

SÓLO PARA PARTICIPANTES

DOCUMENTO INFORMATIVO N°1
20 de septiembre de 2001**CONFERENCIA REGIONAL SOBRE CAPITAL SOCIAL Y POBREZA****Organizadores:** CEPAL
Universidad del Estado de Michigan

Esta nota ha sido preparada por la CEPAL con el objeto de facilitar una detallada presentación del enfoque y de la organización temática de esta reunión, que tendrá lugar en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, los días 24 a 26 de septiembre de 2001. Para elaborar la nota se han utilizado las contribuciones de expertos y consultores de la CEPAL en temas directamente relacionados con capital social y pobreza.

1. Hacia un paradigma emergente: el concepto de capital social

En palabras de Stiglitz, el desarrollo económico de un país está insertado en su organización social, de manera que abordar las inequidades estructurales requiere no sólo cambios económicos, sino también transformaciones de la sociedad misma.¹ Esto es, las relaciones económicas no provienen de un modelo propio, sino que están incrustadas (*embedded*) en un tejido social y cultural,² lo cual permite establecer conexiones entre los fenómenos económicos y la esfera sociocultural, arraigando todas las relaciones sociales en un solo sistema que también incluye intercambios económicos. El concepto de **capital social**³ ha surgido en distintos ámbitos disciplinarios como una vía para abordar precisamente esas conexiones y analizar, en ese marco, algunas de las fuerzas sociales que interactúan con los procesos de desarrollo.

Este concepto ha puesto de relieve un aspecto importante del comportamiento socioeconómico, cual es el papel de las relaciones que no son de mercado, en la determinación del comportamiento individual o colectivo y, por lo mismo, el concepto de capital social está entrando con fuerza en los análisis de la pobreza y, por ende, del desarrollo.⁴ Existe un claro consenso en cuanto a identificar esta nueva forma de capital con aquellos elementos que se generan en las relaciones sociales, pero para algunos analistas es fundamental validar este concepto en el lenguaje económico y con este fin se hacen grandes

¹ Joseph Stiglitz, "Toward a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes" (given as the 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD), Ginebra, 19 de octubre de 1998.

² Mark Granovetter, "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, vol. 91, N° 3, 1985.

³ Este concepto se remonta al clásico estudio de Edward Banfield, pero sólo se popularizó a partir de finales de los años ochenta con los trabajos de James Coleman, *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Massachusetts, Belknap Press, 1988 y Robert Putnam.

⁴ Steven Durlaf, *The Case "Against" Social Capital*, Madison, University of Wisconsin, 1999.

esfuerzos para equipararlo a otras formas de capital.⁵ Otros, en cambio, consideran más importante identificar el tipo de interrelaciones sociales que ayudan a explicar sinergias no comprendidas y cuyo resultado puede contribuir a mejorar las políticas contra la pobreza.

En los trabajos elaborados en la CEPAL,⁶ el concepto de capital social se ha entendido como *el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto*. En esta definición se diferencian muy claramente las instituciones de las organizaciones. Sin embargo, la acepción más difundida del concepto institución integra ambas dimensiones: los efectos normativos, por una parte, y los roles, relaciones y conductas, por la otra, todo dentro del mismo término institución. El sentido de esta conceptualización es distinguir el capital social del capital cultural. Sergio Boisier⁷ ha hecho un aporte en este terreno al hablar de diferentes formas de capital intangible, pero sobre todo de capital social y capital cultural. El desafío último es integrar esos dos conceptos. Si el capital social es una característica de las relaciones sociales, es muy importante mantener su distinción con respecto al capital cultural. Por el momento, la conclusión inevitable *en la polémica entre 'culturalistas' y 'sociologizantes es que las dos dimensiones están interactuando y no que una determine a la otra*. Hay dos planos o hemisferios de un solo sistema sociocultural en el cual el capital social es un elemento más del ámbito conductual, en tanto que en el ámbito abstracto y normativo identificamos el capital cultural. También hay un tercer plano, que corresponde a la base material y que también interactúa con estas esferas. En resumen, no hay que subvalorar ninguno de los dos subsistemas, ambos se retroalimentan y pueden ser el origen del cambio en un sistema general.

