

Capital social y nuevas formas de ciudadanía*

Nila Leal González **

Resumen

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre la posibilidad de la formación del capital social para la consolidación de los procesos de democratización en América Latina y la construcción de nuevas formas de ciudadanía. Se parte por considerar que la reconstrucción de las relaciones Estado-mercado-sociedad (Putnam, 1994; Bresser, 1998; Jessop, 1999) y la redistribución de derechos y obligaciones a través de las redes de asociaciones civiles inciden en la reinención de nuevas formas de ciudadanía. El trabajo sostiene que en América Latina se debe lograr una reasignación de responsabilidades que permita un Estado fuerte, ciudadanos organizados y un crecimiento basado en la formación de capital social. Se concluye que la confianza y las redes creadas mediante asociaciones construyen un capital social que posibilita nuevos caminos hacia un orden socio-político cada vez más democrático.

Palabras clave: Capital Social, América Latina, democratización, nuevas formas de ciudadanía.

* Este artículo constituye un avance del Programa de Investigación: Hacia un nuevo modelo político: fortalecimiento y democratización de la gestión pública (III Etapa), financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad del Zulia (CONDES) Maracaibo, Venezuela.

** Doctora en Ciencias Sociales e investigadora adscrita al Laboratorio de Antropología Social y Cultural del Departamento de Ciencias Humanas de la Facultad de Ciencias de la Universidad del Zulia, Maracaibo (Venezuela). FAX: (0261) 7598107.
E-mail: nlealg@cantv.net

Social Capital and New Forms of Citizenry

Abstract

The objective of this article is to reflect on the possibility of the formation of social capital in the consolidation of democratic processes in Latin America, as well as the construction of new forms of citizenry. It begins by considering that the reconstruction of the relation State-Market-Society (Putnam, 1994; Bresser, 1998; Jessop, 1999) and the redistribution of rights and obligations through networks of civic associations, influence the re-invention of new forms of citizenship. The paper sustains that in Latin America we must re-assign the responsibilities that allow for a strong state, citizen organizations and growth based on the formation of social capital. The conclusion is that the confidence and the networks created through associations constructs a social capital that makes possible new paths towards social and political order which are more and more democratic.

Key words: Social capital, Latin America, democratization, new forms of citizenry.

Introducción

En el caso de América Latina, formalmente, casi toda la región está democratizada, pero es una democracia de masas pobres con una institucionalidad todavía débil lo que supone un gran riesgo, pues, se oscila periódicamente hacia el autoritarismo. Actualmente, las democracias en la región se caracterizan por el ejercicio formal del sufragio, pero las instituciones funcionan mal y la sociedad busca espacios para sus demandas. En estos tiempos, para alcanzar la prosperidad es necesario enfrentar con efectividad los retos del nuevo y emergente sistema mundial, y ello significa no sólo alcanzar la competitividad en el mundo global sino también fortalecer las redes de asociaciones civiles y reforzar el capital social de las instituciones para la construcción de democracias participativas.

Actualmente, se está en presencia de una nueva expresión de agregación de intereses todavía en evolución, ello constituye un fenómeno político enteramente nuevo que se desarrolla bajo el manto de la

“sociedad civil”. Dicho fenómeno se expresa a través de un conjunto de organizaciones de ciudadanos con el cometido de ingresar al escenario de las políticas, los programas y la opinión pública. Incluye organizaciones de la sociedad civil (OsCs), organizaciones no gubernamentales (ONG’s), redes, coaliciones, asociaciones y movimientos que van y vienen, se fusionan y compiten, disputan y concuerdan, en tanto que ocupan espacios políticos y articulan exigencias políticas, que según manifiestan, no han sido representadas a través de las instituciones formales del gobierno.

Las organizaciones locales están aprendiendo a incrementar su visibilidad, su influencia y su protagonismo, mediante la formación de redes, asociaciones y federaciones. Este proceso fue acelerado en décadas pasadas por las propuestas de Reforma del Estado mediante la descentralización, la desconcentración, los controles y otros métodos propios de una gestión de gobierno moderna que ofrece numerosos espacios a los ciudadanos organizados para realizar actividades de consulta, negociación y agregación de intereses. Apoyadas en redes y asociaciones, las organizaciones ciudadanas han optado por entrar en el escenario político. Ellas han sido bien recibidas como ejecutoras de programas sociales pero se las ha rechazado cuando procuran adquirir influencia políticas.

Las alternativas de democratización consienten una orientación estratégica a largo plazo que fomenta la diversidad y deja campo libre a la comunicación y al aprendizaje horizontal entre subsistemas. La aparición de diversos centros de decisión se expresa en la dinámica entre actores que emergen, fundamentalmente entre las OSs y el Estado, los cuales evidencian la posibilidad de la formación de capital social para fomentar nuevas formas de ciudadanía.

