innovación y la incorporación de tecnologías y, en general, en los modos y estilos de vida individual y social. La cultura es identificada como una construcción que, a su vez, es un producto de la interdependencia entre individuos y grupos.

Informales	Reglas no escritas y convencionales	Códigos y valores	Voluntario y auto-cumplido	Dominio Privado
------------	-------------------------------------	-------------------	----------------------------	-----------------

Fuente: Instituciones y Economía. Ayala Espino (1999)

Por su origen, las instituciones pueden ser sociales y estatales: 1) Las sociales son las convenciones que se establecen en una determinada sociedad y son de creación y cumplimiento voluntario por parte de los individuos, es decir, no es necesario el poder público para forzar, su cumplimiento. Las sanciones, derivadas de su cumplimiento son informales y descentralizadas, es decir, descansan en la propia responsabilidad de cada individuo, y; 2) Las instituciones estatales, en cambio, tienen su origen en la iniciativa de un poder superior de orden y estabilidad, en ese sentido, se imponen externamente a los individuos o a la comunidad, y el Estado obliga a su observancia por medio de la coerción.

Las fuentes de origen de las instituciones están establecidas bajo ciertos criterios; se pueden originar como una decisión individual, ser diseñadas y operadas individualmente; empero, son para resolver conflictos o controversias entre individuos o grupos. Las instituciones podrían tener su origen en una decisión individual y voluntaria, aunque fuesen diseñadas y operadas colectivamente. Generalmente, los individuos demandan voluntariamente a las instituciones, pero son diseñadas y operadas por el gobierno, quien se encarga de su vigilancia y cumplimiento.

El incentivo más importante para demandar la creación de instituciones tiene que ver con que reduce los riesgos y la incertidumbre económica y social, permite aumentar la seguridad del intercambio, para emprender procesos económicos complejos y de larga maduración, ello no quiere decir, que siempre tengan resultados positivos y efectivos. La efectividad de una institución depende de su capacidad para estimular un comportamiento cooperativo entre los individuos. También es eficiente en la medida que genera condiciones estables para las elecciones sociales, políticas y económicas de los individuos, al mismo tiempo que propicia la coordinación de decisiones colectivas.

La función estabilizadora, social y económica de las instituciones es, un tanto contradictoria; porque son las instituciones las que crean un entorno estable, pero también, restringen las posibilidades de introducir cambios necesarios para ajustarse dinámicamente a las modificaciones que se expresan en la cotidianidad.

En resumen, las instituciones son las restricciones que los hombres han erigido para: a) moldear las interacciones humanas en el sentido más amplio del termino; b) estructurar los incentivos en el intercambio humano: político, social y económico; c) reducir la incertidumbre y; d) proveer de señales para organizar la vida diaria, es

decir, guiar la interacción humana.

De lo anterior se desprenden las siguientes conclusiones: 1. Las instituciones son diferentes de los agentes y las organizaciones que las generan, aplican, usan y vigilan; 2. Las instituciones no son neutrales, ni exógenas al intercambio y; 3. El intercambio institucional, a través del tiempo, define las reglas que moldean la conducta social y el intercambio, por esta razón son un factor clave en la explicación del cambio histórico y en el desempeño de las sociedades.

Hasta aquí el planteamiento del neoinstitucionalismo nos ilustra sobre la trascendencia de las instituciones, y como éstas son capaces de hacer prevalecer formas desarrolladas de convivencia, intercambio y sobre todo de atención a situaciones específicas que atañen a la sociedad, como por ejemplo, la pobreza, la desigualdad, la injusticia, los derechos, etc.; no obstante, debemos señalar que existen características particulares de cada época, en los cuales, es necesaria la recomposición de las instituciones o la creación de nuevas formas de sociabilidad que incluyan y reagrupen a los individuos.

La importancia de las instituciones sociales radica en el poder de influencia que tiene sobre los individuos y las formas de intercambio social que puede producir. Sin la representación de una estructura institucional que nos provea de normas, valores, reglas, procedimientos, seríamos incapaces de valorar los beneficios que se obtienen al actuar en coordinación con otros. Y la forma de estructurar la vida social, implica al mismo tiempo el modo en que se producen beneficios sociales, como resultado de las ganancias que se derivan de acciones de cooperación, coordinación, solidaridad, reciprocidad, confianza e intercambios comerciales, y los derivados de ellos.

La capacidad que se les reconoce a las instituciones sociales para proveer y permitir realizar interacciones complejas, potencia la capacidad de respuesta de las negociaciones y los consensos; aunque también posibilita, la solución práctica a problemas específicos, ambos generan en las expectativas generales estados discontinuos de incertidumbre para llegar a la conformación de certezas sobre el entorno.

En el caso de las instituciones políticas que el Estado representa frente a la sociedad, se encuentran hasta cierto punto dentro de una normatividad que reglamenta y articula las relaciones políticas, económicas, culturales y sociales que se cumplen mediante el derecho y la ley; no obstante, en el ejercicio del gobierno, y, por consiguiente, de la estructura administrativa se reconoce un conjunto de formas de organización gubernamental que ejercen poder; aunque este ejercicio atente contra los intereses de algunos sectores de la sociedad. Es decir, el gobierno es en el sentido estricto, un conjunto de instituciones sociopolíticas y económicas que trata de dar bienestar y seguridad a todos, a pesar de ello, en la acción gubernamental hay un



sin fin de reglas y normas informales, que han violentado la capacidad de respuesta y eficacia del Estado.

Ante tal situación, la sociedad cuestiona las instituciones de gobierno, y ello implica, la redefinición de valores y principios fundamentales que orientaban las relaciones sociales. La existencia de otros actores sociales, factores económicos y financieros en la coyuntura política y social, como es el caso del mercado y la globalización, paradójicamente, han estimulado la reflexión sobre la vigencia y la función de las instituciones, y con ello, la agudización de un estado de emergencia y crisis de los valores que ya no dan certidumbre.

Un ejemplo claro de este fenómeno de recambio es la institución que representa la familia, la cual enfrenta un embate drástico ante la presencia de nuevas formas de convivencia y sociabilidad que han redefinido la idea de unidad familiar, la función de la familia adquiere otro status, los valores fundamentales y los derechos sociales, son parte de un estado distinto en la vida de los individuos y las colectividades.

Para Francis Fukuyama<sup>12</sup>; uno de los analistas contemporáneos que ha dedicado al estudio de la transformación de la sociedad norteamericana; la familia en particular es un centro neurálgico para esta sociedad, y a partir de sus investigaciones argumenta, que sin duda, la familia ha vivido cambios drásticos en las normas sociales que articulaban su función social, particularmente en lo referido a la procreación, las relaciones entre los sexos y la propia identidad de la familia; también los señalamientos muestran que la importancia de la familia ha llevado a redefinir la institución que representaba como proveedora de formas de reproducción de lazos sociales que se daban en el ámbito privado para desarrollarse en la vida pública, dirigirse ahora por nuevos criterios que están conformando formas familiares que se dan dentro del hogar, que no necesariamente corresponden a la visión tradicional: padre, madre e hijos.

Desde los sesenta, señala, el mundo occidental ha sido afectado, la introducción de nuevas tecnologías, desarrollos científicos, la revolución educativa y cultural, la revolución sexual, el feminismo, y el fortalecimiento de la industria bélica y militar, son entre otros los que han expuesto públicamente estados de transformación críticos en las sociedades occidentales; las estrategias del capital, sus valores y las instituciones que las articulaban, hoy se encuentran congestionadas, saturando de manera importante a las instituciones más antiguas.

Tal afirmación no pretende confrontar el rumbo acelerado que emprendió la sociedad desde la modernidad, más bien evidenciar la necesidad de encontrar caminos viables de comprensión y explicación ante la urgencia de redefinir las

---

<sup>12</sup> Se sugiere revisar los planteamientos desarrollados sobre el tema en: “*Confianza; Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*”; México 1996. Ed. Atlántida; y *Las reglas del juego, La gran ruptura; la naturaleza humana y la reconstrucción del orden social*. México 1999, Ed. Atlántida.

concepciones sobre la vida contemporánea, y sobre todo, ante la exigencia de una crisis social en los diferentes ámbitos de la vida de la sociedad.

Los cambios sociales y sus impactos en las sociedades occidentales son para Fukuyama evidentes, en la medida que es posible comprobar efectos irreversibles tales como: un alto grado de desconfianza en los gobiernos, la falta de legitimidad de los Estados, el debilitamiento de las instituciones políticas y económicas, la modificación y rompimiento de los lazos socio-afectivos que conforman los valores comunes que unían y daban un orden a los individuos, a las colectividades y a las propias instituciones económicas y políticas.

El discurso del capital social relaciona los valores sociales, morales y las normas culturales, y reivindica las *"virtudes sociales"*: como la honestidad, la reciprocidad y el cumplimiento de los compromisos contraídos que no solo tiene mérito como valores éticos, sino que poseen un valor económico tangible y ayudan a los grupos al logro de objetivos compartidos.

La discusión revela que compartir valores y normas no genera, en sí mismo, un capital social, ni nace de ello una institución pública, ya que los valores pueden ser erróneos, contradictorios, polarizados o hasta *"perversos"*; entonces hay una nueva necesidad sobre cómo identificar la institucionalización de los valores y formas de capital social, ello exige una visión amplia que concrete y respalde las virtudes sociales en virtudes cívicas.

Para la Administración de lo público, la transformación de la familia y su relación con el capital social son materia de estudio, porque la familia como entidad histórica constituye la unidad social básica que permite aprender y desarrollar formas cooperativas, solidarias, relaciones de fraternidad, reciprocidad y cohesión social; como lo destacan los difusores del capital social, *el capital social es el conjunto de recursos inherentes a las relaciones familiares, a los grupos y a las organizaciones sociales de la comunidad que hacen al desarrollo cognitivo o social de un niño* (Bourdieu y J. Coleman).

Este planteamiento reconoce que la cooperación en el seno familiar se facilita por el hecho de que tiene una base de sustentación biológica; sin embargo, las formas de reciprocidad, solidaridad, cooperación y confianza que se forman al interior de la familia están dadas por un conjunto de relaciones sociales que ya E. Durkheim señalaba era una forma instintiva de cohesión para la estabilidad y la certidumbre.

En este sentido, la reflexión sobre la transformación de la familia ante los problemas actuales habla de la existencia de revisar cuales son los cambios que está sufriendo, algunos relevantes son: el grado de desunión de la pareja con y entre los hijos, los altos índices de divorcio, las familias con un solo progenitor (Wilson, 1994), las relaciones extramaritales (Katzman, 1997); así como, la constitución de nuevas

entidades de convivencia entre personas del mismo sexo, en unión libre, la unión entre parejas donde ambos tiene hijos de diferentes parejas, entre otras modalidades; el entendimiento de este tipo de situaciones supone reorientar las políticas públicas y la visión del desarrollo humano.

Por ende, entre las consideraciones positivas que los fundadores del capital social reconocen en la familia, se identifican que es una institución que provee de ciertos patrones normativos y valorativos frente a los cambios, el espacio familiar crea condiciones afectivas y de solidaridad que genera sensibilidad o apatía ante los problemas sociales inmediatos; también, hay una correlación entre la formación de capital social dentro del núcleo familiar que puede llegar hacerse extensivo a otros problemas del ámbito común: equidad, justicia y salud pública (Kawachi, Kennedy y Lochner, 1997)<sup>13</sup>. Para otros la familia aporta a la consolidación del capital humano (Teachman, Parasch y Carver 1997)<sup>14</sup> y por consecuencia, establece bases para la reproducción de pautas de comportamiento social, lo que representa un componente central para los asuntos del desarrollo.

Para el capital social, sin duda, la afrenta que vive la familia y los valores sociales es un parteaguas que no puede pasarse por alto, no por reivindicar instituciones o valores sociales tradicionales, sino porque ya no corresponden a la realidad; de ahí que haya en la actualidad un interés puntual, por diversos gobiernos y organismos por invertir en la consolidación del capital humano, en el desarrollo humano y en el fortalecimiento de las instituciones sociales que confluyen para su redefinición; por ejemplo, las políticas públicas y los programas de apoyo a la diversificación del papel de las mujeres.

Las instituciones sociales como la familia, representan para la Administración de lo público un campo fértil de estudio, investigación e intervención de la acción pública, en el sentido de clarificar la definición que contemporáneamente se perfilara de la institución familiar; en tanto que para la administración gubernamental y las políticas de desarrollo son un bastión de producción de Política Públicas, y por supuesto, para la acciones de gobierno y la aplicación de la Política Social representan un reto que tiene que ser atendido, ya que entre las causas más significativas que incrementan la pobreza mundial se encuentra la desintegración familiar y el agotamiento del “modelo” de familia tradicional.

Sobre esto, la posibilidad de desarrollar nuevas formas de atender los asuntos públicos, desde una perspectiva de lo público, como son los impactos de la transformación de la familia, abre caminos importantes para la redefinición de los objetos de estudio de la disciplina, su enfoque y su posición política; así, el tema de la familia puede ser planteada como un ejercicio que desarrolle diferentes vías de

---

<sup>13</sup> Evidencias encontradas en “*Long live community. Social capital as public health*”, en revista de investigación The American Prospect; noviembre- diciembre, núm. 35.

