

Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo¹

20 de Setiembre de 2001

¹ Documento de trabajo preparado por Gustavo Yamada, Economista Senior de la Unidad de Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, con ocasión de la Conferencia Regional “Capital Social y Pobreza”, CEPAL, Santiago de Chile, 24-26 de setiembre de 2001. El documento resume la acción del BID en las áreas de la reducción de la pobreza y el fortalecimiento del capital social y la participación sobre la base de informes de la institución, libros y artículos preparados por las unidades especializadas a cargo de esta temática en el Banco. Se agradece la gran colaboración de Ernesto Castagnino, Bernardo Kliksberg, Janine Perfit, los valiosos comentarios de Omar Arias y la excelente asistencia de Jose L. Munoz. Las opiniones y conclusiones son de responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan la política del BID. Asimismo, todos los errores de omisión e interpretación son del autor.

I. El BID y la reducción de la pobreza

La reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social en América Latina y el Caribe es uno de los principales objetivos de la acción del BID, de acuerdo con el Octavo Aumento General de Recursos y el documento de Estrategia Institucional del Banco (BID, 2001d; Yamada y Arias, 2001). La Octava Reposición estableció que el Banco debería actuar en diversos frentes tales como el análisis de los determinantes de la pobreza, el perfeccionamiento de los datos de pobreza, las estrategias de reducción de la pobreza de los países y los préstamos orientados a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social.

Esta prioridad de acción del Banco es consistente con el compromiso de todos los países de la región con el tema, señalado al más alto nivel en la reciente Cumbre de las Américas de Quebec. Allí, los Jefes de Estado y de Gobierno de la región se comprometieron a realizar esfuerzos adicionales para alcanzar las metas internacionales de desarrollo, en particular la meta de reducir a la mitad la proporción de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema para el año 2015 respecto a los niveles de 1990.

Aunque América Latina experimentó una reducción en sus niveles de pobreza en los años noventa, el progreso fue limitado: entre 1990 y 1998, la caída fue de aproximadamente un 10 por ciento. Sin embargo, el número absoluto de pobres aumentó en aproximadamente 8 millones. Actualmente, más de un tercio de la población en la región, aproximadamente 180 millones de latinoamericanos, vive con menos de dos dólares diarios (en paridad de poder de compra). El limitado avance se debe, por un lado, a las recurrentes crisis económicas y desastres naturales que afectaron a varios países de la región y, por otro lado, al aumento en la desigualdad salarial y de los ingresos en varios países que se asocia a los procesos de cambio tecnológico y los impactos transitorios de la liberalización comercial y financiera. Esta situación compromete las posibilidades de que la región logre cumplir las metas internacionales de desarrollo.

Aunque es crucial acelerar significativamente el crecimiento económico de los países en la región para generar mejores niveles de ingreso para la población marginada, esto no es suficiente. En un escenario optimista donde los beneficios del crecimiento se distribuyan equitativamente (sin cambios en la distribución del ingreso), la región tendría que alcanzar un crecimiento anual promedio del ingreso por habitante de un 3.4% para reducir a la mitad la proporción de personas que vive con ingresos inferiores a los \$2 por día en paridad de poder de compra para el año 2015. Esto es *más del doble del crecimiento per capita promedio registrado durante la pasada década* (1.5%). Ello implica tasas de crecimiento anuales per cápita entre un 2% y 6% por ciento dependiendo del país. En los países con alta incidencia de la pobreza el esfuerzo requerido es mayor. Por ejemplo, en el caso de Centroamérica para alcanzar la meta se requiere una tasa anual promedio de crecimiento per capita de un 4.5%, tres veces la tasa promedio del istmo en los noventa.

En este sentido, es crucial acelerar el crecimiento económico de los países en la región, pero esto no es suficiente. Simultáneamente, son necesarias acciones adicionales para asegurar que los pobres se beneficien en igual o mayor magnitud de ese crecimiento. Las acciones que promueven la inversión privada, incrementan la productividad y mejoran la calidad de las instituciones conducirán a tasas de crecimiento económico más altas, la estabilidad macroeconómica y un Estado más receptivo y con mayor rendición de cuentas. En este sentido, el fomento de la competitividad, la modernización del estado, la inversión en los sectores sociales y la promoción de la integración regional –las cuatro áreas prioritarias identificadas por la estrategia institucional del Banco- contribuirán al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos de los países de la región, incluyendo los pobres. Sin embargo, la evidencia muestra que para acelerar el ritmo de la reducción de la pobreza en todas sus dimensiones- carencias materiales, bajo desarrollo humano, ausencia de poder y vulnerabilidad- se necesita de acciones específicas en cada dominio.