El impacto de la globalización proporciona un escenario para el surgimiento de la democracia participativa en donde el Estado puede asumir un rol coordinador, permitiendo que otros subsistemas accedan a la negociación y a la toma de decisiones, destacándose las OSCs como uno de los agentes que pudieran integrar esta nueva interrelación.

La aparición de diversos centros de decisión que acompaña al proceso de globalización y al nuevo rol del Estado se expresa en la dinámica que se da entre los diversos actores que emergen. En dicho contexto se debe analizar si los Estados latinoamericanos están dispuestos a en-

frentar al dilema de ceder parte de su capacidad de adoptar decisiones de forma autoritaria, a cambio de influencia en los otros actores para viabilizar la comprensión recíproca de distintos órdenes institucionales. Si los Estados, además de fortalecerse se democratizan, se abren espacios para la construcción de capital social, se fomenta la diversidad y se deja campo libre a la comunicación y al aprendizaje horizontal entre organizaciones.

Las OSCs han venido cambiando a través del tiempo, en su interacción con el Estado, ya que mientras unas se mantenían bajo su tutela, otras han luchado por su autonomía. Sus orientaciones las han enfrentado a cualquier tipo de subordinación, de clase, de género, de raza y etnia, pero también a otras manifestaciones de opresión y discriminación o en todos aquellos casos, en que el orden existente representa un perjuicio percibido y sentido para la humanidad, como la degradación del medio ambiente, el armamentismo nuclear, el envilecimiento de los bienes de consumo, los derechos humanos y otros.

Las OSCs constituyen una vasta red de grupos que participan en un gran movimiento de identidades, portavoces no gubernamentales, de grupos de interés y de grupos orientados hacia una causa. Esa red es identificable por su inserción en la comunidad internacional como portadoras de intervenciones políticas emanadas de la sociedad civil. Libres de las restricciones, de los procedimientos y de las convenciones, la red y sus miembros se ocupan de asuntos de destacada importancia política, económica y social.

Rearticulación estado, mercado y sociedad civil

Latinoamérica representa un ámbito para debatir acerca de la construcción de nuevas articulaciones sociales, ya que atraviesa un período que sugiere la recuperación del papel del Estado en la resolución de los grandes problemas sociales que no es más que combinar la eficiencia económica y la justicia social. Al mismo tiempo que se estudia la manera de mejorar la democracia debemos ser capaces de construir Estados, que se planteen una agenda precisa y tengan mayor poder de respuesta frente a las demandas del ciudadano.

Las principales tareas son, crear consensos a través de convergencias políticas y sociales fuertes, que respeten los procesos democráticos. La reconstrucción del Estado comienza por una ciudadanía que esté unida por un propósito y busque participar en los procesos gu-

bernamentales de toma de decisiones a través de la deliberación pública. La situación latinoamericana en los albores del siglo XXI necesita, para superar el estancamiento y derrotar la pobreza, la acción conjunta del mercado, que asigna recursos; del Estado, que actúa como coordinador y de la sociedad civil, que es gestora de los procesos sociales y políticos que contribuyen al bienestar colectivo (Jessop, 1999: 9).

El Estado debe cambiar, señala el Banco Mundial (1997) en su Informe acerca del Desarrollo Mundial: “El Estado es fundamental para el desarrollo económico y social, pero no como agente directo del crecimiento, sino como socio, como elemento catalizador e impulsor de este proceso. Tendrá mayor dependencia de la ciudadanía y las empresas y tendrá que entablar un amplio debate público acerca de la orientación y las prioridades básicas de las políticas” (Banco Mundial, 1997: 12).

La democratización así como la formación del capital social se construyen sobre la participación ciudadana, es decir, sobre redes que implican estructuras no jerárquicas formadas por medio de múltiples actores que se agrupan para incidir en las políticas públicas. (Bresser, 1998: 419) Por participación ciudadana se entiende, aquella participación política o decisional, que se expresa en la selección de los gobernantes y directa o indirectamente en la formulación, control y evaluación de las políticas públicas. Esta participación, conjuga la representación con la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisión sobre sus problemas más apremiantes. Destacan entre estas formas, los mecanismos de la autogestión, la cogestión, las cooperativas, las empresas comunitarias y demás formas asociativas. Resulta importante señalar, que la participación social o económica, se traduce en una ciudadanía activa, que se inspira en las propuestas de democracia directa, que se caracteriza por la participación en diversas formas asociativas, como mecanismos constitucionales que hacen posible la creación de nuevos espacios públicos, tales como las organizaciones públicas no estatales. La expresión “público no estatal” se refiere a las organizaciones o formas de control “públicas” volcadas al interés general; y son “no estatales” porque no forman parte del aparato del Estado.