<sup>14</sup> Es recomendable revisar sus reportes de investigación en: Social Forces, Vol. 75, núm. 4. Titulado: “*Social capital and the generation of human capital*”.

exploración, como por ejemplo, en los aspectos teóricos, metodológicos y técnicas de intervención para el diseño e implementación de política públicas.

Ahora bien, se entiende que la transformación de las instituciones sociales, públicas y privadas, como las mismas organizaciones sociales tiene como referente directo los valores sociales y en las pautas culturales que se van transformando y reproduciendo de generación en generación, sin embargo, es necesario identificar la matriz sociocultural articulada y lo que cambia de ella, luego entonces, es necesario conocer y tener presente la dinámica del *anima* de la cultura (Giner S. 1987); para observar los cambios que favorezcan una nueva socialidad, así como los que perturben y afecten negativamente las relaciones sociales, la vida personal y pública de los participantes y actores sociales.

#### **4.5 Formas alternas de organización y sinergia ciudadana.**

En la actualidad como ya se ha mencionado, la cultura y los valores que dan fundamento a las instituciones históricas continuamente se transforman, impactando de alguna manera los usos y las costumbres de la vida de las personas y de sus formas de organización, pasando por diversos ámbitos que dan sentido e identidad a las personas. Existe, evidentemente, una serie de amenazas sobre aquellas formas y prácticas cotidianas que van tejiendo lazos sociales y generaban estrechas redes de confianza y compartición de experiencia.

A diferencia de las estructuras que rigen a las instituciones formales, la vida comunal de las personas representa un espacio multidimensional que irrumpe y construye posibilidades de existencia, es decir, la comunidad como un espacio que provee de sentidos y significados, favorece las formas de organización alternativas, que en muchos casos llegan a ser auto-determinativas de su desarrollo y crecimiento.

La estructura formal de las instituciones políticas y económicas por ejemplo, llegan a representar un contrasentido para la vida comunal, ya que por su naturaleza actúan y responden a una lógica distinta frente a las demandas de la sociedad civil, lo que generalmente crea una confrontación entre la necesidad de obtener satisfactores para la vida y los medios de acceder a ellos; y ante dos lógicas distintas que no establecen comunicación, la generación de incertidumbres es más alta y se profundizan las diferencias sociales<sup>15</sup>.

Así, los espacios en que se reconoce la presencia de capital social han sido identificados particularmente en las acciones producidas a partir de una vida comunitaria intensa y sólida, con intereses compartidos o generados; aunque se reconoce, que también puede construirse y generar sinergias específicas que movilicen a la propia vida comunitaria y hasta cierto punto impulse la construcción

---

<sup>15</sup> Giner S. “*El destino de la libertad*”; Ed. Espasa Galpe. Barcelona 1987.

de un proyecto democrático desde la redefinición de las instituciones en su conjunto.

Para la Administración Pública convencional, tal vez estas reflexiones sobre la vida comunal y las forma expresión de la gente ante situaciones de conflicto, pueden representar más que una virtud para la reflexión intelectual y la acción estratégica, la necesidad de sumar variables o introducir aspectos que no estaban considerados como “validos” para el diseño, implementación y evaluación de una política pública. Incluso, la movilización social, la participación comunitaria y la fundación de nuevas formas de agrupación, durante mucho tiempo, fueron consideradas como un estado social que alteraba al sistema político y retrasaba el desarrollo y el crecimiento; también era visto como una forma de problematizar, politizar y “restablecer pactos” para la armonía que el propio estado requería.

Sin embargo, sobre la incertidumbre que propicia la transformación de las instituciones, Norbert Lechner, destaca más bien que hay un regreso sobre un “deseo de comunidad”; es decir, explica que ciertamente hay una reacción a la falta de credibilidad en el Estado y las promesas del mercado, pero que puede haber un resurgimiento por generar cohesión social mediante formas de vida colectiva institucionalizadas por la comunidad<sup>16</sup>.

La existencia de una crisis de las instituciones formales, estatales, públicas, económicas, políticas y sociales es identificada en diferentes escenarios, y se señala que tiene que ver particularmente con un desfase entre las instituciones formales y la falta de ciudadanía efectiva; de ahí que la identificación de la organización civil y la participación pública adquiriera una posición preponderante en las discusiones y reflexiones de políticos y académicos de la disciplina; los cuales, ubican a estas dos dimensiones con la necesidad de nuevos planteamientos para la redefinición de una administración pública incluyente, y, por consiguiente, el establecimiento de gobernabilidad.

La propuesta sobre la identificación de formas alternas de relación social, supone necesariamente, establecer redefiniciones que son trascendentes en la apertura conceptual de la disciplina; tales como: la comunidad, la vida pública, los valores cívicos, las instituciones de asistencia privada, movilización social, participación y cultura cívica, asociación altruista, etc., Entre éstos, la redefinición del ámbito que representa la comunidad, adquiere una nueva relevancia al ser identificada como un espacio de conocimiento del comportamiento colectivo y sus distintas expresiones para reproducir valores culturales y resolver ciertas necesidades humanas y sociales.

Para la acción gubernamental, dimensionar este tipo de conceptos bajo otras perspectivas puede ampliar sus formas de acercamiento a los problemas sociales y

---

<sup>16</sup> Norbert Lechner, “La búsqueda de la comunidad perdida”. Los retos de la democracia en América Latina”; en Sociológica, año 7, núm. 19, México, UNAM-Azcapozalco, mayo-agosto.1992.

sobre todo, le permite “economizar” al simplificar la operación burocrática que requiere la atención específica de los asuntos públicos; que dicho sea de paso, son una multiplicidad de condiciones las que se involucran en la identificación y en la atención puntual.

Bien comprendida la función de la comunidad y su capacidad para generar autoorganización y autogestión sobre los asuntos públicos, estimula nuevas posibilidades para redefinición de la administración de lo público; pero es necesario precisar que no se trata de “descargar o fragmentar” - nuevamente - los efectos positivos de la comunidad, politizando y apropiándose de su capital social; sino que sea un actor-interlocutor de las responsabilidades que le competen al gobierno y que el Estado tiene que garantizar a todos los individuos dentro de la sociedad, ya sea que éstos se expresen como: ciudadanía organizada, organizaciones altruistas, empresariales, políticas, populares, indígenas, sindicales, barriales, etc. Lo fundamental es el restablecimiento del diálogo y de un proyecto democrático de vida social.

De esta manera, la comunidad supone efectos positivos para la acción gubernamental y para el reconocimiento de nuevas identidades ciudadanas indispensables para enfrentar las nuevas coyunturas políticas, económicas y sociales. Desde la perspectiva de una Administración de lo Público, es posible, construir las condiciones para la cohesión social, la estabilidad mediante nuevas formas de cooperación, diálogo, sinergia e intercambio cultural, que fortalezcan estados de credibilidad y confianza en las instituciones políticas, económicas y sociales. En este sentido, proponemos a la comunidad como una entidad que posibilita las bases para la conformación de lazos sociales, redes cívicas y formas participativas que fortalecen la reproducción de mejores condiciones de vida.

Asumir una concepción amplia sobre la vida comunal, implica reconocer su capacidad de reproducir la vida, identificando las aspiraciones comunes, entendidas estas desde lo que la sociedad conversa, comunica y discute por un lado, y por el otro, desde lo que la memoria y la micro-historia acumula en los pueblos. El espacio que la vida comunitaria reconoce como interlocutor en la formación de los procesos de movilización está relacionado con las formas comunicativas que se experimentan en el ámbito de lo público, es decir, “una sociedad es lo que platica”<sup>17</sup>; ciertamente la comunicación en la visión de Habermas (1989), nos permite sustentar la anterior cita con nuevos elementos: la comunicación es un proceso intersubjetivo que pone en interacción al sujeto al objeto, creando de esta manera un nexo significativo que permite reconstruir la vida pública a través de la comunicación.

Para la concepción del capital social, el espacio comunal es la posibilidad de la cohesión y la acción colectiva, es decir, es posible que exista una iniciativa que movilice el interés colectivo y personal; aunque ello, para muchos críticos del

---

<sup>17</sup> Tarde G. Tarde Gabriel; (1986) “La opinión y la multitud”; Ed. Taurus Comunicación, Barcelona España.

capital social es un ideal, dado que en la actualidad el proceso de individualización esta “descascarando” las formas de integridad y complementariedad que dan identidad a los individuos en la vida cotidiana<sup>18</sup>; es decir, a quienes afirman que las personas no establecen relaciones socialidad *intímidas o amistad*, procuran lazos tenues y flexibles, se involucran en más acciones, establecen relaciones de confianza y cooperación más acotadas a determinados ámbitos y plazos, lo anterior representa ciertamente un punto crítico para el capital social. Empero, las formas de relación que hemos descrito más que limitar la acción colectiva organizada, pueden ser vistas, como un momento previo en la transición o reelaboración de estados distintos de la vida social, que se encuentran procesando nuevos valores culturales y posiblemente, nuevas formas de institucionalidad de la vida social.

Es necesario decir, que las pociões críticas hacia el capital social se muestran, poco halagüeñas, más bien pesimistas sobre las formas de organización y la reivindicación de la participación de los actores sociales en comunidad; y, mantiene una concepción filosófica y antropológica del ser humano: pragmática, utilitaria y egoísta; esto es, se junta y organiza solamente para su beneficio propio, por alcanzar el bien máximo con el menor esfuerzo y satisfacer sus instintos de autoconservación mediante los otros. Entonces, las personas son presentadas como sujetos pasivos, dependientes, conformistas y determinados socialmente; por lo tanto no pueden ser ciudadanos críticos y pensantes; ni pueden ser partes de una sociedad civil que se transforma.

En este tipo de argumentos supone que los individuos son un consumidor potencial de modelos de vida que no corresponden necesariamente a sus condiciones reales, seres humanos huecos que fácilmente se “desenchufan”<sup>19</sup> como ciudadanos de las condiciones comunes, son excluidores potenciales, siguen modas y se expresan intolerantes de la pobreza y ajenos a la vida política y pública.

Ambas posturas ofrecen elementos debatibles, no obstante, ambas posibilitan y reconocen la generación de *redes sociales*, que en muchas ocasiones suelen ser espontáneas, pero que mientras duran cumplen una función pública; y sí permanecen o no unidas por esas mismas redes o lazos sociales, desarrollan experiencias y aprendizajes que movilizan capacidad y oportunidad política,

---

<sup>18</sup> Una concepción alterna de la constitución de los individuos y sus estilos de comportamiento en la sociedad tiene que ver con el reconocer que la existencia del comportamiento y el pensamiento social constituyen una conexión necesaria y azarosa; ésta se presenta en la vida cotidiana y alcanzará un estado de selección en la medida que se dan diversos estados de valoración en la actividad diaria de los individuos y sus relaciones; es decir, la estructura de la vida cotidiana en todas las esferas de la realidad, incluye momentos característicos, y todos tienen en común el ser *necesarios* para que el hombre sea capaz de realizar su forma de vida única y particular, pero al mismo tiempo colectiva. A propósito de ello, Agnes Heller (1972: 64), plantea: “*No hay vida cotidiana sin espontaneidad, pragmatismo, economicismo, analogía, precedentes, juicio provisional, ultrageneralización, mimesis y entonación*”.

En los planteamientos que desarrolla Heller en “Historia de la vida cotidiana”, pueden encontrarse importantes hallazgos de fenómenos que debemos comprender y asimilar para no caer en pensamientos absolutos, y en prejuicios sobre lo que somos y desarrollamos como sujetos sociales; incluso el reconocimiento del conflicto social, la fe, la confianza, el mito, la utopía, etc. como generadores de los cambios sociales.

<sup>19</sup> Término acuñado por García Canclini, en su crítica sobre las identidades ciudadanas y los consumidores de modas.

generalmente, frente a formas autoritarias, ineficientes y de iniquidad del gobierno. Así, la permanencia de formas de relación alterna no está supeditada a la temporalidad o a la cantidad de acciones de un grupo; sino está relacionada con el “placer”, el gusto, la satisfacción, y el compromiso de ser parte en la creación y construcción del cambio social. La idea de ser copartícipe de algún proyecto o de varios al mismo tiempo, involucra expectativas, acerca de una posibilidad de realización, donde hay una disposición a ser parte de una red que actúa por principios legítimos.

Tan es así, que la expresión “*Socializar la política social*”, por ejemplo representa hoy más que una expresión de un nuevo movimiento intelectual y político, una tarea a realizar en la acción concreta de la estrategia social de los gobiernos. Luis F. Aguilar (1999)<sup>20</sup> explica al respecto: “*el énfasis y propósito es la reivindicación y rehechura de lo público de la administración pública y que recibe su inspiración fundamental de una concepción de lo público alternativa a la establecida, la cual suele, por su perspectiva y propensión juricista, identificar sin más el ámbito público con los poderes públicos y las leyes públicas*”... “*pero de ninguna manera se agota en ellos, sino que se extiende a la esfera de la deliberación y la participación ciudadana en los asuntos públicos de su comunidad*”. (Op. cit. 141).