Lo que está emergiendo en el debate sobre capital social es un paradigma que no se limita sólo al capital social, sino que abarca el complejo sistema de la sociedad humana, que puede expresarse a cualquier nivel territorial: la comunidad local, el barrio, la región o (lo que resulta un poco más difícil de analizar), una nación, un país, una sociedad nacional.

Reconociendo la importancia del debate en curso, en la aproximación adoptada por la CEPAL adquiere especial importancia la diferenciación entre el capital social individual

⁵ En el entorno académico se han hecho esfuerzos por relacionar el concepto de capital social con el análisis económico, aplicando métodos cuantitativos para medir, por ejemplo, su impacto en la distribución del ingresos de los hogares. Véase J. Lindon y Marcelo Siles, *Is Social Capital Real Capital?*, Michigan, State University, 1999.

⁶ John Durston, "Construyendo capital social comunitario", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre de 1999. John Durston, *¿Que es capital social comunitario?*, serie Políticas Sociales, N° 38 (LC/L.1400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.38; John Durston, "Capital social campesino en Chile y programas de superación de la pobreza. Análisis comparativo de seis comunidades rurales", Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1999, inédito; John Durston, "El capital social en seis comunidades campesinas de Chile: resumen de investigación", ponencia presentada para el Taller para Investigadores sobre capital social en Chile, 2000.

⁷ Véase Sergio Boisier, "El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico: una contribución al tema del capital intangible del desarrollo" (LC/IP/L.167), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1999.

y el capital social comunitario (el capital social que posee un *individuo* y el capital social que es propiedad de un *conjunto*). El primero se define como la confianza y la reciprocidad que se extienden a través de redes egocentradas. Este tipo de capital lo constituye el crédito que ha acumulado la persona bajo la forma de reciprocidad difusa que puede reclamar, en momentos de necesidad, a otras personas a las cuales ha ofrecido servicios o favores en el pasado. El segundo se define como aquel que se expresa en instituciones complejas, con contenido y gestión. En esta acepción, el capital social no reside en las relaciones interpersonales, sino en sus estructuras normativas, gestionarias y sancionarias. En ambos casos, sin embargo, la noción de red (como sustrato de la *asociatividad*) desempeña un papel significativo.

Las redes interpersonales simples son las formas más importantes del capital social individual. Algunos antropólogos hablan de un red egocentrada: cada uno tiene su propia y específica red, que es el capital de cada individuo (la forma en que un sujeto maneja su red y los beneficios que así obtiene son propios de ese sujeto.)

Sin embargo, el término red tiene otras implicaciones y niveles de significación: la internet, por ejemplo, es una red que no pertenece a nadie, pero que beneficia a todos. También están las llamadas 'redes sociales', que fundan su nombre en el sentido de asemejarse a una red de seguridad en la que no importan tanto los nodos o las conexiones, sino el hecho de que "recoge a las personas que se caen del trapecio". Eso también sería un capital social de la sociedad.