Por esta razón, la apertura de los canales políticos- institucionales de representación y participación ciudadana y la redefinición del papel del Estado en la economía y en la sociedad, emergen como imperativos para resolver la crisis política y la exclusión social, que a través de estrategias participativas permiten ocupar los espacios abiertos por las nue-

vas condiciones políticas, que se articulan con nuevos valores tales como la cogestión, la autogestión, la disciplina organizacional de las comunidades y el desarrollo de asociaciones vecinales y diversas organizaciones no gubernamentales.

El Estado, el mercado y la sociedad civil se redefinen a sí mismos o son remodelados por fuerzas externas poniendo severamente a prueba sus presunciones. El Estado deja de ser un “benefactor” pero sigue manteniendo una responsabilidad normativa, de coerción, y algún umbral mínimo de función de custodia de sus miembros. Los mercados se han globalizado, la creación de puestos de trabajo y el empleo son la clave obvia, pero las habilidades basadas en el conocimiento son cada vez más la única entrada para un empleo futuro.

Una vez que los actores emergentes vayan acumulando capital social, la creciente implicación de las OSCs en la política local y regional podría obligar a éstas a iniciar un proceso de emancipación de la persistente tutela estatal. El marco común de este acercamiento recíproco entre OSCs lo ofrece la convicción compartida acerca de la necesidad de propiciar, desde posiciones originalmente antagónicas, una democratización y ciudadanía no solo del Estado, sino de la sociedad civil de aquellas asociaciones que, hasta ahora, estuvieron monopolizadas por dicho Estado (Dietz, 1999: 45).

La sociedad civil emergió a través de movimientos sociales y un sin número de esquemas de autoayuda, autoaprovisionamiento y autogestión. Si el Estado confía en la coerción y los mercados prosperan con la competencia, la sociedad civil puede apelar al consenso forjado por los disidentes como fuerza directriz. Las entidades étnicas y culturales vuelven a la superficie impulsando cambios. La autoayuda, la autogestión, la vertiente informal de la economía, de la vida ciudadana y de la sociedad prevalecieron entre los ciudadanos pobres mucho antes de que el tema fuere adoptado por las élites políticas. Las exigencias en relación con el empleo y los ingresos, la emergencia de los movimientos sociales y de las OSCs, y el ansia por lograr un amplio consenso social en toda América Latina plantean nuevas formas para la configuración del Estado, el mercado y la sociedad civil.

El Capital social para la democratización

El capital social es un concepto polémico que ha sido usado por algunas organizaciones Multilaterales de Desarrollo¹, se considera que la tendencia a formar asociaciones es la que hace posible un mejor desarrollo social, que la confianza y que las redes creadas mediante dichas organizaciones pasan al escenario socio-político construyendo un capital social, que en todos sus aspectos, es tan importante como las riquezas naturales y el capital físico.

Aun aceptando que el fortalecimiento de las redes sociales y de la participación ciudadana pudiera contribuir a superar los traumas de la pobreza, nadie sabría decir, cómo se podrían alcanzar esos resultados. Tanto los individuos como las comunidades pueden beneficiarse con la participación en la confianza social, pero los resultados variarán según que recursos se obtengan, quiénes se benefician de ellos y qué se pide a cambio (Portes y Landolt, 1996:5).

Sin embargo, a pesar de esta crítica, el concepto de capital social puede enriquecerse e incrementar su potencialidad explicativa si se construye sobre las bases de la formación de capital humano, de esta manera, dicho concepto puede llegar a constituir una guía para buscar salidas hacia la superación de la pobreza en América Latina.

La emergencia de la sociedad civil en América Latina, el surgimiento de experiencias novedosas en torno a organizaciones públicas no estatales², la multiplicación de OSCs y de redes relativamente fuertes han dado lugar a una creciente auto confianza colectiva que suma una considerable capacidad productiva y permite acelerar y profundizar la formación de capital social. Para Putnam la clave para que la democracia funcione está en la formación de capital social, el éxito en el de-

1 El concepto de capital social fue introducido por Putnam en 1994. El autor explica que la cooperación es más plausible en los contextos sociales donde hay un capital social (i) normas de reciprocidad, y (ii) redes de compromiso cívico. El capital social es, entonces, la forma de organización social que se va construyendo a través de la organización cívica: confianza y normas de coordinación, son sus componentes fundamentales.

2 Ver Nila Leal González (2002) **Experiencias novedosas en el ejercicio de la ciudadanía activa (...)** **Cuestiones Políticas No. 29**, Diciembre 2002.

sempeño institucional se encuentra en relación con la capacidad de una sociedad para formar su capital social.