En este sentido, hay evidencia que para la política social, la creación y utilización del capital social son una fuente de desarrollo para las comunidades; es decir, aunque la utilidad del capital social para la política pública ha sido cuestionada (Portes Landolt, 1996), hay muchos estudios que evidencian y analizan una imperante sinergia de la institucionalidad del capital social en relación a las acciones del gobierno y los estados para diversos propósitos (Evans, 1996); incluso, hay casos en que la implementación de la política pública ha contribuido a la creación de capital social (Durstun, 1999).

En la mayoría de los países desarrollados hay importante crecimiento de la participación ciudadana en las tareas de asistencia a los grupos vulnerables, defensa de los derechos humanos, apoyo de actividades relacionadas con el desarrollo humano y social, voluntariados humanitarios que se enfocan a la educación, salud y capacitación de jóvenes, mujeres y adultos mayores; también hay una amplia participación en el fomento de programas de desarrollo económico: microempresa, empresas populares, negocios familiares, ferias de trueque, mercados de productores, etc., se pueden destacar, que las asociaciones altruistas<sup>21</sup> de clase media

---

<sup>20</sup> Entre los Impulsores de esta nueva perspectiva sobre lo público de la administración pública encontramos las investigaciones y la producción profesional de Luis F. Aguilar, que mucho ha contribuido a la redefinición de la acción gubernamental, sistematizando los hallazgos sobre políticas públicas, los asuntos de coordinación estatal, -entre otros-, para los cuales sugerimos revisar el artículo “*La coordinación social y la administración pública*” en la publicación del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM., Titulado: Reforma del Estado y Coordinación social. Coordinado por N. Lechner; R. Milán; F. Valdés Ugalde.

<sup>21</sup> Muchas de estas se definen, para declarar su independencia del estado y el gobierno o para insinuar su naturaleza “meta política”, como ONG. Aunque, esta definición no se salva de caer en supuestos ideológicos y radicalismo falso, ya que muchas de ellas reciben dineros públicos y dependen indirectamente de algún ministerio; porque en el sentido estricto una



se involucran en los problemas públicos a veces con fines religiosos o humanitarios, pero finalmente con contribuciones de diversa índole para los beneficiarios de los programas.

El capital social puede ser creado directa o indirectamente, lo que representa un potencial sinérgico de relaciones y redes de confianza entre los diversos individuos o grupos que lo poseen; y las fuerzas sociales que se gestan en estas nuevas formas de agrupación pública, son un potencial para la atención y la valoración de los problemas que puede vivir una comunidad en cualquier parte del mundo; tan es así, que la mayoría de los Estados nacionales en su momento a través de las distintas formas de organización estatal o de entidades federativas han establecido marcos jurídicos que estimulan la formación de organizaciones sociales de interés público, lo que permite el aporte voluntario de la iniciativa privada y las representaciones internacionales de asistencia.

Muchas de estas asociaciones o agrupaciones tienen raíz en instituciones tradicionales como la iglesia, las universidades, los propios partidos políticos, las comunidades de base, pero muchas más, surgen de modo frecuentemente espontáneo para reclamar un agravio o para enfrentar un problema específico; ello hace que la vida de la organización o asociación pueda ser corta, y fenecen por haber logrado sus objetivos o por la incapacidad de alcanzarlos, sin embargo, deja huella en la memoria colectiva y es un caldo de cultivo de nuevos imaginarios sociales que pueden coadyuvar en propuestas o iniciativas de cambio.

Entonces, la emergencia de redefinir o de reapropiar las formas de relación social para definir otros estados de institucionalidad es un punto clave para la teoría del capital social; en el sentido de lograr establecer mecanismos, estructuras y delinear formas de gestión social que establezcan un nivel de institucionalidad de la vida comunitaria frente a las fuerzas del poder estatal. Para Durston el empoderamiento (ó "facultamiento")<sup>22</sup> puede ser un elemento que permite un camino alterno de reflexión sobre una cualidad que puede ser potenciada por el capital social para la transformación de sectores sociales excluidos en actores dinámicos y participativos.

La importancia del capital social para las estrategias de superación de la pobreza y de integración de sectores sociales públicos y privados, radica en la manera en que se complementan y habilitan estructuras de relación incluyentes y reproductivas; situación que requiere de la participación de diferentes sectores, pero particularmente de abrir nuevas coyunturas de análisis para la acción y creación de

---

empresa comercial que aporta de manera altruista dineros para un programa contra la pobreza, también es una ONG. El tema es amplio, incluye riesgos y señalamientos que por el momento no atenderemos.

<sup>22</sup> El empoderamiento ha sido definido como el proceso por el cual la autoridad y la habilidad se ganan, se desarrollan, se toma o se facilita (Staples, 1990). En particular para Durston, es la antítesis del paternalismo, la esencia de la autogestión que construye sobre las fuerzas existentes de una persona o grupo social y sus capacidades para potenciarlas; es decir, aumentar esas fuerzas pre-existentes para la creación de espacios, formalización de los derechos legales; fomento a la organización, transmisión de capacidades; creación de acceso y control de recursos; y la reproducción de perfiles de empoderamiento para la construcción de un actor social.

nuevas formas de institucionalidad democrática.

Ahora bien, si la organización y la participación son revaloradas para ser parte del cambio, cuáles son los mecanismos de interlocución que pueden permitir una relación directa y efectiva, como ciudadanía para una relación de complementariedad institucional que formalice su identidad y el tipo de interlocución con el gobierno, y por supuesto con la administración de lo público.

## **2.1 Los mecanismos de interlocución ciudadana y la acción de gobierno.**

La participación de la sociedad organizada representa hoy una condición sustancial para la consolidación de las nuevas sociedades democráticas de avanzada. El reconocimiento a la ciudadanía y de los derechos sociales constituye una de las formas primordiales de mantener la cohesión en torno a una idea crucial de nación; la cual, se encuentra hoy fragmentada y fuertes cuestionamientos, dado que los Estados asistenciales y de bienestar perdieron el control y la legitimidad de lo que en principio les daba esencia.

El auge de los Estados sociales empezó a debilitarse ante el crecimiento de los problemas sociales, lo que se tradujo en el desequilibrio, el desorden y el déficit económico, por un lado y, por el otro, en la desesperación de perder la *brújula* que orientaba las formas de interlocución con la sociedad. La incertidumbre creció y los efectos de descomposición dentro del Estado-nación y sus gobiernos trascendió de manera importante dentro de la acción de gobierno y las estructuras administrativas.

Hay quienes plantean que las reformas del Estado han llegado hasta un límite en el cual empiezan a reconocer que las sociedades contemporáneas son sociedades complejas, en las cuales la gestación de consensos y el orden requiere de un método de inclusión y agregación política que sobrepasa la idea de un Estado mínimo y que reclama estructuras institucionales mediante las cuales, pueda procesarse la decisión social entre estados sociales alternativos; es decir, ordenamientos jerárquicos de la vida pública, (Ugalde V. Francisco 1999)<sup>23</sup>.

En esta crisis, la gestación y el avance de la ciudadanía se extienden en un primer momento, al ejercicio cotidiano de democratizar los canales de relación con el Estado, como la elección de sus autoridades públicas, legisladores y ejecutivos, participando también, en otros niveles de la opinión pública y la revisión de las gestiones del gobierno. En un segundo momento, los ciudadanos actúan de manera propositiva ampliando sus formas de acción y gestión en la identificación de problemas, la deliberación de cuestiones y políticas públicas; papel que los ubica

---

<sup>23</sup> En "Racionalidad e Instituciones en la Reforma del Estado" pp.221-39; se encuentra en la Publicación del IIS-UNAM, titulada: *Reforma del Estado y Coordinación Social* ; coordinado por N. Lechner, René Millán y Valdés Ugalde.

como monitores de la acción gubernamental, los reagrupa y redefine sus estrategias de intervención política en las acciones de gobierno.

El ascenso de la ciudadanía es indiscutible; al Estado y su gobierno los sitúa en una disyuntiva, “renovarse o morir”; las condiciones para considerar y aceptar la organización de la ciudadanía se manifiestan en los intentos de “renovación” de la administración pública en el ámbito público de la acción gubernamental, en la implementación de reingeniería de procesos aplicada al sector público, en la redefinición de las perspectivas sobre el servicio público y el servicio profesional de carrera, en la aplicación de una política social y pública que “innove” en la implementación de las políticas públicas; incluso, en los cuestionamientos sobre el ejercicio profesional y académico de la disciplina, en las frecuentes reuniones de discusión entre diversas escuelas de administración pública que reflexionan sobre el papel y la función social de la formación administrativa dentro de los Estados sociales democráticos.

La aceptación sobre la cuestión pública desde una redefinición de lo Público tiene para el Estado contemporáneo implicaciones importantes e impostergables, la política, la ciudadanía y la democracia frente al avasallador sistema económico que el capitalismo actual ha impuesto, tienen que ser reapropiadas en su justa dimensión, redefinir sus particularidades y los imperativos a los que están sujetas es tarea imprescindible para el Estado.

En el caso de la política, es necesario atender que el restablecimiento de ésta se encuentra desde los actores y desde los nuevos escenarios que la sociedad está autogenerando; en este sentido, la politización de la sociedad quiere decir, primordialmente, autoorganización, y eso implica: normar, regular y delimitar en la acción concreta, en el discutir las ideas para la toma de decisiones de los actores y los sectores involucrados.

En el caso de la ciudadanía, más allá de su significado político-constitucional, generalmente vinculado con el acto electoral, y el ejercicio únicamente de los preceptos jurídico-constitucionales. Lo que aquí aparece es una nueva relación entre el individuo y la sociedad. Lo común no puede seguir siendo decretado de arriba abajo, sino que tiene que ser libremente cuestionado y discutido en el seno del ámbito público. Tal proceso, se evidencia al observar que la iniciativa ciudadana está desencantada y en contra de las figuras tradicionales de participación política como son los partidos políticos; la ciudadanía ha impuesto una forma de hacer política vía los hechos en temas de interés sustancial mediante entrar en la agenda de discusión política.

En un primer momento, la idea sobre la democracia tenía como principio legítimo el ejercicio directo de la participación; es decir, reunidos en una plaza pública los ciudadanos deliberaban y resolvían sobre sus problemas comunes. La identidad

entre los problemas que acontecían a la población y los problemas que eran objeto de lo que hoy puede denominarse agenda pública estaba asegurada por materia de principios.

Este tipo de democracia tenía desde luego dificultades asociadas al número creciente de ciudadanos y resulta impracticable más allá de ciertas dimensiones; pero, un asunto fundamental era que no tenía problema alguno para reconocer y priorizar los asuntos de interés popular, los de bienestar general. Y en esta lógica el Gobierno y la ciudadanía existían como representación consensuada, eran una misma cosa.

En un segundo momento, las democracias cambiaron radicalmente de naturaleza y se convirtieron en formas de gobierno representativas. La asamblea popular era útil para designar representante o repudiarlos, pero las más de las veces la dirección de gobierno quedaba en manos de unos pocos magistrados que asumían la soberanía o la potestad del pueblo. Pero ello no obstaba para que el Estado se apartara de las opiniones o intereses más populares. El Estado había dejado de ser la asamblea, pero aún estaba controlado por ella.

En un tercer período, que aún vivimos, las democracias representativas sufren otra metamorfosis y cambia de signo. El manejo del Estado recae en otros poderes que la representan, ejecutivo y legislativo que representan y, el judicial que es de naturaleza corporativa. En este momento, la democracia representativa, más que la figura de un tutor, que vela según su mejor entender por los intereses de los electores, es la de un agente o factor que sirve fielmente a su función, y legitima la representación política, y una vez celebrado el proceso electoral donde se supone se emite el voto por el mejor representante, reconocido como legítimo ante los preceptos constitucionales y sociales, se rompe paradójicamente el nexo entre los electores y los elegidos, para dar lugar a una relación ajena y distante entre gobernados y gobierno; suscitándose con ello, un estado de renovación del "absolutismo", cosa aún inexplicable.

Entonces, la democracia es ahora en el sentido estricto es el ejercicio privado de lo público, de los capacitados para la tarea de conducir y entender la vida pública, de los habilitados para ello, es decir, los especialistas, los políticos, los ideólogos, los estrategas de la estabilidad democrática, que saben lo que la gente necesita aún sin consultarles. Desde esta perspectiva exclusivista que acompaña a las democracias, la participación de la ciudadanía en la acción cotidiana de la política es vista progresivamente con desconfianza entre los ciudadanos y el gobierno.

En esta última forma en la que se han transformado las democracias, hay variaciones y redefiniciones de los actores posibles a entrar en las arenas políticas. Los supuestos teóricos y antológicos que suponía la democracia han sufrido en los hechos una mutilación, lo que ha derivado en una creciente disfuncionalidad del ejercicio de las democracias; que ni los aparatos de planeación y evaluación racional

de los gobiernos han logrado esclarecer y ordenar para responder a los principios democráticos y expresar en la formulación de la agenda pública su valor social; ni, tampoco, los partidos se han revelado como órganos capaces de restituir los valores democráticos en la vida cotidiana.

Los partidos, incluso los más puros, responden a intereses de supervivencia institucional y adquieren en la práctica real de la negociación política cotidiana compromisos con fuerzas que pueden inhibir su representatividad a cambio de potenciar su desarrollo y mantenimiento financiero; lo anterior no siempre coincide con la consolidación de una plataforma electoral que incluya las necesidades sociales prioritarias.