El crecimiento debe estar acompañado por medidas que aseguren que sus beneficios llegan a toda la población. Las iniciativas deben, simultáneamente, crear oportunidades económicas para los pobres, atender las desigualdades estructurales presentes en la distribución de los activos (por ejemplo, educación) y expandir su acceso a la infraestructura física y social. Las políticas que promueven el progreso social por medio, por ejemplo, de la eliminación de barreras sociales que mantienen a grupos étnicos, raciales y de mujeres excluidos, y del mejoramiento del manejo de los riesgos que enfrentan los pobres, son fundamentales también. Además, es indispensable que exista un Estado eficiente y efectivo que cumpla con su obligación de rendir cuentas y que responda a las necesidades de los pobres.

Una estrategia integral para la reducción de la pobreza debe incluir políticas específicas en las siguientes dimensiones:

a) Oportunidades para los pobres: activos y mercados

Dado que la pobreza está relacionada con la falta de recursos financieros y productivos, las políticas que solucionen tal escasez resultan ser de gran relevancia. Se puede facilitar el incremento de la base de activos de los pobres a través de, por ejemplo, reformas en la tenencia de la tierra, programas de titulación de tierras, y programas de distribución de acciones de empresas públicas privatizadas, entre otros. Asimismo, la provisión de subsidios a la vivienda para grupos de bajos ingresos permite a los pobres acceder a un activo importante. Por otro lado, el incremento de activos de los pobres debe estar acompañado por medidas que les permitan un mayor acceso a las oportunidades de mercado, tales como: la mejora en el acceso a las regiones pobres a través de la provisión de infraestructura física, el incremento del acceso de los pobres a la información y tecnología, la corrección de imperfecciones en los mercados de crédito y la reducción de prácticas discriminatorias en los mercados de trabajo, entre otras.

b) Desarrollo humano

Para contribuir al desarrollo humano de los pobres es necesario realizar intervenciones focalizadas en los campos de la educación, la salud y la nutrición. Estas acciones son

especialmente requeridas por los grupos que se encuentran socialmente excluidos, tales como las poblaciones indígenas y Afro-latinas, las personas que viven en zonas geográficamente aisladas y aquellas que son víctimas de la discriminación. Sin embargo, la inversión en capital humano es frecuentemente una opción poco atractiva para los pobres, debido a los costos de oportunidad que generan la asistencia y permanencia en la escuela de niños y adolescentes en lugar de trabajar y contribuir a cubrir las necesidades familiares de subsistencia. Por otro lado, la calidad de la educación que reciben los niños pobres en los sistemas de educación públicos de la región es generalmente menor que aquella obtenida por los niños que no son pobres (muchos de los cuales asisten a escuelas privadas). El acceso de los pobres a servicios de salud con calidad, tanto preventiva como curativa, es también generalmente deficiente en la región. La acumulación del capital humano de los pobres puede también ser afectado por las deficiencias en la nutrición infantil que afectan la capacidad cognitiva, resultando en una disminución importante en la asistencia escolar. La conclusión de experiencias recientes es que medidas tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta son necesarias para que los pobres inviertan en su propia educación, salud y nutrición. Prometedores en este campo son los llamados programas de desarrollo humano focalizado que proveen incentivos monetarios a los pobres para invertir en su capital humano condicionados a que participen en tales programas de una manera regular y sostenida.

c) Calidad de vida

Los programas de mejoramiento de barrios en zonas urbano-marginales y las inversiones en agua, saneamiento y limpieza ambiental benefician ampliamente a los pobres dado que estos comúnmente no tienen acceso a la infraestructura física y los servicios básicos, además de sufrir en mayor medida los efectos de la degradación ambiental. Estas políticas ofrecen un beneficio triple. Primero, la calidad de la vida es directamente mejorada a través de la provisión de agua potable, servicios sanitarios y el mejoramiento en la vivienda y el transporte, resultando en mayores oportunidades económicas y mejores condiciones de salud. Segundo, el valor de la vivienda se incrementa, y, si se provee además la titulación de la propiedad, aumenta también el colateral de los hogares pobres. Tercero, los costos de inversión en la provisión de infraestructura pueden representar transferencias directas para los hogares pobres, dado que las políticas de recuperación de costos en estos casos normalmente aplican sólo a los costos de operación y no a los costos de instalación de los servicios.