Considerando el nivel territorial, pueden identificarse redes de capital social, sea éste individual o comunitario, que suponen distintas formas de funcionamiento particular en las relaciones sociales: i) **Individual:** redes egocentradas, manejo de contactos para realizar proyectos personales; ii) **Grupal:** es una extensión de estas redes, en las que se cruzan muchos vínculos, dentro de un grupo cara a cara; todos se conocen, todos son amigos, por lo que la red tiene un *cierre*.⁸ Las relaciones se cruzan entre sí y adquieren mayor densidad (4 a 12 personas), configurándose un grupo capaz de funcionar como equipo o como empresa. Se trata de personas que tienen confianza las unas en las otras y múltiples relaciones de reciprocidad y compromiso. Este tipo de capital parece un campo fértil para emprendimientos asociativos cuyo propósito es generar ingresos en sectores pobres; iii) **Sistemas institucionales comunitarios:** a nivel comunitario, las instituciones socioculturales —como las juntas de vecinos— funcionan cuando tienen capital social. Pero no funcionan gracias al capital social de alguna persona en particular o de un solo grupo, ya que de ser así, la institución ha sido cooptada. En la situación ideal, la institucionalidad informal es propiedad de toda la comunidad: hay liderazgo y hay control social de sus miembros; y iv) **Conexiones distantes** (horizontales y verticales): organizaciones asociativas de segundo nivel en el territorio, diferentes tipos de relación a nivel societal, como el clientelismo.⁹

⁸ J. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Massachusetts, Belknap Press, 1990.

⁹ En una relación vertical como el clientelismo, el capital social está desigualmente distribuido. Pero hasta el cliente más débil percibe algún beneficio de la relación.

2. Utilidad del enfoque de capital social

En relación con el importante tema de las políticas públicas y sus reformas, un importante foco del trabajo de la CEPAL, el concepto de capital social tiene relevancia para una nueva conceptualización de las políticas públicas, que implica un papel más amplio para la sociedad civil y la democratización en el ámbito de las reformas del Estado; como visión llevada a lo micro, apunta al potencial del capital social en la implementación de estos grandes principios de democratización en la práctica, así como al aumento del peso de la sociedad civil en la gestión de la economía y del Estado.

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

De manera más específica, quienes utilizan este enfoque subrayan que las relaciones estables de confianza, reciprocidad y cooperación **pueden** contribuir a generar un conjunto de beneficios:

- Se reducen los costos de transacción, al disminuir u obviarse la necesidad de firmar contratos, llevar controles contra estafas y emprender pleitos judiciales a un costo enorme.¹⁰
- Se producen bienes públicos: tanto el manejo de sus redes y contactos por parte de los individuos, las estrategias de los grupos y las acciones calificadas de las instituciones comunitarias pueden producir beneficios para el conjunto de la sociedad.
- Se facilita la constitución de organizaciones de base productivas y de gestión efectivas: son empresas asociativas de cualquier índole.
- Se propicia el surgimiento de actores sociales nuevos y de sociedades civiles saludables, a nivel de sistemas nacionales. Indirectamente, este proceso de habilitación (*empowerment*) es un elemento clave para la superación de la pobreza material.

¹⁰ F. Fukuyama, "Las reglas del juego", *La gran ruptura*, Buenos Aires, Editorial Atlantida, 1999; F. Fukuyama, "Social Capital and Civil Society", *IMF Working Paper*, documento presentado en la Conferencia del Instituto del FMI "Second Generation Reforms", 8 y 9 de noviembre de 1999.

3. La relación entre capital social y pobreza

La importancia del enfoque que distingue entre formas de capital social individual o comunitario radica en que permite identificar con mayor precisión implicaciones de política para los gobiernos, para el sector privado y para las organizaciones de la sociedad civil al definir más específicamente los *beneficios de la interacción de sectores diversos de la sociedad con distintos grados de poder y de acceso a activos*.

De estos análisis se desprende que, *en primer lugar, es crucial invertir en la capacidad organizativa de los pobres*, lo cual implica efectuar intervenciones a dos niveles: a nivel micro, en el que hay que invertir recursos para la creación de asociaciones, y al macro, en el cual deben cambiarse reglas y leyes para apoyar y sustentar la actividad asociativa. Una *segunda área crítica de inversión es la promoción de lazos entre grupos*. En el mismo sentido, en algunos trabajos del Banco Mundial se distingue claramente entre dos tipos de capital social, uno que genera lazos de unión entre los miembros de una misma comunidad, denominado “bonding”, y otro que genera sinergia entre grupos disímiles, al que se llama “bridging”. El primero se limita a contribuir al bienestar de sus miembros, mientras que el segundo es el tipo de capital que abre oportunidades económicas a aquellos que pertenecen a los grupos menos poderosos o excluidos.¹¹