Resultado de ello, el parlamento era un espacio que reprodujo los conflictos y las preocupaciones no de la sociedad en su conjunto, sino de la sociedad organizada en torno a intereses específicos. Aquí, la sociedad organizada estaba representada por clubes de empresarios, agrupaciones de funcionarios y burócratas, grupos religiosos, corporativos, sindicatos, etc.; hasta pasando mediados del siglo XX la plataforma corporativa que aglutinaba los partidos y la vida política de la mayoría de las democracias “maduras” había configurado un equilibrio de fuerzas, que sí no resultaba representativo de todos los intereses del espacio social, si podía considerarse alcanzó a tener tintes incluyentes que hicieron funcionar el sistema político.

La función de los partidos como representantes del pueblo y la ciudadanía llegaría a ser al poco tiempo un espejismo, fomentado por el propio Estado y los intereses particulares de una llamada “ciudadanía” activa (los empresarios y las clases medias). Sin embargo, detrás de cada partido se gestaron redes y fuerzas reales por parte de la sociedad con intereses legítimos y con problemas aún sin resolver y, ante la decepción de las contiendas electorales y los “mega-acuerdos”, la ciudadanía se fue redefiniendo y las acciones por sus derechos y necesidades también.

Tan es así, que desde hace no más de tres décadas las formas de organización social han retomado un papel preponderante ya sea como organismos no gubernamentales, asociaciones cívicas, agrupaciones públicas, consejos vecinales, entre otras; también, hay que identificar que las asociaciones de asistencia privada han modificado un poco su “visión”, integrándose al apoyo de asistencia social con una ánimo altruista (Salvador Giner S. Y Sebastián Sarasa. 1997: 209) <sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> En “Altruismo cívico y Política Social” Cap. 13 del libro “Buen Gobierno y Políticas Social” es posible encontrar una serie de anotaciones reveladoras y desafiantes sobre los peligros que representan las formas de instituir obligaciones altruistas por parte de los Estados asistenciales modernos. La perspectiva del autor pesimista en un primer momento, es crítica y audaz en su análisis sobre las formas de participación altruista y algunos de sus peligros. Incluso al ir precisando su posición frente a las asociaciones altruistas reconoce que son parte de una nueva forma importante para el restablecimiento de la gobernabilidad de los Estados modernos; pero que también surgieron como una reacción contra la injerencia estatal o la incompetencia de la administración, o pudieran ser fruto de políticas partidistas o de intereses corporativos y hasta de la propia administración pública para atenuar las fallas de su inoperabilidad para resolver los problemas sociales. Entonces, destaca que hay diferentes formas de mirar y entender las acciones altruistas; de hecho considera que las actividades

En este contexto de reacomodos, las formas de democracia representativa se fueron agudizando en el mundo entero, la idea de una democracia participativa tuvo un nuevo aire de frescura motivado por la agudización de los problemas irresueltos por los gobiernos. En este momento los partidos políticos en el mundo entero experimentaron la crisis de su razón de ser, se observan grandes descensos de su militancia, un estado de desgaste e inmovilidad social, el pragmatismo y paralización en construcción de escenarios políticos, y sobre todo, la desesperanza y el caos al interior de las “nomenclaturas”.

La crisis avanzó creando vacíos y un estado de impotencia para participar en el ascenso de nuevas movilizaciones sociales con otros matices, los partidos quedaron rebasados por la ola de acciones colectivas, ya no era el motivo central de reunión responder solamente al autoritarismo con un discurso ideológico y contestatario, ahora la gente se movilizaba en un tono no sólo pacífico, sino propositivo por la ecología, la diversidad sexual, la impunidad, el genocidio, el derecho a la vida, el respeto de la identidad, contra los efectos de la globalización, etc.

Entre lo que nos interesa destacar de este agotamiento de las instituciones que representaban los ideales de la democracia, se encuentra la urgente redefinición del Estado y las formas de ejercer el gobierno, empero, aún más importante es la presencia de los viejos actores sociales con nuevos motivos de compromiso cívico y social; estos últimos asumiendo un papel activo e innovador.

Las agendas públicas de cada nación, son discutidas hoy frente a otros actores, están por la vía de los hechos intentando dejar de ser propiedad de una corriente de pensamiento o del partido en el poder; las agendas partidistas en el nivel local y regional buscan legitimarse frente a la ciudadanía “invitándola” a participar, es puesta en la mesa de diálogo y negociación con la agenda de la sociedad civil; aún sin el impacto esperado, pero ello no niega la posibilidad de ser un contrapeso o por lo menos una acción que empieza a sensibilizar las formas de gobierno autoritarias.

Estos movimientos centrados en la sociedad civil organizada, mantienen como una constante importante la cercanía con personajes que tienen conocimientos e información para compartir con el conocimiento y la experiencia popular; son los intelectuales, universitarios y políticos especializados los que conforman el ascenso de la creciente sociedad civil, de los colectivos que toman de manera súbita conciencia de sí misma como actores políticos y generan sus propias formas de capital social: lazos sociales, redes, agrupaciones ciudadanas para entablar puentes de interlocución que los compromete a crear una agenda ciudadana y ponerla al día; por su puesto, que esta “buena” intención está mediada por la filtración de ideas partidarias tradicionales, de ideologías de derecha, izquierda y de recambio, lo

---

altruistas de la ciudadanía son parte importante de los procesos de *gerencia colectiva* del interés común y del autogobierno de las sociedades democráticas.

que en ocasiones las torna caóticas, ideologizadas, inviables, fragmentarias y poco operantes para poder institucionalizarlas o legislarlas.

Sin entrar de lleno en el tema, por ahora, la agenda ciudadana es ante todo una muestra que permite identificar algunas de las fracturas que están teniendo las formas de poder, por un lado y, por el otro, evidencia que los procesos de conformación de conciencia e identidad de la sociedad civil apenas se prefiguran en la escena política con pasos agigantados; sobre todo a la luz de un interés renovado en la constitución del espacio político en la vida pública, de la creación de nuevas instituciones, de entablar procesos dialogo con un gobierno para la gente y por la gente.

La incertidumbre que hace actuar a la ciudadanía ventila la falta de integridad de los actores tradicionales con los cambios del mundo; el agotamiento de la política, la inconformidad del desempeño de los actores gubernamentales y de las instituciones públicas ha generado la apropiación y la redefinición del espacio político y lo que antes le daba sentido.

Es importante rescatar que el concepto de ciudadanía ha retornado de manera súbita pero consistente; las aproximaciones contemporáneas lo destacan como una forma de integrar las exigencias de justicia, libertad y equidad con las de pertenencia comunitaria, en la idea de dimensionar la reformulación de las identidades colectivas<sup>25</sup>; y para ello, las actuales condiciones sitúan como espacios constitutivos de lo público las nuevas articulaciones entre la cultura, la política y las instituciones.

En las reflexiones de Bokser J. (2002)<sup>26</sup> sobre el renovado interés por la ciudadanía y la democracia se encuentra la siguiente anotación que nos alerta sobre otros aspectos que no debemos soslayar ante tal efervescencia civil:

*“...En efecto, los interrogantes en torno a la constitución de ciudadanía y democracia, en contextos de creciente complejidad e incertidumbre, están asociados a la naturaleza misma de los procesos de globalización, que no son homogéneos ya que se dan de una manera diferenciada en tiempo y espacio, con desigualdades territoriales, sectoriales, y tienen, además, un carácter contradictorio, en la medida que pueden ser intencionales y reflexivos, a la vez que no intencionales, de alcance internacional a la vez que regional, nacional y local. p.17*

---

<sup>25</sup> La concepción de Will Kymlicka, ilustra y amplia las formas en como hay un retorno de la ciudadanía y como las identidades multiculturales están conformando nuevas relaciones identitarias. Puede revisarse “Ciudadanía Multicultural”; Barcelona, Buenos Aires, Paidós 1996.

<sup>26</sup> Análisis que se desprende de un trabajo de investigación amplio sobre la idea de ciudadanía de la Dra. Bokser Judit, en el artículo “Ciudadanía procesos de globalización y democracia”, presentado en el libro Democracia y formación ciudadana; editado por el Instituto Federal Electoral del Distrito Federal. México. También es recomendable revisar sobre el tema, el trabajo realizado con Alejandra Salas P. titulado: “Globalización, identidades colectivas y ciudadanía”, en *Política y Cultura*, UAM-Xochimilco.1999.

Lo anterior nos pone ante un lado más del prisma que representa la complejidad social, y que establecer amplitud en el camino para entender la “gestación” de una nueva ciudadanía, su actividad y acción se encuentra en un panorama que no sólo está supeditado a los contextos tradicionales: la ciudad, la reivindicación de necesidades urbanas, los discursos de campaña, la negociación partidaria, la movilización de confrontación, por ejemplo. La ciudadanía, hoy expone otras formas de convocatoria a los sistemas sociales: económico, político, cultural, social, educativo, es decir, establece comunicaciones y redes de movilización en el espacio electrónico de las comunicaciones, propone programas que incluyan proyectos integrales, amplios y locales; innova en su manifestación pública y política, crea la “sátira de la negligencia” de los gobiernos en su lucha por la alimentación como una manera de defensa a sus principios y derechos.

La atención sobre este tipo de democracias ha tomado revuelo en los círculos de gobierno, donde la participación de la ciudadanía es crucial, aunque es claro, que no basta con el interés ciudadano, sino se requiere de un conjunto de disposiciones jurídicas, legales y constitucionales para consolidar su actuar de manera institucionalizada que incida y reconozca su identidad política y pública para las decisiones que tiene que ver con la economía y el desarrollo de una nación.

Es por ello, que se propone dentro de la Administración de lo Público, una visión alterna de la ciudadanía orientada a recuperar los valores, aprendizajes y proyectos que desde las agrupaciones o asociaciones sociales son creados ante sus necesidades sociales, y que en la vida comunitaria son recreados como formas de gestión que fortalecen los lazos de vida cívica; pero ante todo, es necesario establecer y reproducir nuevos vínculos de interacción entre la civilidad y la institucionalidad que posibiliten normar nuevas reglas de convivencia con justicia y libertad.

Brevemente diremos que sobre la construcción de la ciudadanía se hacen algunas consideraciones que estimulan una nueva concepción sobre su identidad, entre ellas: 1. la agudización del estatismo y su incapacidad de establecer estabilidad institucional; 2. la crisis de las instituciones públicas y políticas donde los ciudadanos no se reconocen; 3. la utilización de la organización civil, por parte de los actores políticos tradicionales tales como, los partidos políticos; mismos que han erosionado las formas de vida comunitaria; 4. La cerrazón del sistema político se ha centrado en la obtención del poder político, desplazando las demandas ciudadanas y las expectativas sociales de nación. 5. los efectos de la participación del mercado en los ámbitos políticos, en las relaciones interpersonales y en la conformación de nuevas identidades ciudadanas, en particular su influencia en los medios masivos de comunicación.

En un intento por construir una definición de la ciudadanía, se han propuesto integrar exigencias sobre la justicia, los derechos sociales, las identidades multiculturales, la democracia participativa, la demanda de instituciones eficientes



y eficaces, hasta el establecimiento de nuevas formas de conexión cibernética que actúan de manera solidaria, reivindicativa, cooperativa, recíproca ante causas que se consideran universales y globales.

Ante esta necesaria búsqueda por recuperar las formas de comunicación y articulación entre el individuo-comunidad o la sociedad civil-Estado, la idea sobre la ciudadanía, llaman al fortalecimiento de una democracia participativa que cumpla con el precepto esencial de reunir en la plaza pública a los ciudadanos para deliberar y resolver problemas, sigue siendo un ideal que de momento puede ser pensado como un factor que motive el establecer otros vértices de reflexión-acción entre el Estado y la sociedad civil, ambos como entidades con capacidades y responsabilidades que tendrán que asumir para coordinarse y construir resultados satisfactorios.

Así, los mecanismos de interlocución de la ciudadanía en la acción del gobierno y la Administración de lo Público, son vistos dentro de una sociedad civil más participativa, que al parecer tendrá que profundizar en el reconocimiento de nuevos actores para la democracia, así cómo, participar en democratizar la Administración Pública; en este sentido, involucrarse en procesos cada vez más complejos tales como: participación cívica, corresponsabilidad, coordinación estatal, de consenso-disenso, conflicto-negociación, alternancia.

Vale la pena señalar que hasta aquí la idea de ciudadanía supone pensar a un ciudadano racional que se rige por un conjunto de relaciones formales que le adjudican una adscripción política y le demandan tener información, claridad legal, normativa y jurídica sobre sus derechos y obligaciones; esto le ubica en un status más elevado como entidad pública, y le permite actuar sobre lo político.

El capital social, aparentemente, puede parecer un ámbito que contrariamente a la idea de ciudadanía se opone y se revela ante el espíritu razonado que obliga al ciudadano a elegir y decidir racionalmente; sin embargo, los aprendizajes de la vida pública no se agotan en los espacios formales, es más puede decirse que la apropiación de la vida cotidiana se celebra en los espacios de interacción grupal – cara a cara-, es ahí donde adquieren sentido los valores, las creencias, las normas y las identidades que hacen posible la vida pública de los ciudadanos.