d) Protección social

Los choques adversos resultan en un incremento en la pobreza para aquellos grupos que son afectados, lo que puede tener alcances nacionales e internacionales. Tales choques pueden ser sistémicos o idiosincrásicos. Los choques sistémicos pueden tener un origen económico, natural o político. Ejemplos recientes abundan: la crisis del peso en México, la caída del precio internacional del café, el Fenómeno del Niño, los efectos de una rápida liberalización comercial, la privatización, el impacto de las crisis monetarias asiáticas, por citar algunos. Asimismo, los pobres son particularmente afectados por choques idiosincrásicos tales como las enfermedades, las discapacidades físicas y mentales, el

desempleo entre otros. Los pobres se encuentran insuficientemente equipados para poder lidiar con tales choques, ya que los mecanismos informales de seguro a los que recurren poseen limitaciones serias. La mayoría de los países carecen de mecanismos institucionales suficientes que permitan mitigar el impacto de choques adversos y que podrían contribuir en forma importante a la disminución de la pobreza. Un claro ejemplo de respuesta institucionalizada puede ser el uso cada vez más frecuente de programas de empleo temporal. Estos son una solución viable de política en los casos en que el desempleo abierto está desproporcionadamente presente en los pobres, y ante la poca relevancia de seguros de desempleo tradicionales debido a la informalidad de su situación laboral.

e) Prevención de males sociales

Otra dimensión notoria de la pobreza en la región es la vulnerabilidad de los pobres ante el crimen y la violencia, la gran incidencia de la violencia doméstica entre los pobres, el alcoholismo, las drogas, el narcotráfico, y los conflictos armados, entre muchos otros males sociales. Estos requieren de un amplio número de medidas preventivas focalizadas. Así por ejemplo, los programas focalizados en "jóvenes en riesgo", los programas de desarrollo comunitario y los programas de mejoramiento de barrios urbanos han demostrado ser útiles para combatir el crimen y la violencia. Las campañas de información pública e innovaciones tales como las estaciones de mujeres policías y centros de apoyo para mujeres han ayudado a mitigar las devastadoras consecuencias de la violencia doméstica. Asimismo, los programas que combaten el uso del alcohol, drogas, y armas de fuego requieren ser expandidos y sistematizados para mejorar su efectividad.

f) Inclusión social, gobernabilidad y capital Social

El fortalecimiento de los procesos de gobernabilidad y desarrollo participativo son también necesarios para una reducción sostenida de la pobreza en la región. El aumento de la "voz" de los pobres, por medio de la construcción de su capital social y el fortalecimiento de su capacidad organizativa, promueve los cambios de política y el apoyo político necesario para la reducción de la pobreza. Una mayor transparencia tanto en las instituciones políticas como gubernamentales puede ayudar a limitar la influencia de intereses especiales que se benefician de la exclusión de los pobres del proceso de crecimiento y desarrollo. Una gobernabilidad efectiva involucra elementos tan diversos como instituciones públicas responsables que formulen y ejecuten el presupuesto, una administración de impuestos efectiva, así como un buen manejo del gasto público y un marco legal y regulatorio justo y transparente. Las reformas en estas distintas dimensiones son una ayuda considerable a los pobres, dado que existe evidencia que indica que éstos sufren desproporcionadamente de la falta de transparencia pública y rendición de cuentas (por ejemplo, en la entrega de servicios básicos). Las políticas que facilitan el desarrollo de organizaciones de base entre los pobres mismos, tales como el mejoramiento del marco legal y regulatorio para el desarrollo comunitario y la promoción de alianzas entre el sector público y privado en favor de la reducción de la pobreza, son importantes contribuciones para incrementar el capital social de los pobres y fortalecer el

combate a la pobreza. Sobre estos puntos específicos volveremos en la segunda sección del documento.

La acción del BID en la reducción de la pobreza

El BID cuenta con una serie de instrumentos financieros y no financieros para contribuir a la reducción de la pobreza en los países de la región. Entre los instrumentos financieros se encuentran los préstamos de inversión, préstamos sectoriales, préstamos de emergencia, préstamos al sector privado, y operaciones de cooperación técnica (reembolsables y no reembolsables) tanto en sectores sociales como no sociales. Entre los instrumentos no financieros se encuentran la asistencia técnica y el apoyo a las Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza, los diálogos de política, talleres, foros, seminarios, conferencias, actividades de investigación, diseminación de buenas prácticas y generación de información.