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

En algunos enfoques sobre el tema queda la idea de que el capital social es patrimonio de los pobres, lo que es inexacto, ya que frecuentemente se constata que *hay abundancia de capital social en las clases sociales superiores*. De esto existen evidencias empíricas: en Chile se han realizado estudios en que se muestra una correlación positiva entre nivel económico y capital social.¹² Asimismo, en otros trabajos se plantea que quienes tienen más asociatividad —es decir, capital social colectivo—, son los empresarios,¹³ pues entre ellos existe cooperación, reciprocidad y, como actores sociales, hacen uso de una extensa red de contactos.¹⁴

¹¹ Deepa Narayan, “Bonds and Bridges, Social Capital and Poverty”, The World Bank. Poverty Reduction and Economic Management Network Poverty Division Working Paper N° 2167, Washington, D.C., 1999.

¹² Cristián Parker, “Capital social en las representaciones juveniles: un estudio en jóvenes secundarios”, ponencia presentada para el Taller para investigadores sobre capital social en Chile, 2001.

¹³ PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), “Informe de desarrollo humano, 2000”, ponencia presentada para el Taller para investigadores sobre capital social en Chile, 2001.

¹⁴ Robinson, Schmid y Siles profundizan en el problema de una inadecuada definición de capital social y, a su vez, proponen la siguiente: el capital social es el sentido de obligación de una persona o grupos de

Esta perspectiva resalta la necesidad de *apoyar la potenciación de las capacidad de los pobres para que formen su capital social*, sin dejarlos a su suerte. Este último punto es especialmente importante allí donde los organismos públicos trabajan con una visión fuertemente paternalista o existe un enfoque caritativo de la asistencia prestada a los sectores pobres.

El concepto de capital social *ayuda a entender la reproducción de las desigualdades sociales*, el papel de la educación y de las relaciones sociales, familiares y otras. Durlauf¹⁵ analiza la forma en que inevitablemente en la sociedad moderna se forman grupos sociales excluyentes que llevan a una estratificación que se reproduce entre generaciones.

Finalmente, el debate sobre capital social apunta a lograr avances en la práctica de su implementación, en la medida en *que permite entender mejor por qué algunos programas antipobreza han tenido éxito y otros fracasaron* y da pistas sobre la manera de evitar la repetición de los errores del pasado.

4. Algunos trabajos y actividades en curso

Algunas investigaciones en curso están mostrando diversas facetas del concepto de capital social en la realidad de los países de América Latina. Informaciones provenientes de la red de investigadores agrupados en la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) muestran un panorama muy activo de trabajos en que se hace uso de este enfoque. Así, por ejemplo:

- i) el término “capital social” fue incorporado en los últimos meses en el vocabulario de algunos de los más importantes movimientos sociales de Brasil. Fue importante en la reflexión acerca de la descentralización de las políticas públicas de desarrollo rural. Otro campo empírico para la aplicación de este concepto ha sido el de la creación de nuevas organizaciones descentralizadas de crédito (Ricardo Abramovay, Brasil);
- ii) el impacto económico del capital social ha sido investigado, a partir de experiencias organizativas con base en las reformas agrarias, en estudios de casos realizados en Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. En ellos se ha destacado el papel del capital social en materia de acceso a la información de mercados y a los conocimientos tecnológicos, así como con respecto a la sustitución del crédito bancario (Ruerd Rubens, Holanda);

personas que puede producir un beneficio potencial, ventaja o tratamiento preferencial para otra persona o grupos de personas, más allá de lo que podría esperarse de una relación de intercambio (Linson, Schmid y Siles, 1999).

¹⁵ Steven Durlauf, “What Should Policymakers Know About Economic Complexity?”, Working Paper, Santa Fé, Santa Fe Institute, 1997.