Sin embargo, estos niveles de interacción y relación pública, aunque claramente diferenciados, pueden coincidir y complementarse, por ejemplo, el capital social puede disponer de los medios y mecanismos de una interacción intensa que fortalezca los nexos comunicativos, la formación de identidad, la necesidad de autoayuda, la amistad y la confianza; estos elementos pueden ser aprovechados para potenciar las formas de cooperación, integración y participación de la ciudadanía. No obstante las múltiples coincidencias, puede haber desencuentros y

hasta oposiciones. Sin embargo, el espíritu de esta tesis se orienta por las coincidencias y las complementariedades de estos dos ámbitos.

Ahora bien, es necesario anotar que este tipo de coincidencias que se complementan es más fácil de identificar bajo determinadas situaciones, como por ejemplo: de emergencia, incertidumbre, ingobernabilidad y crisis, entre otras que tiene relación con vulnerar los derechos sociales reconocidos y aceptados por los individuos; aunque en momentos de estabilidad también se presenta y operan bajo otras modalidades, pero de manera menos intensas.

Entonces, la formación de ciudadanos puede apoyarse en retomar las propuestas más avanzadas, eficaces y sólidas de las expresiones de capital social que fomenten la recreación de formas de aprendizaje y reproducción de la vida colectiva, sobre los valores cívicos y las virtudes públicas de los nuevos ciudadanos. Ambos procesos ciudadanía y capital social, pueden enriquecer la vida política y favorecer la emergencia de virtudes públicas, tales como: honestidad, solidaridad, confianza, amistad, autoayuda, altruismo, etc; también, aquellas relacionadas con los nuevos gobiernos que perfilan proyectos alternativos y democráticos: rendimiento de cuentas, transparencia, gobernabilidad, etc.

De esta manera, la propuesta para una Administración de lo Público adquiere la posibilidad de desarrollar una nueva sensibilidad social que le permita potenciar otras formas de relación y organización pública con la sociedad. Es necesario avanzar y superar las prácticas tradicionales de “operar” sólo con algunos de los organismos no gubernamentales que están constituidos formalmente; es decir, se requiere y necesita ampliar la visión sobre los actores potenciales, superando las viejas clasificaciones pobres-ricos, organizados-desorganizados, institucionales y marginales; entonces se trata de redimensionar lo público de la administración, lo que insistimos, supone una perspectiva que antepone una visión de inclusión y apertura para construir nuevas estructuras institucionales de participación directa, pública y permanente ante las acciones de gobierno.

Y entre otras posibilidades, las formas y los mecanismos de articulación que aquí se plantean ir en dos sentidos, por un lado el esclarecimiento de los marcos jurídicos que estimulan la formación de organizaciones sociales de interés público, y de aquellas que facilitan el aporte voluntario por parte de la sociedad abierta y la iniciativa privada para apoyos a tareas, ya sea en especie y financieras; y por otro, la reconsideración de otras formas de interlocución que aunque no figuran dentro de las especificaciones constitucionales, tiene la experiencia de vida y promoción de sus derechos sociales, incluso la práctica de ser gestores ciudadanos para impulsar iniciativas que mejoren su situación de vida.

Al respecto, la experiencia internacional nos muestra que se requiere de precisar el marco jurídico que ofrezca certidumbre y estímulo a las formas legales de

organización y participación civil, para no caer en la indeterminación, equiparándoseles con empresas mercantiles para todos efectos prácticos que se les puedan ocurrir y tomar decisiones discrecionales. El desarrollo sano de las organizaciones ciudadanas exige superar esta indeterminación jurídica con la cual los gobiernos han jugado a la discrecionalidad y a la confabulación contra la propia sociedad civil. Entonces, la experiencia de los nuevos gobiernos con democracias participativas se ha tornado en un intento de esclarecer ante todo un conjunto de reglas claras, en cuanto a las competencias, derechos y obligaciones, en torno a proveer información de las cualidades y las disposiciones en el ejercicio público, en tanto establecer condiciones de formación y educación cívica sobre las responsabilidades fiscales, de control, de aportaciones voluntarias y rendición de cuentas.

Así, aunque en la ley establezca ciertas disposiciones y exista mecanismos de participación como el plebiscito, la consulta, el referéndum, la iniciativa popular, ello aún no puede establecer mecanismos que garanticen el ejercicio de la democracia participativa, ni mucho menos directa; ya que dentro de la misma constitución se señalan restricciones u omisiones que tendrán como consecuencia los conflictos interpretativos en materia de convocatoria, organización, criterios de validez y el sistema de medios de impugnación.

Existe también, una serie de asociaciones y organizaciones civiles que han conjuntado sus experiencias entorno al esclarecimiento y el análisis de los derechos ciudadanos, elaborando propuestas para profundizar los caminos de la democracia directa en el ámbito legislativo, las cuales buscan reconocer y proponer una nueva institucionalidad para las formas de representación popular; de hecho hay propuestas concretas sobre las formas de representación popular y su incidencia en el desarrollo de la actividad gubernamental y de mejoramiento del gobierno; por ejemplo la constitución de otros mecanismos de participación y representación: Candidaturas ciudadanas, Iniciativas ciudadanas, evaluación ciudadana de la política pública, donde se puede ampliar la capacidad de actuación y decisión de la sociedad en los asuntos públicos.

Las formas de representación nutren las formas democráticas y suman formas de entablar interlocución con el poder; si, el poder se organiza en instituciones que son creadas tomando en cuenta las fuerzas sociales de la ciudadanía, esto representará una acción de gobierno incluyente y una nueva definición de la dirección pública, vista *“no como equivalente al ejercicio discrecional y categórico de la autoridad, sino que destaca la capacidad de persuadir a los ciudadanos para que tengan injerencia en la discusión y formulación de alternativas que son de interés general. La dirección pública se sustenta en*

*tres aspectos que son vitales para el conjunto de la sociedad: 1) Convocatoria; 2) Coordinación y 3 ( Corresponsabilidad)p.22<sup>27</sup>.*

Lo anterior es una propuesta que suscribimos, en la construcción de una visión de lo público; buscando derivar de ello un conjunto de instituciones democráticas consistentes y fuertes como lo requiere el propio Estado; como consecuencia, el establecimiento de otros puentes de interlocución entre el gobierno y la ciudadanía supone se generen estados de gobernabilidad, mediante la legitimidad de los actos y con la confianza recíproca, en este sentido la corresponsabilidad para la gestión y atención a los problemas públicos demanda de la ciudadanía para administrar la vida pública y de instituciones sociales fuertes que posibiliten el libre ejercicio de los derechos sociales.

---

<sup>27</sup> Propuestos y descritos ampliamente por Dr. Uvalle Berrones R. en su artículo “La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado”. En la compilación del INAP: Sociedad ciudadanización y Estado Democrático.

## CAPÍTULO 5

Reflexiones finales entorno a la Administración de lo Público.

Asistimos a una etapa de transformaciones y recambio social, en los escenarios más próximos se conjugan nuevas y viejas prácticas socioculturales que se pronuncian por una mejor vida; la pérdida de confianza y certidumbre hoy busca otros referentes, para algunos el clímax de la modernidad es la culminación de las instituciones más viejas: el Estado y la familia, para otros, es una etapa de posicionamiento y recomposición de los viejos actores sociales: la ciudadanía y la sociedad civil.

Hoy, ambas situaciones generan incertidumbre, al mismo tiempo que se colapsan los conocimientos y los saberes sobre ellos; sin embargo, las circunstancias motivan ampliar y sistematizar la reflexión, nutrir los discursos de ideas y conceptos fundamentados en la vida misma, replanteamientos teóricos a la luz de un conocimiento que escape al auto-consumo y la autocomplacencia intelectual.

La reflexión que emerge de las discusiones sobre el papel del Estado y los nuevos actores, se centran en la comprensión de innovadoras formas de respuesta ante situaciones sociales que se han agudizado; en tanto, que buscan ubicar cómo se articulan y crean las sinergias para la coordinación y colaboración estatal, donde la participación es un acto que emerge en distintos momentos de la vida comunitaria; así como el Estado, la comunidad es también una organización que impone una lógica y una razón a los individuos que en ellas se encuentran, es un espacio donde se desarrollan mecanismos que definen los objetivos para la acción colectiva.

Todo ello, sin duda es testimonio de la urgencia que demanda reorientar las interpretaciones sobre el comportamiento colectivo, la importancia de los lazos sociales y las formas de sociabilidad que son formas revaloradas de cambio donde se evidencian los actos de la sociedad civil y la nueva identidad del ciudadano.

En este momento las Ciencias Sociales abren espacios y mesas de discusión sobre el tema de la ciudadanía, además de establecer formas interdisciplinarias para la construcción del conocimiento; estamos ante la presencia de nuevos debates y discursos que trascienden los campos disciplinarios, las directrices de explicación, y la atención a los nuevos problemas es hoy un desafío de distintos saberes, lo que posibilita nutrir y refrescar las definiciones de los conceptos y redimensionar las maneras de concurrir hacia la construcción de la teoría social.

La Ciencia Política como marco de reflexión de nuestra disciplina, la Administración Pública, es desde tiempos pasados y por diversas razones una constante conjugación de conocimientos y saberes metodológicos, sin embargo, la presencia de nuevos problemas que atender, obliga a revisar y examinar nuestros propios marcos de

referencia para comprender y explicar los asuntos del Estado, el gobierno y las nuevas coyunturas que emergen en el contexto de la vida cotidiana de los pueblos.

Desde la Administración Pública, asistimos a un estado de transformación de las estructuras tradicionales de explicación y análisis de los problemas de la sociedad, la realidad actual nos impone nuevas lógicas de pensamiento y acción, lo que demanda la actualización y vigencia de formas comprensivas para *atender* los nuevos imperativos sociales; luego entonces, las concepciones sobre el Estado, la política, el poder, las instituciones sociales, la administración, el ciudadano, la sociedad civil, el gobierno, se encuentran en un estado de reposicionamiento conceptual, lo que plantea la emergencia de otros preceptos y paradigmas que permitan comprender y establecer bases para las nuevas condiciones de vida.

La configuración de nuevos estados de teorización, y la apuesta sobre conceptos alternos oscilan de modo complejo, se dislocan y hasta se polarizan los supuestos aspectos fundacionales. En el caso de la Administración Pública, se presenta la emergencia de dos espacios de urgente reflexión, desde dentro la redefinición del papel del Estado y la reorientación del gobierno para establecer gobernabilidad con legitimidad y confianza; desde fuera se enfrenta a nuevas formas de reagrupamiento de la sociedad civil y la eminente búsqueda de participación política.

Ante esta doble encrucijada, la Administración Pública está intentado esclarecer cual es el reto al que obedece su reformulación teórica; de hecho se encuentran con que ante el debilitamiento de la política, originado por la crisis del Estado, y las pérdidas de credibilidad, representación y participación ciudadana, hay una vigorización del interés por la reconstrucción del espacio político, sus nuevas formas y actores que se ligan de manera contundente a la redefinición del espacio público y los actores que en el se encuentran.

Así, encontramos que para la Administración Pública se presenta una nueva centralidad para la reproducción del conocimiento teórico, y es la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, la política a la luz de lo público, ambos como dos ámbitos que definen rumbos para la acción y la convivencia colectiva que proveen de nuevas identidades colectivas.

La búsqueda de una nueva perspectiva que redimensione la actividad teórica y profesional de la Administración Pública, no puede estar supeditada a los cambios de la estructura estatal y a la acción gubernamental que le dió origen y orientaron la acción pública. Las nuevas condiciones que impone la modernidad tardía, hacen reconsiderar los planteamientos fundacionales, y cuestiona sobre como asumir nuevos estadios sociales que atiendan la vida política y pública de los nuevos estados de la sociedad; es decir, enfrentarnos a la fragmentación del sistema social. Los sistemas que orientaban la vida económica, política y cultural no se comunican, ni dependen necesariamente unos de otros, se han establecido formas de

referencia auto-determinantes, las viejas formas de institucionalidad ya no corresponden a los problemas sociales, no atienden la demanda social y tampoco hay coordinación para resolverlas.

Ante ello, emergen nuevas identidades, cambios en la vida cotidiana, en el espacio público, la pluralización y emergencia de otros sujetos de la acción civil; hoy coinciden la lógica de la modernidad y las viejas formas de actuar de la sociedad, se reincorporan los antiguos rasgos de convivencia y socialización para reactivar lazos sociales de compromiso y confianza.

Desde diferentes ángulos, las formas de participación tradicional son vistas hoy a la luz de los procesos de aprendizaje que dejaron las coyunturas que generaron las democracias representativas, y que hoy se expresan desde los actores mismos para la construcción de un estado democrático participativo, donde la participación motiva formas públicas de organización, períodos de compromiso civil en la atención a un problema central, solidaridad "global", redes ciudadanas que defienden los derechos sociales y de justicia.

Entonces, la gestación de una nueva perspectiva que incluya los ámbitos de lo público llevó a esclarecer los momentos críticos que circundan la elaboración de una concepción nueva de la disciplina; es decir, el interés se centró en esclarecer la situación que vive la Administración Pública y las posibilidades de establecer un nuevo rumbo a su actividad, a su objeto de estudio, y una nueva sensibilidad social para la acción de atender los asuntos públicos.