El BID destina una parte substancial de sus actividades financieras y no financieras al objetivo de la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social en la región. Por ejemplo, durante el año 2000, la mitad (51.8%) del monto total de préstamos aprobados por el BID se destinó directamente a los ámbitos de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social (préstamos SEQ por sus siglas en inglés), superándose con amplitud la meta indicativa del 40% de monto SEQ establecida por la Octava Reposición de Recursos del Banco. Asimismo, 46.8% del número total de operaciones de préstamo aprobadas fueron SEQ, ligeramente por debajo de la meta indicativa del 50% de número de operaciones SEQ establecida en la Octava Reposición. Este último resultado refleja el hecho que los préstamos SEQ tuvieron en promedio montos mayores que el resto de operaciones del Banco. Como parte del conjunto de préstamos SEQ se encuentran los préstamos de inversión focalizados en la pobreza (PTI por sus siglas en inglés) que en el año 2000 representaron un 31.7% y 40.7% del volumen y número total aprobado en préstamos de inversión. Cualitativamente se puede además observar el desarrollo de operaciones innovadoras en las cuatro áreas prioritarias de acción del Banco identificadas por su Estrategia Institucional que son: desarrollo social, modernización del Estado, competitividad e integración regional. Asimismo, se continuó aprobando préstamos sectoriales con componentes de protección del gasto social. Las operaciones del FOMIN relacionadas a las microempresas, el microfinanciamiento y la capacitación laboral también contribuyeron directamente a los objetivos de reducción de pobreza del BID. Otras operaciones crediticias del grupo BID influyeron de manera indirecta en la reducción de la pobreza, incluyendo las operaciones de préstamo e inversión de la CII.

En cuanto a las actividades no financieras, durante el 2000 se desplegaron numerosos esfuerzos para priorizar la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social. En particular, se destinaron recursos a apoyar el desarrollo de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza en Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y en la organización de diálogos con los gobiernos y representantes de la sociedad civil en iniciativas tales como los Diálogos sobre Política Social, el Diálogo Regional de Políticas, las “Encerronas”, el Foro de Equidad Social y otros seminarios y conferencias.

Asimismo, las actividades de investigación, diseminación de buenas prácticas y de apoyo a la generación de mejor información sobre las condiciones de vida de la población han ayudado a mejorar el diseño y la implementación de políticas y proyectos para la reducción de la pobreza en los países de la región. Destacaron nuevas iniciativas en las áreas de infraestructura, desarrollo rural y de la microempresa, modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil, inversión en capital humano, exclusión social, y la promoción de políticas en el área de protección social, para minimizar el impacto de los choques adversos en la pobreza, así como las mejoras en la calidad y utilización de las encuestas de hogares a través del programa MECOVI. Dicho programa está realizando importantes contribuciones para el fortalecimiento de la generación, difusión y análisis de la información sobre condiciones de vida en los países de la región, y tiene una amplia agenda permanente de apoyo técnico a los países que cumplir.

II. La práctica del BID en el fortalecimiento de la sociedad civil y el capital social y la participación ciudadana

Capital social

A lo largo de toda su historia la región ha contado con variadas formas de organización social que incluyen instituciones comunitarias, autoridades tradicionales, redes de parentesco y vecinos, organizaciones religiosas de servicio, y otras formas de asociaciones voluntarias y de autoayuda, que por generaciones han sido usadas por la población para movilizar recursos y atender fines de orden social, económico y político. Todos estos medios organizativos son parte de la riqueza de los pueblos del continente y representan un importante acervo de capital social para la construcción de economías competitivas, sistemas políticos democráticos y sociedades más solidarias, sin pobreza ni exclusión (BID, 2000).

La definición precisa de capital social todavía está en evolución, por lo que su ámbito preciso de delimitación también es materia de discusión. Hay que tener en cuenta que el tema en el ámbito académico lleva sólo una década. Sabemos que comprende varios factores tales como el clima de confianza social, el grado de asociatividad, la conciencia cívica, los valores éticos y, la cultura, entendida esta última como la “manera de vivir juntos” (Kliksberg, 2000a).

Para el Banco Mundial (2001), el capital social se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de interacciones sociales de una sociedad. El capital social no es sólo la suma de las instituciones que configuran una sociedad, sino que es asimismo la materia que las mantiene juntas². Los pioneros en este tema más reconocidos son Putnam (1994) que enfatizó el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el

² Grootaert y van Bastelaer (2001) distinguen tres dimensiones del capital social: su alcance (o unidad de observación) a niveles micro, meso y macro, sus formas (o manifestaciones), que pueden ser estructurales o cognitivas, y los canales a través de los cuales afecta el desarrollo, tales como la diseminación de información valiosa y la toma de decisiones colectivas mutuamente beneficiosas.

nivel de asociatividad que caracteriza a la sociedad, y Coleman (1990) que distinguió los planos individual (grado de integración social del individuo y su red de contactos sociales) y colectivo del capital social.