- iii) en una investigación que abarcó seis comunidades se aplicaron técnicas antropológicas cualitativas para identificar diversas formas de 'capital social campesino'. La 'evaluación' constituyó principalmente un diagnóstico de la salud sistémica de las instituciones y de sus relaciones de poder con el entorno. Tanto los eventos 'dramáticos' como los cambios observados durante un año ayudaron a responder al desafío de evaluar el capital social y de extraer sugerencias para el diseño de políticas antipobreza (John Durston, Estados Unidos/Chile);
- iv) Se han investigado las manifestaciones a escala meso y micro del capital social en los procesos de intermediación entre pequeños productores y el mercado. Se utilizó para ello una concepción del capital social como una dotación o *endowment* y como un acceso a ciertas capacidades de "movilización social" (Gustavo Gordillo, México, y Alexander Schejtman, Chile/Bolivia). En experiencias de organizaciones no gubernamentales en Ecuador se ha mostrado la importancia de promover la organización de la base social. Sin embargo, este concepto presenta muchas dificultades para evaluar la labor de las ONG en ese país (Manuel Chiriboga, Ecuador).

Debido a que crecientemente se entiende la pobreza como una condición multivariada, surgen nuevas maneras de interpretar problemas y tendencias que han estado presentes en la región por muchas décadas. En esa perspectiva, la creación y movilización de capital social se está apreciando como una promisorio vía para lograr una efectiva estrategia integral de combate contra la pobreza.

En América Latina están teniendo lugar algunos procesos relacionados con el impulso de la descentralización y la habilitación (*empowerment*) de las comunidades locales, en el contexto de un enfoque que busca reformas para la modernización del Estado. El proceso ha tenido manifestaciones interesantes en países como Bolivia, Colombia, Venezuela y, en menor grado, en Chile. En la medida en que el tema de la descentralización lleva a un mayor protagonismo de nuevos actores, se abren otros escenarios para la acción de las organizaciones de base, para las comunidades movilizadas en pos de un mejoramiento de las condiciones locales de vida y, en suma, se potencia el uso de la asociatividad y la injerencia de las propias comunidades en el manejo de algunos de los asuntos que solían ser materia de políticas y servicios sociales verticalistas.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), a través de sus labores, ha mantenido un seguimiento apreciable de estos temas en relación con investigaciones y actividades de asistencia técnica orientadas a los servicios de la administración pública en América Latina. Por otra parte, en la experiencia latinoamericana existe una importante tradición de asociatividad que en las décadas de 1950 y 1960 fue canalizada mediante el movimiento cooperativo, que alcanzó a tener una presencia y una influencia considerables en esferas como las políticas y los servicios habitacionales y la creación de organizaciones de pequeños productores campesinos, al igual que en algunas otras áreas, como las cooperativas de consumo urbano y la electrificación rural.

Existe, en suma, una positiva convergencia de esfuerzos, que incluye organismos regionales que están retomando los temas de las políticas sociales como eje de la

modernización del Estado, centros regionales de investigación y asistencia técnica, entidades comunitarias y organizaciones de base, así como también movimientos locales y regionales, que apuntan a la configuración de un mejor escenario de gobernabilidad social y política si se fortalecen los canales para potenciar la asociatividad y el capital social como instrumentos para el desarrollo.

5. La Conferencia Regional

El objetivo general de la iniciativa conjunta de la CEPAL y la Universidad del Estado de Michigan (MSU), es realizar un encuentro que facilite un mayor conocimiento e intercambio de ideas y experiencias relacionadas con el capital social y la pobreza con vistas a apoyar el mejoramiento de la eficacia de los programas de combate contra la pobreza en los países de la región.