De tal forma que se revisaron las concepciones sobre el Estado, el gobierno, la política y el contexto en el que se ha desarrollado la Administración Pública desde la lógica de la acción gubernamental. Los estadios por los que pasa el Estado y los modelos económicos a los cuales responde, por supuesto con las consideraciones sobre la importancia de una perspectiva alterna que ya empezó a construir desde dentro de la disciplina, incluso anotando y perfilando por donde se encaminan los postulados para redimensionar lo público de la Administración pública.

Se destacan, la importancia y la novedad de la Gestión pública y el capital social, ambos conceptos seleccionados de un conjunto de nuevas tendencias sobre la acción y la función de la Administración Pública; aunque, desde la construcción de una nueva postura de la disciplina, son dimensiones que por el momento abren caminos de discusión y articulación a una nueva perspectiva sobre lo público y desde donde dimensionar la función pública de la disciplina.

Particularmente, la efervescencia del capital social como un concepto que pretende ser una forma distinta de mirar los problemas sociales y valorar el papel del comportamiento colectivo y las virtudes de la organización para generar formas de confianza y solidaridad; se considera un paradigma emergente, que contribuye a

entender algunos de los actuales problemas públicos, relacionados con el desarrollo y el crecimiento de los pueblos y las naciones, desde el ámbito grupal, hasta lo local, regional, municipal y metropolitano.

Paralelo ha esto, el capital social, es planteado como un factor importante en la consolidación y reproducción de instituciones sociales, generalmente el interés sobre sus atributos positivos se ubica en la capacidad para fomentar y mantener en los individuos el fortalecimiento del arraigo y la identidad, así también, estimula la organización y asociación pública, donde las iniciativas solidarias de cooperación y, coparticipación son un medio de acción para establecer condiciones de bienestar; esto es, el capital social, puede ser un vínculo y un medio que abre otras posibilidades sobre la construcción de nuevas instituciones públicas.

Tanto la idea de gestión pública como la de capital social, son incluidas en esta apuesta sobre la función social de la Administración de lo Público, porque ambas consideran necesario establecer un desarrollo teórico de los valores culturales y formas de vida cívica. La construcción de una visión alterna, ubica a estas dimensiones como articuladoras entre las nuevas tendencias sobre desarrollo, el Estado y la sociedad civil.

En este sentido, el gobierno y la administración de la vida de los ciudadanos se ha sofisticado, los estados han implementado reformas diversas sobre como mantener la gobernabilidad, con legitimidad y legalidad sin muchos resultados por no comprender que no se puede gobernar sin los gobernados. De ahí que la modernización de la administración pública, se encuentra latente y en la búsqueda de establecer las bases de un gobierno sano, eficaz, eficiente, con calidad de servicio.

En la tarea de examinar el contexto en cual la Administración Pública se encuentra, intentamos ubicar como las transformaciones del Estado y los gobiernos han impactado de manera súbita las estructuras de vida social desde las instituciones que le daban sentido, hasta los valores sociales y culturales que posibilitaban un estado de certidumbre; sin embargo, se observa que ni el Estado, su gobierno, ni aún menos la propia Administración Pública solamente pueden restablecer condiciones para asegurar su propia existencia, pues han alcanzado vulnerarse como instituciones y formas que representaban instituciones sólidas y efectivas para la organización social.

Ante ello, las tendencias apuntan no sólo a redefinir o redimensionar las instituciones políticas que acabamos de mencionar, sino también las económicas y sus impactos en las instituciones sociales; claro que ello no puede ser de facto, por el contrario los cambios y las transformaciones llevan tiempo y con ello, la refundación de los valores sociales y las formas culturales se van definiendo, orientan y marcan los caminos de las nuevas estructuras institucionales.



La audacia de los nuevos articuladores del capitalismo nos sorprende y cada día se sofistican en sus formas de consumo; nadie puede asegurar que la idea de ciudadanía ó de sociedad civil, así como la de capital social esté siendo parte de un nuevo modelo de recambio del capital, donde los actores sean parte de un nuevo producto de consumo. Por lo tanto, es fundamental, establecer nuevos pactos de atención sobre estas entidades y sus definiciones; la experiencia nos dice que el pragmatismo con el que hoy se difuminan las interpretaciones lleva consigo peligros.

La idea de capital social se propone porque replantea y posiciona nuevamente a los actores sociales y sus formas de relación social, donde la actividad organizada requiere de poca inversión de recursos económicos y sí exige el compromiso de una red de relaciones de solidaridad, cooperación, la corresponsabilidad, el autogobierno y la autogestión que suponen una forma de corresponsabilidad entre autoridades y comunidad; en el ámbito de comunidad abre caminos de atención y evaluación de problemas; y en la conformación de identidades ciudadanas hay una fuente importante de reconsideración de valores culturales que promueven los lazos afectivos, compromiso cívico, amistad que aseguran los nexos asociativos.

El capital social, como un elemento para el desarrollo advierte el reforzamiento del desarrollo humano como una prioridad contundente para nuevos estados de bienestar, y el mayor bienestar está relacionado con condiciones que permitan estados de libertad, justicia y participación ciudadana; no sólo como preceptos ideológicos, sino como conceptos para construir redes de valores y preceptos que consoliden más opciones, oportunidades y el desarrollo de capacidades.

La apuesta de una nueva perspectiva sobre lo público, establece y requiere otras posiciones sobre el desarrollo y el crecimiento; el interés por el desarrollo no puede centrarse solo en asignación de recursos etiquetados, la implementación de los programas sectoriales y la auto-evaluación de los programas del gobierno. Los recursos y las formas de inversión, ciertamente, han procurado la inversión sobre formas de ahorro económico y social, han estimulado la inversión en capital humano para mejorar la alimentación, educación, capacitación, salud de las comunidades; pero la argumentación sobre reforzar y estimular el desarrollo de capacidades y habilidades no es suficiente, ni sustancial cuando desarrolla programas de focalización y estratificación de la pobreza, sin la atención a las causas que hacen que aumente.

De nuestra reflexión se desprende un llamamiento a la recuperación del Estado, vía su redimensionamiento y el saneamiento de sus estructuras de gobierno; donde la credibilidad en las institucionales públicas juegan un papel fundamental, y en consecuencia, la acción del gobierno y la aplicación de políticas públicas tiene que generar formas de confianza y legitimidad que se materialicen en sus acciones cotidianas. La eficacia y la eficiencia en las formas de administrar los asuntos públicos tiene que construir puentes entre la participación de la ciudadanía en la

solución a los problemas y las estructuras técnico-administrativas; en otras palabras, el redimensionamiento de la función pública del Estado social es una necesidad y una condición para la transformación de viejos sistemas de autoritarismo.

El capital social se presenta como un nuevo estandarte para el desarrollo social, reivindicando un conjunto de prácticas socioculturales que siempre han existido, pero que no ha sido fácil su reconocimiento público, y que sólo, bajo ciertas condiciones se les ha considerado con capacidad de repuesta y acción, como en el pasado fueron algunos movimientos sociales.

Los nuevos actores sociales, se enfrentan a los articuladores del capitalismo global, sin embargo, sus formas arcaicas de relación los hace mantenerse como individuos y colectivos en resistencia para no ser considerados objetos de consumo; así los ciudadanos y sociedad civil, hoy son un “tesoro”, un capital social; al mismo tiempo, se presentan como un enramado de posibilidades hacia la intervención y solución de problemas centrales e inmediatos que el Estado no ha resuelto.

Un gobierno de lo público implica ahora dimensionarlos, retomarlos y construir con estos actores la vida pública y hacer la política. “Por ahora”, el interés los coloca en una situación de “privilegio”, y permite que se relacionen, comuniquen e informen sobre la vida pública; por hoy, no todos son individuos pobres e ignorantes, ni masas violentas, ni movimientos sociales que atentan contra el crecimiento y el cambio. Hoy los “terapeutas” del Estado y los estrategas del desarrollo se coordinan para redimensionar la participación de la sociedad civil organizada.

Los hallazgos sobre el capital social comprueban sus virtudes y establecen elementos que atestiguan su papel dinamizador en diversos escenarios: la comunidad, por ejemplo, donde los valores, usos y costumbres culturales propician la fundación de nuevas ciudades, el desarrollo de programas de coordinación política y administrativa, de proyectos de desarrollo económico, de distribución de alimentos, de asignación de recursos públicos, de mejoras en el aprovechamiento y en rendimiento escolar, de ahorro y crédito para comunidades de escasos recursos, también, son formas innovadoras de autogobierno y de autogestión que hoy son vistas a la luz de nuevas estrategias locales de entendimiento y acoplamiento para con las viejas formas de poder y control estatal.

El capital social es un concepto que se inserta en la idea de desarrollo y que al mostrar el interés por aspectos de reproducción de la vida, es posible incluirlo como una dimensión que reincorpora los efectos positivos de construir comunidad y generar beneficios económicos, y es capaz de establecer redes de acción colectiva, que implementen mecanismos de participación e interlocución política en el nivel local y regional. La comunidad posibilita los mecanismos de consolidación de espacios de intercambio cultural, esparcimiento y recuperación de la memoria

histórica; entre otras funciones tranquilizadoras que posibilita la idea de hacer común a todos el entorno, y compartir los sentimientos más profundos de la vida comunal.

Por otro lado, la búsqueda de un Estado comprometido, sólido y eficiente tiene que establecer reformas internas para gobernar y administrar la vida pública; entre ellas el ejercicio del Estado de derecho y el respeto a la constitución, particularmente, en lo que se refiere a los derechos sociales y civiles.

La sociedad civil y las entidades de participación ciudadana, ya no pueden ser consideradas el enemigo a neutralizar; sino un contrapeso necesario para gobernar vía la gestión pública y la aplicación de políticas públicas incluyentes y eficaces. El motivo de esta articulación, tiene que construir puentes sólidos para el ejercicio de la vida pública, y al respecto, la capacidad de la administración para generar sinergias es un desafío posible; es decir, se requiere de su función normativa, reguladora que planifica y organiza frente las acciones del mercado, pero también, de su sensibilidad social para considerar otros aspectos en la planificación, el ordenamiento, la administración, así como para la elaboración de proyectos de desarrollo.

El planteamiento de una nueva perspectiva sobre lo público en la acción gubernamental, coincide con una pretensión de dismantelar viejas concepciones que dominaron el nacimiento de la Administración Pública; y en este momento es viable, gracias a la crisis del Estado, a los descabros del mercado, al agotamiento de los modelos económicos de crecimiento, a una concepción de desarrollo que mutila las esperanzas de vida, a los vientos que emanan de la sociedad civil, a los avances en la tecnología, a la apertura de nuevas formas de comprensión interdisciplinar, y que desde la propia disciplina se está abriendo el dogma. Luego entonces, es posible, inaugurar en la actividad de gobierno una forma de administrar para la gente y con la gente, de construir las condiciones para operar bajo la corresponsabilidad, de entablar formas diálogo entre los actores que expresen y dinamicen procesos de integración e inclusión en los programas y para los proyectos participativos.

Un gobierno que establece niveles de corresponsabilidad pública y hace que funcione su burocracia, está innovando en la acción gubernamental, para crear redes de dependencias que hagan un buen gobierno, una opción de atención y solución a los asuntos de la ciudadanía. Ambos enfoques el de las políticas públicas y el de gestión pública se articulan en este momento para fundar gobiernos que ejerzan de manera sana los recursos públicos, la transparencia, la claridad y la redición de cuentas; es cierto que aún hay que detallar más las formas de operación de ambas estrategias de gestión, sobre todo en cuanto a la institucionalización de la participación ciudadana y legalización de sus propuestas.

Lo público de una Nueva Administración, obedece a una concepción que irrumpe en la concepción tradicional del poder, de la política y lo político; donde lo público representa un conjunto de relaciones sociales y comunicativas que asumen estados de conflicto, negociación, corresponsabilidad y estabilidad en la acción misma de instituir nuevas formas de relación social; no sólo es opinión pública, ni el derecho de los públicos, representa un ámbito de la vida real que se relaciona con la vida privada; son el conjunto de acciones colectivas, de relaciones de cooperación y solidaridad que posibilitan estados de organización política.

Luego entonces, la Administración de lo Público, supone ciertos niveles de intervención y participación, así la diversificación de su acción, los espacios de aplicación y los intereses públicos que se pueden construir, no pueden estar supeditados a los avatares del Estado, del mercado, de los ideales de un modelo económico. Es necesario que la Administración produzca conocimientos alternos e interdisciplinarios -conceptos y teorías-, que alcancen a responder y vislumbrar problemas sociales agudos que van en crecimiento: la pobreza.

La Administración de lo Público, supone restablecer el papel y objeto de estudio, su arte de administrar es fundamental, y con ello, posibilitar que la ejecución de las herramientas y tecnologías de punta en las cuales se ha especializado la Administración Pública con grandes aciertos, se conjuguen con una sensibilidad social ante la redefinición del espacio público y político.

Esto es posible, sí solo sí, aceptamos que para conseguir el desarrollo de los pueblos, es indispensable entender el aspecto liberalizador que implica dar a cada individuo los elementos necesarios - no los mínimos- para ser sujeto social legítimo que participa auténticamente de su realidad.