Diversos estudios han demostrado la importancia que tiene el capital social en el desempeño económico y político de los países (Kliksberg, 2000a). Por ejemplo, Knack y Keefer (1997) encontraron una fuerte correlación entre las variables de confianza y normas de cooperación cívica, los niveles de inversión y el crecimiento económico. La Porta, López de Silanes, Shleifer y Vishny (1997) aportaron evidencia que confirmaría las tesis de Putnam para una muestra amplia de países al encontrar significativas correlaciones entre el grado de confianza existente en una sociedad y factores como la eficiencia judicial, la ausencia de corrupción, la calidad de la burocracia y el cumplimiento con los impuestos. En otro estudio de corte transversal para una muestra de 39 países, Lederman, Loayza y Menéndez (2001) encontraron que el componente del capital social medido por la confianza entre los miembros de la comunidad tiene el efecto de reducir la incidencia de crímenes violentos. Asimismo, los estudios de economía laboral encuentran frecuentemente que el nivel de acceso a redes sociales y comunitarias explica parte de los diferenciales de ingresos y empleos (Loury, 1998). Por otro lado, el estudio de Karlan (2001) sobre microfinanciamiento y la experiencia de préstamos grupales en el Perú encuentra que el capital social genera mayores tasas de repago y ahorro. Toda esta evidencia empírica muestra que el capital social es un factor importante para el desarrollo económico, social y político de nuestras sociedades y para la reducción de la pobreza.

El Banco Mundial ha recopilado una serie de estudios a nivel micro y meso en India, Madagascar, Mali, Indonesia, Bangladesh y Rusia que indican que mayores niveles de capital social en la comunidad resultan en aumentos directos de ingresos y en una entrega de servicios básicos más eficaces y difundida. El impacto del capital social se manifiesta a través de un mejor intercambio de información (por ejemplo, acerca de tecnologías y capacidad crediticia de contratistas), mayor participación en el diseño, implementación y monitoreo de sistemas de entrega de servicios, y una acción colectiva más efectiva (Grootaert y van Bastelaer, 2001).

Un grupo de estos estudios analiza también experiencias en la creación y destrucción de capital social y encuentra un área prometedora en el fortalecimiento de las instituciones supracomunales. Las organizaciones al nivel local benefician a las familias de la comunidad pero su efectividad es limitada. El estudio de Bebbington y Carroll (2000) sobre federaciones en Bolivia, Ecuador y Perú muestra el valor de estas organizaciones de segundo piso que actúan como paraguas de las organizaciones comunitarias y permiten combinar fuerzas para obtener recursos y dialogar con niveles más altos del gobierno. La asistencia técnica y financiera puede estimular este tipo de organizaciones y así promover una mayor creación de capital social. Artecona y Chong (2001) está estudiando qué variables, posibles de ser afectadas por políticas económicas y sociales, influyen en los niveles de participación y capital social con información de Nicaragua y Perú.

La acción del BID en el área de capital social

Se pueden señalar dos grandes vías de acercamiento al tema del capital social en los últimos años en el BID: las contribuciones conceptuales sobre los vínculos entre capital social, valores éticos y cultura; y el fortalecimiento de la participación.

Capital social, ética y cultura

Uno de los primeros aportes conceptuales del BID sobre el tema de capital social provino de la conferencia sobre el tema convocada en su Cuadragésima Asamblea Anual de Gobernadores en 1999 en París³. Las más importantes contribuciones a ella están compiladas en el libro “Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo” (Kliksberg y Tommasini, 2000) cuya contribución central es la reflexión sobre el papel de los aspectos valóricos del capital social en el desarrollo. El Foro consideró que la cultura se refiere fundamentalmente a los valores que inspiran la estructura y comportamiento de una sociedad y de sus distintos miembros. Estos valores inciden en la generación de aquel conjunto de tradiciones, prácticas e instituciones que conforman el capital social. Asimismo, se enfatizó en la participación de la comunidad como el gran constructor de capital social.

Los valores predominantes en un sistema educativo, en los medios de difusión masiva y otros ámbitos influyentes de formación de valores pueden estimular u obstruir la conformación del capital social. La cultura es un factor decisivo de cohesión social. En ella, las personas pueden reconocerse mutuamente, cultivarse, crecer en conjunto y desarrollar la autoestima colectiva.