Los objetivos específicos son: i) examinar con amplitud de criterio el potencial que pueden tener para las políticas de combate contra la pobreza, o para mejorar la condición socioeconómica de los grupos pobres en la región, determinados instrumentos que derivan de los nuevos enfoques del capital social o ser articulan con ellos; ii) elaborar, a partir de ese examen, propuestas de políticas destinadas a incrementar la eficacia de los programas de combate contra la pobreza; y iii) ofrecer un foro que permita el encuentro de tres audiencias a las que concierne esta materia: investigadores de centros de investigación y análisis (universitarios e independientes); personas con experiencia práctica en políticas sociales, incluidos agentes locales y sociales de base; y organismos internacionales interesados.

Las entidades que se han unido en este esfuerzo, la CEPAL y la Universidad del Estado de Michigan, comparten el fundado convencimiento de que la Conferencia producirá un importante efecto sinérgico para avanzar hacia la mejor utilización del potencial del paradigma emergente del capital social en el campo de las políticas públicas y, especialmente, en la tarea de reducir la pobreza. Debe subrayarse, como ya se ha dicho, que el principal valor agregado de la reunión es que permitirá crear en América Latina un foro de convergencia de audiencias que son vitales para lograr los objetivos fijados. Como ya se dijo, se trata de la comunidad de los investigadores que están contribuyendo al desarrollo conceptual de este paradigma, las organizaciones regionales y organismos que han incorporado la noción de capital social en algunos de sus programas, y los actores nacionales participantes, a nivel tanto gubernamental como de la sociedad civil.

El tema de la Conferencia deja muy claramente establecido que el interés de la CEPAL en el enfoque del capital social es su potencial utilización para mejorar los programas y políticas de reducción de la pobreza, puesto que esta es la principal prioridad que la Comisión tiene como mandato en el campo social. La vinculación de capital social con pobreza se funda en que ha correspondido a la CEPAL uno de los principales papeles en el seguimiento regional de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, y por lo tanto existe en la Comisión un importante acervo de antecedentes y trabajos de seguimiento del tema de la pobreza en ciertos ámbitos o sectores.

En la primera reunión de coordinación de la Conferencia, celebrada en septiembre de 2000 en la Oficina de la CEPAL en Washington, D.C., se hizo una identificación preliminar de tales ámbitos y se acordó que el título de la Conferencia incorporara explícitamente la noción de que se busca avanzar hacia un posible nuevo paradigma para potenciar la utilización de instrumentos de política para reducir la pobreza inspirados en la noción de capital social.

En la segunda reunión, que también tuvo lugar en septiembre de 2000 en el campus de la Universidad de Michigan en East Lansing, participó asimismo una experta del Banco Mundial invitada por la Universidad. La reunión incluyó un breve taller en el cual las tres instituciones presentaron ponencias, lo que fue útil para poner de relieve que había matices y acentos diferentes en la manera en que se podía abordar el enfoque de capital social. Ese debate confirmó lo adecuado del título de la Conferencia, en el sentido de que destacaba que se pretendía avanzar hacia un nuevo paradigma en proceso de construcción y sirvió de base a la CEPAL para insistir en la conveniencia de acotar los talleres temáticos a los cuatro ya indicados, sobre lo cual hubo finalmente pleno consenso. En esa misma ocasión se acordó que el debate sobre instrumentos debía estructurarse en forma de sesiones plenarias para permitir una efectiva convergencia de los talleres temáticos.

6. Los temas sustantivos de la Conferencia

Para tratar el tema central de la reunión, **capital social y pobreza**, se acordó realizar cuatro talleres simultáneos (pobreza urbana, pobreza rural, género y medio ambiente/recursos naturales) y una sesión plenaria sobre instrumentos de política. Los equipos de la CEPAL y de la Universidad se encargarán conjuntamente de la organización de estos talleres temáticos, lo cual significa que los expertos latinoamericanos serán de responsabilidad de la CEPAL y los del hemisferio norte de responsabilidad de la MSU. También la sesión plenaria será organizada conjuntamente por la CEPAL y la MSU. En la misma reunión de coordinación se acordó que se contaría con trabajos de especialistas para organizar los talleres simultáneos y la sesión plenaria sobre instrumentos de política. Se acordó que la CEPAL encargaría esos trabajos a expertos latinoamericanos y que la Universidad haría lo mismo con expertos de sus redes de contactos académicos. Para coordinar estas tareas ambas instituciones designaron sus respectivos puntos focales.