La necesidad de tener una visión propia que sea expresión de las aspiraciones de las asociaciones que las propician ha ido generando, en algunos casos, capacidades de autogestión que progresivamente han permitido soluciones a los problemas mucho más factibles de realizar. Sería temerario afirmar que es irreversible el proceso que ha llevado a las OSCs al espacio que actualmente ocupan, pero no hay duda que representan en muchos casos una acción coordinada con el Estado, una alternativa democrática en la cual se pudiera superar ampliamente los mecanismos tradicionales de intermediación. Los procesos políticos ulteriores requieren una redefinición de las estrategias de las OSCs incluyendo su relación con el Estado, suponiendo que un Estado democrático debería ejercer cierto grado de coordinación consensual (Jessop, 1999: 5).

Las OSCs, en algunos casos, han impulsado el manejo democrático de sus decisiones, aunque también ha estado presente el liderazgo tradicional que buscaba restringir la democracia. La autogestión aparece como un componente relevante en la medida en que se respeten los procesos participativos y se implanten los mecanismos adecuados. Tienen diversos niveles de desarrollo aunque no necesariamente sufren una evolución desde organizaciones de base hasta intermedias institucionalizadas; su composición es heterogénea y tienen un alto componente de voluntariado.

Gran parte de ellas tienen convenios con el Estado, sean éstas nacionales, regionales o locales, debiendo atenerse a los contenidos programáticos que negocian pero manteniendo su independencia operativa, aunque también existan algunas que cuentan con el aval financiero de organizaciones nacionales e internacionales, la Iglesia, fundaciones de empresa privada y otras.

Esa red internacional de la sociedad civil se incorpora al proceso de formulación de políticas negociando con el Estado o con otras asociaciones, por medio de las principales instituciones de desarrollo. Actualmente, dicha red, es una participante habitual en procesos sumamente importantes en una asociación incómoda pero creciente con homólogos en gobiernos e instituciones financieras internacionales (Stoker, 1999: 6).

Reinvención de nuevas formas de ciudadanía (A manera de conclusión)

Las transformaciones que actualmente experimenta América Latina, enmarcadas en la globalización, propician la emergencia de otros centros de decisión, de otros actores y de una nueva rearticulación entre Estado, mercado y sociedad.

En América Latina, en las últimas décadas, se han venido desarrollando procesos de democratización dinámicos y complejos que pueden conllevar hacia la construcción de nuevas formas de ciudadanía, que evidencian la formación de capital social que contribuya a un desempeño institucional más eficiente, con miras tanto a responder a la dinámica global-regional, como para atender las demandas de mayor eficacia en su relación con la sociedad. La construcción de un Estado que coordina y negocia a pesar de los conflictos, reconociendo múltiples formas de ciudadanía en la sociedad civil, permiten pensar en la posibilidad de que esta articulación pueda ser la característica que distinga los procesos democratizadores impulsados por el asociacionismo en los países latinoamericanos.

De lo que se trata en los actuales procesos políticos de democratización es de establecer un nuevo contrato social. En éste, el rol del Estado ya no se limitaría a proveer las necesidades del individuo, sino que tendería a proporcionarles las fuentes para que pueda proveerse por sí mismo, organizándose y coordinando entre diversas redes. El Estado puede promover nuevas formas de ciudadanía, a través de las cuales, las obligaciones y la responsabilidad individual formen parte integral de este nuevo proceso de formación del capital social para la consolidación de los procesos de democratización en América Latina.

Bibliografía

- ALCANTARA DE HEWITT, Clara. 1999. "**Usos y abusos del concepto de gobernabilidad**", disponible en Internet.
- DIETZ, Gunther. 1999. "Movimientos indígenas y ONGG'S en México. Desarrollo, autonomía y ciudadanía en México", en Revista **Nueva Sociedad** 164, Caracas.
- JESSOP, Bob. 1999. "**El ascenso del "buen gobierno" y los riesgos del fracaso: el caso del desarrollo económico**", disponible en r.jessop@lancaster.ac.uk

- LEAL GONZÁLEZ, N. 2002. **Experiencias novedosas en el ejercicio de la ciudadanía activa: las comunidades wayuu de Nazareth y Cusí.** Revista **Cuestiones Políticas No. 29**, Diciembre 2002.
- MOUFFE, Chantal. 1999. **“El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical”.** Piados Ibérica, Buenos Aires.
- PORTES Y LANDOLT. 1996. The Downside of Social Capital, The American Prospect No.26.
- PUTNAM, R. 1994. **The Civic Tradition** Cambridge, Harvard University Press.
- STOKER, Gerry. 1999. **“El buen gobierno como Teoría: cinco propuestas”.** Disponible en g.stoker@strathclyde.ac.uk.
- TOURAINÉ, Alain. 1996. **“¿Podremos Vivir Juntos?”.** Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- VELLINGA, Menno. 1997. **El cambio del papel del Estado en América Latina,** México, Siglo XXI Editores.
- WORLD BANK. 1997. The State in a Word of Transformations World Development Repory Summary.