La cultura es el ámbito básico donde una sociedad genera valores y los transmite generacionalmente. Como señala Kliksberg (2000a), “el trabajo en cultura en la región para promover y difundir sistemáticamente valores como la solidaridad, de profundas raíces en las culturas indígenas autóctonas, la cooperación, la responsabilidad de unos por los otros, el cuidado conjunto del bienestar colectivo, la superación de las discriminaciones, la erradicación de la corrupción, actitudes pro mejoramiento de la equidad, en una región tan marcadamente desigual, y actitudes democráticas, puede ayudar al desarrollo además de contribuir al perfil final de la sociedad”.

“En la movilización de las potencialidades culturales de América Latina y el Caribe, una región con inmensas posibilidades en este campo, como lo evidencia su fecundidad en tantos ámbitos artísticos, se hallan importantes posibilidades de aporte a áreas fundamentales como la lucha contra la pobreza, desarrollo de la integración social,

³ Cabe anotar que también en 1998 el BID junto con el PNUD publicó el libro “*El capital social: hacia la construcción del índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina*” que es un ejemplo práctico de la importancia que le atribuyen ambas instituciones a las contribuciones de la sociedad civil en el desarrollo económico y social y la reducción de la pobreza. Un año antes, conscientes de que para fortalecer la sociedad civil se necesita un marco regulador adecuado, el BID y PNUD auspiciaron el libro “Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Sudamérica” (Oliveira, Anna Cynthia, 1997) para profundizar el debate sobre la promoción de acciones en torno a la creación de un ambiente legal más favorable al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en la región.

fortalecimiento de valores comunitarios, solidarios y participativos. Dicha movilización requiere una acción concertada entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Ambos deben coordinar estrechamente esfuerzos, aportar lo mejor de cada uno para en conjunto liberar las ingentes fuerzas populares de creatividad cultural latentes en la región y reforzar su legado de valores positivos”.

El BID ha seguido trabajando en esta línea de los valores, que forman parte del capital social, con el seminario “Ética y Desarrollo” realizado en diciembre del 2000 en el que se llegó al consenso de que el debate sobre el papel de la ética en el desarrollo no se puede seguir relegando. “La ética puede ayudar a la asunción de responsabilidades por actores sociales claves, la mejora de la alicaída confianza y el aumento de la participación ciudadana” (Kliksberg, 2001). La ética no es sólo un fin en sí mismo, sino que a la vez puede ser un instrumento del desarrollo. Como señala Amantya Sen, los códigos éticos de los empresarios y profesionales son parte de los recursos productivos de una sociedad por lo que hay que hacer esfuerzos por cultivarlos.

La Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID

En esta misma línea, el BID ha lanzado a principios de este mes en Honduras la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, preparada bajo auspicios del gobierno noruego. Esta iniciativa está orientada a impulsar el fortalecimiento de ambos aspectos: valores éticos, y capital social en los países de la región. Por otra parte, ambos están profundamente interrelacionados, y se potencian mutuamente.

La iniciativa se propone como metas centrales (BID, 2001a):

- a. Estimular el análisis y discusión de los desafíos y dilemas éticos en el desarrollo de la región, y la toma de responsabilidades sobre ellos por los principales decisores.
- b. Cooperar con el desarrollo de aspectos del capital social latente en la región como: el fortalecimiento del voluntariado, la extensión de la responsabilidad social de la empresa privada, la adopción de códigos éticos por parte de actores sociales claves.
- c. Impulsar la inclusión de metas y criterios que implican dimensiones éticas y movilización del capital social en la preparación e implementación de proyectos de desarrollo por parte de organismos internacionales, y agencias gubernamentales.
- d. Promover la integración a los currículums educativos de programas sistemáticos de enseñanza de la ética para el desarrollo y favorecedores del crecimiento del capital social.
- e. Conformar una red de centros académicos y de investigación que lleven adelante acciones sistemáticas de largo plazo en materia de ética y desarrollo en áreas como investigación, publicaciones, y la aportación al debate público.
- f. Impulsar el conocimiento y tratamiento de las temáticas de ética y desarrollo y capital social por parte de los medios masivos de comunicación.

La iniciativa aspira a ser un factor catalizador que despierte el interés por impulsar las temáticas de ética y desarrollo y capital social por parte de gobiernos, partidos políticos, entidades empresariales, sindicatos, universidades, comunidades religiosas, organismos no gubernamentales y todo orden de organizaciones que trabajan por el bienestar colectivo en las sociedades del continente.