Ello, ampliará las posibilidades de mejorar la salud del Estado y su acción de gobierno; las formas de vida social y las instituciones sociales recrean nuevas fuerzas sociales que aportan al establecimiento de un nuevo Estado público que fomente la vida política de una sociedad abierta donde las diversas expresiones de convivencia social marcan la pauta de nuevos estadios de desarrollo de las libertades.

Esta posible idea de un Gobierno de lo Público, establecerá otras condiciones de administrar en la sociedad, con la creación de políticas sociales innovadoras que no sólo fortalezcan el desarrollo humano y las formas de capital humano, sino logren ampliar su visión de desarrollo. Por tal motivo, aunque se reconoce que el capital humano y después el capital social, tienen consideraciones afines y convergentes para los ideólogos del desarrollo, ambos se encuentran en ciernes ante un elefante blanco: la pobreza y la complejidad de los problemas que genera su avance en las sociedades.

Hoy hay precedentes importantes para enfrentar nuevos retos y orientar mejores condiciones de desarrollo; luego entonces, se entiende con ello que son diferentes dimensiones y ámbitos de interés que la Administración de lo Público tendrá que analizar para elaborar propuestas; y entre otras relevantes, para la definición de la concepción del desarrollo social, me permito proponer el desarrollo de una visión alterna sobre el **Desarrollo a Escala Humana**.

La motivación principal, que articula esta posibilidad de resignificar la palabra desarrollo y sus implicaciones públicas, supone ubicar la discusión sobre la pobreza y sus causas, en *la satisfacción de necesidades humanas fundamentales*; mediante la generación de niveles crecientes de gobierno público, de formas de gestión ciudadana, de representación, participación y legitimación política de los actores sociales, y la articulación orgánica entre los seres humanos y sus nuevas expresiones de civilidad.

Bajo la propuesta del Desarrollo a Escala Humana<sup>1</sup>, hay un interés amplio que tiene que ver por un lado, con el reposicionamiento de las personas como consecuencia de privilegiar la diversidad y la autonomía de espacios y saberes; esto es, lograr la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto del desarrollo; por otro lado, la profundización democrática, en el sentido de establecer las formas de participación directa que pueda contribuir a revertir el rol tradicionalmente semi-paternalista, en un rol estimulador de soluciones creativas que emanan desde la horizontalidad; ambos con el fin de construir una condición ética y crítica que posibilite y provea de oportunidades para la vida colectiva, en condiciones de igualdad y libertad.

Construir los nexos de conocimiento y formulación de la acción administrativa que vayan más allá del trabajo asistencial, requiere incluir una visión integral de la educación más allá de la capacitación y la restricción de recursos para ampliar y mejorar las condiciones de formación profesional; incluir a la cultura, entendiéndola no sólo como *folklore*, espectáculo, sino como una dimensión fundacional de las formas de sociabilidad, identidad, producción y reproducción de las creencias de cada pueblo, así como también de construcciones simbólicas que estimulen esperanzas de vida, mediante el cuidado de la vida.

Las redefiniciones de la Nueva Administración de lo Público, tendrán que ser problematizadas y acordadas desde una disciplina reformada; por un lado, desde el interior se convoquen las diferentes posturas de producción teórica y se discutan los campos de estudio y la visión de la estructura curricular, con la pretensión de ampliar su profesionalización, sus alcances conceptuales, teóricos y metodológicos; y con el exterior, establecer formas de intercambio disciplinar que provea de

---

<sup>1</sup> Sobre la propuesta de Desarrollo a Escala Humana, como una opción para el futuro; presenta una serie de fundamentos sobre la necesidad de transformar las relaciones sociales, en particular de América Latina, por una nueva perspectiva de desarrollo sobre las necesidades humanas y la auto-dependencia como eje del desarrollo; donde potenciar las capacidades, habilidades y múltiples redes sociales es un factor potencial de nuevas mecanismos de desarrollo de la sociedad.

concepciones plurales y alternas sobre la interpretación de la realidad y sus nuevas circunstancias de desarrollo, ello con el fin de restaurar formas alternas de investigación cualitativa.

Entre otras posibilidades, desde nuestra perspectiva la Nueva Administración de lo Público puede perfilar un nuevo diálogo interdisciplinario; donde se propone iniciar con la convocatoria a diferentes actores para la discusión en el ejercicio de comprensión de los nuevos retos y asuntos públicos; y con ello, reactivar y reposicionar los cuestionamientos básicos, tales como: *¿Qué tipo de sociedad estamos pensando y queremos gobernar?; ¿Qué tipo de sujeto o ciudadano se quiere crear o fomentar para la construcción de una mejor sociedad?; ¿Qué actitud debe observar ante los procesos de cambio?; ¿En qué medida hay la sensibilidad y la disposición a renovar y fortalecer la Administración Pública en un mundo cambiante?; ¿Qué papel desempeña la ciudadanía participativa o las elites ciudadanas?.*

Responder creativamente y atreverse a expandir las funciones de la Administración Pública puede generar oposición y resistencia; pero también, puede posibilitar la generación de nuevos estilos de intervención que estimulen a la sociedad en su conjunto y a los ciudadanos organizados en particular, hacia la formación de ciudadanías que se sustenten en procesos participativos con miras a la construcción de proyectos democráticos alternos, tendientes a establecer nuevas relaciones políticas y públicas de corresponsabilidad, honestidad, rendimiento de cuentas, legitimidad y legalidad de la acción gubernamental.

Así, la Nueva Administración de lo Público es de alguna manera, un proceso de educación y formación hacia dentro y hacia fuera de la disciplina, frente al reto de contribuir en la consolidación de la transformación que viven las instituciones sociales y los nuevos actores.

## Bibliografía

Aguilar F. L. (1991); *El Estudio de las Políticas Públicas*, Tomo I; *La hechura de las políticas*, Tomo II; México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.

Antaki Ikram, (2000); *El manual del ciudadano contemporáneo*; México, ED. Planeta; colección Ariel.

Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente (coord.) (2001); *La Política Social en Transición*; México; ED. ENTS-UNAM-Plaza y Valdez.

Ayala Espino, J. (2000); *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México; ED. Fondo de Cultura Económica.

Becker Gary S. y Nashat G. Becker. (2002); *La Economía de la Vida Cotidiana*; Premio Nobel 1992. México, ED. Planeta.

Bacroix Bernard (1981); *Durkheim y lo Político*; México, ED. Fondo de Cultura Económica.

Barzelay Michel y colaboración de Babak J, Armajani (2000); *Atravesando la Burocracia; Una perspectiva de la nueva administración pública*; México, ED. Fondo de Cultura Económica, Nuevas Lecturas de política y Gobierno.

Beck Ulrich (2000); *La democracia y sus enemigos*; México, ED. Paidós Studio no.143.Textos escogidos.

Berger, P. y Lukmann T. (1967); *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Argentina; ED. Amorrortu.

Bobbio Norberto (2000); *El futuro de la democracia*; México, ED. Fondo de Cultura Económica; Política y Derecho.

Bokser J.; et all. (2002); *Democracia y formación ciudadana*; México, Colección Sinergia, Instituto Federal Electoral del Distrito Federal..

Bozeman Barry (coord) (2000); *La Gestión Pública su situación Actual*; México, ED. Fondo de Cultura Económica, Nuevas lecturas de política y gobierno; C.N.C.P.Y.A.P. C; Universidad de Tlaxcala.

Blondel Charles, (1964); *Introducción a la Psicología Colectiva*, Buenos Aires, Argentina; Biblioteca del Hombre, ED. Troquel.

Bourdieu, P. (1997); *Capital cultural, escuela y espacio social*; México, ED. Siglo XXI. 3ª ed.

Chavez Presa J.(2000); *Para recobrar la confianza en el Gobierno; Hacia la Transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*; México, ED. Fondo de Cultura Económica.

Carpio Jorge, Novacosvsky Irene. (1999); *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires, Argentina, ED. Fondo de Cultura Económica – FLASO.

Caracciolo Basco Mercedes; Forti Laxalde Ma.Pilar (2003); *Economía Solidaria y capital social: Contribuciones al desarrollo local*; 1ª ed. Buenos Aires, ED. Paidós (Temas sociales).

Castoriadis C. (1979); *Reflexiones sobre el “desarrollo” y la “racionalidad” en El mito del desarrollo*, Barcelona, España. Ed. Kairós.

Chosky N, Dieterich H.; (1990); *La Sociedad Global, Educación, Mercado y Democracia*; México; ED. Fondo de Cultura Económica.

Cohen Daniel. (1997); *Riqueza del mundo; pobreza de las naciones*. Buenos Aires, Argentina. ED. Fondo de Cultura Económica.

Crozier, M. (1990); *Estado moderno, Estado modesto. Estrategia para el cambio*; México. Ed. F. C. E.

Dahl Robert. (1998); *La democracia; Una guía para los ciudadanos*; México, ED. Taurus.  
------(1971); *Poliarchy. Participation and Opposition*; Yale University Press.

Doménech J. M. (1976); *La Propaganda Política*; Buenos Aires , Argentina, ED. EUDEBA.

Doménech J. M Cornelius Castoriadis, Morin Edgar. (1980); *El Mito del Desarrollo*  
Fernández, Christlieb P. (1994); *La Psicología Colectiva un Fin de siglo más tarde*. (Su disciplina, su conocimiento y su realidad); México, ED. Anthropos - Colegio de Michoacán.

Fals, Borda (1982); *Conocimiento y poder popular*”, Lecciones con campesinos de Nicaragua, México y Colombia; Bogota, Colombia, ED. Siglo XXI.

Franco Rolando (coord.)(2001); *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*. México, Estudio en Homenaje a Aldo E. Solari; ED. Siglo XXI-CEPAL, N.U.

Flores Margarita y Rello Fernando (2002); *Capital Social Rural: Experiencias de México y Centro América*; México, 1ª ed., UNAM - Plaza y Valdés.

Font Joan. (Coord.)(2001); *Ciudadanos y decisiones públicas*; Barcelona, España., ED. Ariel, Ciencia Política;

Francis Fukuyama (1996); *Confianza; Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*”. México. ED. Atlántida.

----- (1999); *Las reglas del juego, La gran ruptura; la naturaleza humana y la reconstrucción del orden social*. México, ED. Atlántida.

Fuentes Carlos.(1997); *Por un progreso incluyente*; México, ED. Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América.

Gargarella, R. (1999); *Las teorías de la justicia después de Rawls*. Un breve manual de filosofía política. Barcelona. España, ED. Paidós.

García Canclini N., (1995); *Consumidores y Ciudadanos; Conflictos Multiculturales de la globalización*; México. ED. Grigalbo.

Giddens, Anthony. (1999); *La tercera Vía*. México. ED. Taurus;

Giner Salvador. (1987); *Ensayos civiles*; Barcelona. España, ED. Península, Nexos.

------(1987); *EL destino de la libertad, una reflexión frente al milenio*. Madrid, España.,



ED. Esparsa Calpe.

----- Sarasa S.(editores); (1997); *Buen Gobierno y Política social*; Barcelona. España. ED. Ariel Ciencia Política.

Guerrero Omar.(1981); *La administración Pública del Estado Capitalista*, México, ED. Miguel Ángel Porrúa.

Heller Ágnes (1972); *Historia y de la vida cotidiana*; Barcelona; ED. Península.

Habermas Jurgen.(1981); *Historia y crítica de la opinión pública; la transformación estructural de la vida pública*; Madrid; ED. G. Gili. Mass Media.

------(1989); *Teoría de la acción comunicativa*; tomo I, Buenos Aires; ED. Taurus.

Ianni Octavio. (1998); *La sociedad global*; México, ED. Siglo XXI.

Klikhsberg, B., com. (1997); *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*; Buenos Aires, Argentina. ED. Fondo de Cultura Económica.

------(1999);. *Desigualdad y desarrollo en América Latina. El debate postergado, Reforma y Democracia*; Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo.

-----Tomassini Luciano (coord.)(2000); *Capital Social y Cultura: ¿Claves Estratégicas para el desarrollo*; México; ED. Fondo de Cultura Económica.

La Plantine Francois. 1997); *Las voces de la imaginación colectiva; mesianismos, posesión y utopía*; Barcelona, España. ED. Gedisa.

Le Bon Gustavo. (1973); *Psicología de las multitudes*. México. Editorial Divulgación.

Lechner Norbert; Millán R. y Valdés Ugalde F. (Coord.) (1999); *Reforma del Estado y Coordinación social*; México, ED. Plaza y Valdez, Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.

Lester C. Thurow. (1992); *La Guerra del siglo XXI*; Caracas, Venezuela. ED. Vergara Editores.

Lumann Niklas. (1996); *La Ciencia de la sociedad*; México; ED. Antropos, UIA y ITESO

-----; (2000); *La realidad de los medios de masa.*; España, ED. Antropos.

Maisonneuve, J. (1990); *Psicología Social*; México, ED. Paidós.

Martha, C. Nussbaum y Sen, A. (compiladores); *La calidad de vida*. Un estudio preparado por World Research (WINDER) de la United Nations University; traducción de Roberto Reyes Mazzoni.; México;, ED. Fondo de Cultura Económica.