El bagaje de experiencia acumulado por la CEPAL respecto de la pobreza fue un criterio decisivo para arribar a la selección de los cuatro talleres temáticos. En la CEPAL, los temas relacionados con la pobreza (bases de datos, caracterización y análisis explicativos, asistencia técnica, orientaciones de políticas) han sido abordados principalmente a través de la División de Estadística y Proyecciones Económica y de la División de Desarrollo Social.

No obstante, dichos temas también han sido incorporados en proyectos específicos dirigidos desde otras unidades substantivas que están enfocando la pobreza desde sus áreas programáticas de trabajo. Tal es el caso, por ejemplo, de la pobreza rural, que es abordada en la Unidad de Desarrollo Agrícola; la pobreza en el entorno urbano y en el marco de la

gestión de las ciudades, de la que se ocupa la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos como parte de un proyecto específico; la relación entre pobreza y calidad de vida ambiental, que compete a la misma División; y las discriminaciones de género y su incidencia en la pobreza, abordada por la Unidad de la Mujer. *En otras palabras, estos cuatro temas se escogieron porque es en ellos donde radica principalmente la capacidad de la CEPAL para hacer aportes significativos a la Conferencia.*

Por cierto, hay otras áreas que también cruzan el fenómeno de la pobreza. Una de ellas corresponde al tema de la descentralización, que está siendo cubierto en la CEPAL a través de un proyecto específico; éste, sin embargo, ha tenido una marcada inclinación hacia los aspectos fiscales de la descentralización, razón por la cual el tema en cuestión no se prefiguró como base suficiente para un taller temático en la Conferencia. No obstante, hay ciertamente factores de descentralización considerados de manera más prominente en algunos de los talleres previstos, como los dedicados a capital social y pobreza urbana y pobreza rural. En lo que respecta a otras relaciones que es posible establecer en torno de capital social y pobreza, como por ejemplo el tema de la seguridad ciudadana (que por cierto comprende el fenómeno de la violencia), la División de Desarrollo Social cumple un importante papel en los preparativos de la Conferencia, en la medida en que esos otros temas relacionados están siendo cubiertos por los trabajos en curso de esa División. Así, dada la función coordinadora que cumple la División en la preparación del documento institucional de la CEPAL, esas dimensiones pertinentes podrán tener cabida en él.

Puede ser útil retomar aquí algunos antecedentes adicionales a fin de precisar la manera en que la CEPAL está procediendo a organizar los temas de los talleres simultáneos.

- i) Creación y movilización de capital social para contribuir a la superación de la pobreza rural.

Los antecedentes disponibles muestran que en materia de pobreza, el ámbito rural tiene en la región una marcada tendencia hacia un persistente deterioro social. Este fenómeno parece ser el resultado de factores estructurales que gravitan en desmedro de las políticas sociales destinadas a combatir la pobreza. Esos factores se relacionan, entre otras, con las siguientes características: baja productividad de la economía rural, principalmente debido al rezago crónico que afecta a la agricultura tradicional en cuanto a la incorporación de tecnología a los procesos productivos; formas de tenencia de la tierra de tipo minifunditario que persisten en extensas áreas de explotación agraria tradicional en los países latinoamericanos y caribeños; deficiente prestación de servicios sociales, lo que impide la formación y desarrollo de capital humano en el medio rural.

Lo expuesto indica que en la región, de no mediar una intervención sostenida para mejorar sustancialmente la condición social de la economía agraria no habrá mejoría duradera de la situación de pobreza que afecta a los sectores rurales de América Latina y el Caribe.