La movilización de un amplio frente de acción conjunta en estos campos cruciales, permitirá mejorar la calidad del debate sobre el desarrollo, enriquecerá los marcos para la adopción de políticas, aumentará las posibilidades de amplias concertaciones nacionales y contribuirá a la asunción de códigos y conductas acordes a los criterios éticos deseables por parte de los principales responsables del desarrollo.

De ese modo, en definitiva, se estará colectivamente contribuyendo al fortalecimiento y profundización de la democracia, al crecimiento económico y social, a la reducción de la pobreza y a forjar la América Latina participativa, justa y pujante, a la que aspiran los pueblos de la región.

Un componente importante de esta iniciativa es el desarrollo del voluntarismo en la región. Estimados dan cuenta de que en la región, en términos comparativos, se dedica menos de la quinta parte del tiempo que se dedica en otras regiones del mundo al voluntarismo. Esto sucedería no por falta de interés sino porque no existen políticas activas que promuevan y encaucen estas opciones. El clima general es de indiferencia o enfrentamiento entre ONGs, empresas privadas y gobierno.

Son notables al respecto los resultados alcanzados por sociedades que han cultivado consistentemente el voluntarismo en las nuevas generaciones. Como dice Kliksberg (2000a), la acción voluntaria tiene un gran valor educativo, produce resultados económicos significativos al añadir horas de trabajo sin salario a programas relevantes para la sociedad y es un estímulo que promueve sentimientos de solidaridad y cooperación. En diversos países, los voluntarios representan un porcentaje importante de la fuerza de trabajo total del sector social: sus actividades valoradas por toda la sociedad y se constituye en una posibilidad que puede atraer a numerosos jóvenes.

Otro componente que destaca en la iniciativa es la promoción de la responsabilidad social de la empresa privada. Aquí también, los aportes relativos de fundaciones y empresas privadas a causas colectivas en la región es una fracción de lo que aportan en otras regiones del mundo. La referencia es al concepto de empresas ciudadanas: en su papel de ciudadanas aportan en recursos financieros, humanos y tecnológicos a campañas de educación, salud pública y otros fines sociales. Se trata de fomentar una cultura pro-participación. Sensibilizar a empresarios y a ONGs para trabajar en conjunto.

Un tercer componente de la iniciativa que merece destacarse es la promoción de la enseñanza y práctica de los conceptos de voluntariado, capital social y ética en los sistemas educativos nacionales de la región, por ejemplo, a través del apoyo a los ministerios de educación para la introducción en la currícula de este tipo de cursos. Al respecto cabe señalarse que el cultivo de los valores a través de la cultura y la

participación desde los primeros años en actividades voluntarias y en tareas comunitarias tiene un peso considerable en la adquisición de compromisos cívicos en las edades adultas, tal como se ha comprobado en diversos estudios empíricos citados en Kliksberg, (2000a). Así, de acuerdo al estudio de Youniss, McLellan y Yates (1997), para los Estados Unidos, quienes fueron miembros de clubes tenían, veinticinco años después, el doble de probabilidad de estar integrando asociaciones cívicas que quienes no pasaron por ellos y una probabilidad cuatro veces mayor de estar participando en la política. Otro estudio sobre graduados de escuelas secundarias mostró que, quince años después, los que habían participado en actividades extracurriculares en la escuela tenían mayor probabilidad de estar participando de asociaciones voluntarias.

Participación, sociedad civil y capital social

La participación, además de mejorar la efectividad de los proyectos de desarrollo, es un derecho básico del ser humano. Como dice Kliksberg (2000a) “La participación eleva su dignidad y le abre posibilidades de desarrollo y realización. Trabajar por la participación es en definitiva hacerlo por restituir a los desfavorecidos de América Latina uno de los derechos humanos más básicos, que con frecuencia –silenciosamente- les ha sido conculcado”.

La participación es el instrumento que utiliza provechosamente el capital social existente y a su vez lo estimula, lo fortalece. Como dice Castagnino (2000), en el contexto de organizaciones de la sociedad civil, “así como el funcionamiento regular es lo que más fortalece al tejido muscular, las organizaciones de la sociedad civil no sólo se fortalecen a través del *fortalecimiento institucional*, sino también del ejercicio diario de sus variadas e importantes funciones”.