Max-Neef M., Elizalde A., Hopenhayn M. (1986); *Desarrollo a Escala Humana, Una opción para el futuro*; Santiago de Chile.CEPAUR- Fundación Dag. Hammarskjöld. Molata, Sweden.

Malinowski, B. (1944); *Una teoría científica de la cultura y otros ensayos*. Buenos Aires; ED. Sudamericana.

Marx C. (1996); *El Capital: crítica de la economía política*; México, ED. Fondo de Cultura

Económica; Tomo I (1ª edición 1867).

Mauss M. (1971); *Sociología y Antropología*; Madrid, España; ED. Tecnos.

Mead, George H. (1982); *Espíritu, Persona y Sociedad. Desde el punto de vista del conductismo social*. Barcelona España Psicología Social y Sociología. ED. Paidós.

Méndez Cándido (comp.) (1980); Discusiones sobre el desarrollo: Doménech J. M Cornelius Castoriadis, Morin Edgar en : *El Mito del Desarrollo*; Barcelona, España, ED. Kairós.

Morin Edgar. (1982); *Para salir del siglo XX*. Barcelona, España. ED. Kairós.

Muños de Bustillo R. (1989); *Crisis y futuro del Estado del bienestar*. Madrid, España; ED. Alianza Universidad.

North, Douglass C. (1994); *Estructura y Cambio en la estructura Económica..* México. ED. Alianza.  
----- (1990); *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. ED. F. C. E./Economía contemporánea.

Putman, Robert D., Robert Leonardi y Raffaella Nanetti (1993); *Making Democracy Work: Civic traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

----- (2002) *Solo en la Bolera; Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*; traduc: José Luis Gli Aristu; Barcelona, España. Ed. Galaxia Guterberg.

Remmlihg, Günther W. (comp.), (1982); *Hacia la Sociología del conocimiento, origen y desarrollo de un estilo del pensamiento sociológico*. México, ED. F. C. E.

Rossi Pascual. (1906); *El alma de la muchedumbre*, Biblioteca sociológica internacional. Barcelona, España. Editores Córcega.

Sánchez Gonzáles J. (2001); *La Administración Pública como ciencia; su objeto y su estudio*; México. ED. Plaza y Valdez – I.A.P.E.M.

Sen, Amartya. (1997); *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona, España. ED. Paidós - I.C.E/Universidad Autónoma de Barcelona.

----- (1998); *Teoría del Desarrollo a principios del Siglo XX*; en L. Emergí y J. Nuñez del Arco (comp.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XX*; Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 589-610.

----- (1999); *Desarrollo y libertad*; Preo novel de economía 1998. México, ED. Planeta.

----- (2001); *La desigualdad económica*; Edición ampliada con la colaboración de James E. Foster, México. Ed. F. C. E.

Schütz, Alfred, (1993); *La construcción significativa del mundo*, Introducción a la sociología comprensiva. Barcelona España. ED. Piados Básica. No. 67.

Sennett, R (1978); *El declive del hombre público* ;Barcelona, España; ED. Península.

Tarde Gabriel; (1901); *La opinión y la multitud*; Barcelona España. ED. Taurus (Comunicación.).

Touraine Alain. (1997); *Igualdad y diversidad: las nuevas tareas de la democracia*. México. Sociología. No. 541. Ed. F. C. E.

----- (1998); *¿Podemos vivir juntos?; La Discusión Pendiente: El destino del Hombre en la aldea Global*; México. Ed. F. C. E.

----- (1999); *¿Cómo salir del liberalismo?*; Barcelona España. ED. Paidós, Estado y sociedad. No.71.

Torres Juan A. (2001); *Ciudadanía y poder*; México, Ediciones Delfos.

----- (2001); *Más allá de la transición*; México. Ediciones Delfos.

Torres Salcido Gerardo y Marcel Morales Ibarra (coord.) (1997); *Maíz- Tortilla. Políticas y Alternativas*. México. Colección Alternativas. ED. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades y el Programa Universitario de Alimentos. UNAM.

Uvalle Berrones R. (Coord) (2001). *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*; México, ED. Instituto Nacional de Administración Pública.

----- (1998); *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. México. Ed. AIPM. UAEM.

Sennett, Richard (1974); *El declive del Hombre Público*; ED. Península. Barcelona.

#### Bibliografía Hemerografica

Arellano D. Gault, "De la Administración Pública a la nueva gestión pública"; en el Estado del Arte de la Administración Pública, Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; México 1999.

Alston L., Eggertsson T., y North D (comp.) (1996). "Empirical Studies en Institutional Change"; en Cambridge University Press; Cambridge.

Alanis Boyso J. (2001); "Evaluación Ciudadana en un Gobierno Abierto" en la comp. Sociedad, Ciudadanización y stado Democrático; cood; por Ricardo Uvalle B.; INAP.

Boudieu. P, (1985). "The forms of Capital", en Handbook-of Theory and Research for the Sociology of Education; ed. J, Richardson. N.Y., Greenwood.

----- (1985) "Le capital social: notes provisoires", en Actes Rech. Sci. Soc. núm. 31.

Caiden, Geral (1997); "Revitalización de la Administración Pública". En Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, Revista de administración Pública, México. Instituto Nacional de Administración Pública.

Cabrero Mendoza E. (2000); "Estudio Introductorio", del libro La gestión pública su situación actual; coord, por Barry Bozeman. Ed. F.C.E.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998), Una nueva gestión pública, Caracas, Venezuela.

Coleman, James (1990); "Social Capital in the Creation of Human Capital"; en American Journal Sociology, no. 94, (supplement) pp. 95-121.

Cohen M., March J., Olsen J. (1992); "A garbage can model of organizational choice"; en Administrative Science Quarterly, vol. 17, no. 1, marzo.

Dahl Robert; 1971); "Poliarchy. Participation and Opposition"; en Yale University Press. Vol 5. no. 21.

Demo, Pedro.(2001); "Educación y Desarrollo. Análisis de una relación casi siempre fantástica" en Franco Rolando (coord.), Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia. México, Estudio en Homenaje a Aldo E. Solari; ED. Siglo XXI-CEPAL, N.U.

Durlauf, S. (1997); "*Una mirada al proyecto Zacapa-Chiquimula desde la perspectiva de las ciencias sociales*"; Informe de Misión Nueva York, UN Office of Project Services / PROZACHI.

Durston, John, (1996): "Aportes a al Antropología aplicada al desarrollo campesino", Revista de la CEPAL no. 60, (diciembre), Santiago de Chile.

-----(1999): "Construyendo capital social comunitario" Revista de la CEPAL, no. 69, (diciembre), Santiago de Chile.

-----A. Bello, D.Duhart, T. Maffei, F.Miranda, et all (2000): "El capital social campesino y los programas de superación de la pobreza rural en Chile", Revista de la CEPAL, Div. De Desarrollo Social.

Evans Peter. (1996a); "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy". World Development. Vol. 24; no. 6. Washington, D.C. The American University.

------(1996b);"Introduction: Development Strategies across the Public-Private Divide, World Development. Vol24, no.6, pp. 1033-1037.

------(2002);"Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy". En el VII Congreso Internacional del C L A D sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública; Lisboa, Portugal.

Franco Carlos (1999); "Imágenes de Villa el Salvador", en Guía de lecturas, tomo III del Banco Interamericano de Desarrollo; ED. Instituto Interamericano para el Desarrollo.

Fox, Jonathan (1996); "How does civil society thicken?. The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico"; World Development, vol. 24. no. 6; Washington, D.C. The American University

Granovetter, Mark., (1985). "Economic Action and Social Structure: The Problem of Emdeddedness", American Journal of Sociology, Vol. 91, no.3, November

Garrido Luis J. "Critica del neoliberalismo realmente existente" en La Sociedad Global, Educación, Mercado y Democracia; México, ED. F. C. E.

"Informe de Desarrollo Humano"; del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial de Desarrollo. 1999.

Klikhsberg, B. "Capital y Cultura, claves esenciales del desarrollo". Revista de la CEPAL, No. 69. Diciembre 1999.

------(1999); "Desigualdad y desarrollo en América Latina. El debate postergado"; Revista Reforma y Democracia, No. 14,Caracas, Centro Latinoamericano de Administración Pública

para el Desarrollo.

Lechner, N, (1992); "En búsqueda de la comunidad perdida"; Los retos de la democracia en América Latina. ; en Revista Sociológica, año 7, no.19, México; UAM-Azcapozalco, mayo-agosto.

Mauss Marcel (1990); "The Gift: The Form and Reason for Exchange in Archaic Societies". N.Y, Norton.  
Vol. 5. no. 15.

Meda Dominique, (2002); "Le capital social: un point de vue critique"; In L`Economie Politique, Paris, nº 14, abril, pp. 36-45.

Navarro Z. (1998); "La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil"; Seminario de Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana; Cartagena, Banco Interamericano de Desarrollo.

Ostrom E. y T. K Ahn. "Una perspectiva del capital social desde las Ciencias Sociales: capital social y acción colectiva"; Revista Mexicana de Sociología 1/2003; Sociedad y Estado en América Latina.

------(1994)"Constituting Social Capital and Collective Acción"; Journal of Theoretical Politics.

Programa Ciudadanía y Gestión Local (2000), "Los caminos que buscamos, 30 innovaciones en el fortalecimiento del espacio público local". Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000), "Desarrollo humano en Chile, más sociedad para gobernar el futuro", Revista de PNUD y Desarrollo. Santiago de Chile.

Rist Gilber (2000); "La cultura y el capital social: ¿cómplices o víctimas del desarrollo?"; en Capital Social y Cultura: Claves estratégicas para el desarrollo; México, de Bernardo Kliksberg y L. Tomassini (comp.).. Ed. F.C.E.

Revista de Ciencias Sociales Convergencia, no.25, mayo-agosto México.

-----; "Los espacios del hombre. El contenido Público de la Administración Pública"; en Revista Trayectorias. no. 2 Universidad de Nuevo león. México.

Segura. H.J. (1989); "Comunidad y Psicología Colectiva"; Publicaciones de la Facultad de Psicología: Mecanograma, México, U.N.A.M.

------(1988); "Acerca de la comunidad y lo que representa"; V Congreso Mexicano de Psicología. México, Sociedad Mexicana de Psicología Social (SOMEPSO); Agosto

-----Martínez Maricruz y Humberto Zepeda (1991); "La Psicología Comunitaria como proceso de salud" en Congreso de Salud Comunitaria: Una visión panamericana. comp. Teresa Lartigue. Universidad Iberoamericana.

Thoening Claude, J. (1997) "Política pública y acción pública"; en la Revista de Gestión y Política Pública, No. 1 Vol. VI. Centro de investigaciones y Docencia Económicas. México.

Torres Salcido G.(2000); "Política Pública y Participación Social. Retos y Limitaciones de los

Programas de Combate a la Pobreza: Un estudio de caso de Políticas Alimentarias. en CEDA en la Ciudad de México. (en prensa)

------(2002); Capital Social: en Búsqueda de un concepto para las políticas de combate a la pobreza.(en prensa)

Uvalle Berrones R.(2001); “Nuevos derroteros en Ciencia Política y Administración Pública” en la Revista de la Universidad de Nuevo León. México.

UNESCO, (1996); “Definiendo a la Cultura desde el Desarrollo” en el Informe de la Comisión Mundial de la Cultura y el Desarrollo.

Villarreal, René (1997); “El reencuentro del mercado y el Estado. Hacia una economía participativa de mercado”, en Revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Wall, E., G. Ferrazzi y F. Schryer (1998); “Getting the goods on social capital”, en: Rural Sociology, vol 63, núm. 2. pp. 300-322.

Documentos en WEB.

Kliksberg Bernardo(2000). “Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas”. <http://www.clad.org.mx/>

Bertucci Juliana, et al. (2002); “El concepto de Capital social en los Proyectos de alivio de la pobreza” – <http://www.cambiocultural.com.ar/investigacion/concepto.htm>  
[http://www.cambiocultural.com.ar/investigacion/construcción.htm](http://www.cambiocultural.com.ar/investigacion/construccion.htm)  
<http://www.cambiocultural.com.ar/investigacion/microcredito.htm>

Bourdieu. – [http://200.48.26.79/bidvirtual/publicaciones/sociología/vol11/art016.htm](http://200.48.26.79/bidvirtual/publicaciones/sociologia/vol11/art016.htm)

World Bank (1996), The World Bank invests in Social Capital; Interview with Head of the Trsk Group. [WWW.Worldbank.org/html/prddr/trans/so96/art4/htm](http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/so96/art4/htm).

------(1998) The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital, Text of Proposals approved for funding, Social Capital initiative, Working Paper, Series no. 2

ISTR (International Society for Third-Sector Research – <http://www.istr.org>

Avoz do Cidadão – <http://www.avozdocidadao.com.br>

Inter.-Americano Development Bank – Etica e desarrollo – <http://www.iadb.org/etica>

Centro Paulo Freire de Estudios e Pesquisas – <http://www.paulofreire.or.br>

Programa de Gestión urbana – Sistemas de Información Urbana – <http://www.pgualc.org/index2.html>

Poverty.net – Social Capital Home – <http://www.worldbank.org/poverty/scapital>

Woolcok, Michael. (2000/2001. “removing Social Barriers and Building Social Institutions”- <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/repot/ch7.pdf>.