- ii) Creación y movilización de capital social para mejorar la condición de los grupos urbanos en situación de pobreza.

En los países de América Latina y el Caribe se ha venido registrando un sostenido proceso de urbanización que se acentuó durante el último tercio del siglo XX. La migración hacia las zonas urbanas ha tendido a concentrarse en las ciudades de tamaño intermedio, que han crecido más aceleradamente que las áreas urbanas metropolitanas donde solía concentrarse el grueso del incremento de la población. Esta situación plantea a los países de la región desafíos de gran envergadura en materia tanto de empleo como de la provisión de servicios sociales a las nuevas poblaciones urbanas. En particular, las políticas sociales diseñadas para responder a esos retos suponen una cierta capacidad de participación y organización de las comunidades sociales destinatarias. Esta participación se logra en la medida en que exista un efectivo potencial de asociación y movilización desde la base social. De lo contrario, el impacto de las políticas sociales destinadas a combatir la pobreza en el entorno urbano no tiene la intensidad necesaria para producir efectos de cierta significación.

- iii) Movilización de capital social para intervenir en el ámbito de los factores de género condicionantes de la pobreza.

La información obtenida de las encuestas de hogares que se realizan en la región muestra, como hallazgo recurrente, la existencia de una fuerte correlación entre pobreza e indigencia y jefatura femenina de los hogares. Esto se vincula directamente con las formas de constitución social de las familias y con las prácticas sociales de tuición y cuidado de los menores, quienes constituyen el grueso de la población dependiente de los hogares. Las políticas sociales destinadas a mejorar la condición de los hogares en situación de pobreza deben tomar en cuenta los factores condicionantes de género que afectan a gran parte de los hogares pobres, especialmente en los ámbitos urbanos de los países de la región. Para hacerles frente parece indispensable aprovechar los elementos que promuevan la asociatividad de las mujeres jefes de hogar en las áreas urbanas emergentes, donde parece concentrarse la situación ya descrita.

- iv) Creación y movilización de capital social para mejorar la calidad de vida ambiental de los grupos en condiciones de pobreza.

La pobreza no es sólo una situación de insuficiencia de ingresos, puesto que posee una integralidad que es hoy ampliamente reconocida por los especialistas y expertos comprometidos con la aplicación de políticas para enfrentar la pobreza y la indigencia. La disponibilidad, acceso y utilización de recursos naturales por parte de los grupos pobres es un factor que actúa, a la vez, como limitante y como potencial instrumento para mejorar la condición material de los grupos en condiciones de pobreza. El elemento decisivo para que la ecuación se resuelva en uno u otro sentido está directamente relacionado con la capacidad de estos grupos para organizar su acción común en pos de un mejor acceso y utilización de tales recursos.

7. Aspectos relacionados con el programa de la reunión

A la fecha, los temas principales del programa básico ya están básicamente definidos y sólo queda por confirmar algunas invitaciones a los paneles (organizaciones multilaterales, entidades públicas en casos nacionales y sector empresarial). En el programa se han previsto dos momentos para dar cabida a las organizaciones multilaterales. Primero, una sesión plenaria dedicada a presentaciones generales de enfoques del concepto de capital social (en el programa preliminar se contempla la participación de la CEPAL, el Banco Mundial y la Universidad, como coorganizadora).

Además se ha programado una sesión que incluye tres paneles para presentar experiencias de políticas y programas sustentados en enfoques de capital social. En esta actividad interesa contar con la participación activa de organismos públicos nacionales encargados de política social, organizaciones regionales y representantes del sector privado.

En la parte más medular la Conferencia se contempla realizar las cuatro reuniones temáticas simultáneas ya mencionada, cuya finalidad es analizar el potencial del enfoque de capital social para elevar la eficacia de los programas contra la pobreza en las cuatro áreas definidas como prioritarias en esta oportunidad: pobreza urbana, pobreza rural, acceso a recursos naturales y su gestión, y pobreza y género.