Hay una clara relación entre la participación ciudadana y las actividades y objetivos del BID desde por lo menos dos grandes perspectivas (enmarcadas en el objetivo último de reducción de la pobreza). Por un lado, la modernización del Estado, que es una de las áreas prioritarias de la estrategia institucional del Banco y de la Octava Reposición de Recursos, implica un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento de la sociedad civil. En 1996, el Directorio del Banco aprobó el “Marco de referencia para la acción de la institución en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil”. Entre sus aspectos más sustantivos este documento señala que “la modernización del estado y el fortalecimiento de la sociedad civil son procesos recíprocos y complementarios”, “no hay Estado eficiente con una sociedad civil débil” y que “el fundamento de una sociedad civil robusta está en la existencia de oportunidades económicas y de libertades democráticas para todos los ciudadanos” (Jarquín y Caldera, 2000). Al respecto, las limitaciones a la participación son un factor crucial de exclusión social pues importantes sectores de la población, sobre todo en condiciones de pobreza, no han podido incidir históricamente en las políticas, programas y proyectos que les afectan.

Por otro lado, la incorporación de procesos participativos en los proyectos de desarrollo presenta ventajas y beneficios, ampliamente documentados sobre la base de evidencias

empíricas, en términos de su eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad. Al respecto, en 1998, el BID organizó el seminario “Programas sociales, pobreza y participación ciudadana” con motivo de su 39na. Asamblea de Gobernadores en Cartagena, Colombia con el objetivo de establecer empíricamente la complementariedad entre el Estado y la sociedad civil en el marco de las políticas sociales y la lucha contra la pobreza desde la perspectiva específica de la participación ciudadana, analizándose 32 programas concretos de la región en educación, salud, grupos vulnerables, sectores productivos, equipamiento urbano y servicios, protección ambiental, descentralización y filantropía y responsabilidad social realizados en forma participativa.

Como dice Jarquín (2000), “todas las sociedades, aun las más pobres, tienen en la participación ciudadana un gigantesco activo económico de naturaleza no financiera. La participación ciudadana, adecuadamente promovida y canalizada, permite abordar programas y proyectos de desarrollo en una escala que excede las asignaciones presupuestales siempre limitadas de los países de la región. La participación además en cuanto a ejercicio de un derecho es una medida para lograr la plenitud de la persona humana. La eficiencia y la ética también se dan la mano a través de la participación”.

Del análisis de los treinta y dos casos de proyectos y programas sociales presentados en dicho seminario, así como las discusiones y reflexiones que ellos provocaron entre los asistentes al seminario, se derivaron importantes conclusiones de carácter general (Jarquin y Caldera, 2000), tales como:

1) La participación ciudadana incrementa la eficiencia económica, social y política-institucional de los proyectos de desarrollo. Asimismo, la participación ciudadana, debidamente canalizada, genera ahorros, moviliza recursos humanos y financieros adicionales, promueve la equidad y contribuye de manera decisiva al proceso de fortalecimiento de la ciudadanía y por tanto del sistema democrático. Los criterios de participación incorporados en la identificación y evaluación de proyectos podrían traducirse en un significativo incremento de la eficiencia en las políticas públicas. Hay evidencia de la ventaja comparativa que tiene, para la prestación de muchos servicios y para desarrollar la base productiva, la inversión en el desarrollo de las capacidades gerenciales de los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil.

2) No existe un modelo de participación que pueda ser aplicado en todos los casos pues depende de las condiciones institucionales, políticas y técnicas de cada país, así como de las características de los grupos sociales y comunidades y de sus necesidades y objetivos específicos. En este sentido es importante reconocer la heterogeneidad de las comunidades y de los espacios locales, y apreciar que la exclusión de importantes sectores de la población implica el desaprovechamiento de un importante recurso lo cual plantea, por tanto, cuestionamientos tanto desde el punto de vista ético como de la eficiencia económica.

3) Existen suficientes experiencias concretas a partir de las cuales formular proyectos y programas de carácter participativo de mayor envergadura. No debe temerse a la cooperación entre gobiernos y ciudadanos. Una dinámica inicial conflictiva puede, a

través del diálogo y el creciente conocimiento recíproco, transformarse en una dinámica de cooperación. Lo esencial es que todos los involucrados se fortalezcan como actores a partir de intereses generales compartidos. Los gobiernos de la región deberían considerar a la participación ciudadana como elemento central en la formulación de las políticas sociales, fomentando la creación de organización social, redes y tejidos sociales, que aumenten la capacidad de los ciudadanos para gestionar sus propios asuntos y para intervenir en la negociación con el sector público. La existencia de espacios públicos no estatales, lejos de debilitar al Estado y su funcionamiento, estos contribuyen a la legitimación del mismo y a la eficacia de su desempeño.

4) La participación ciudadana, junto a la educación, constituye el camino para la generación de cambios profundos en nuestras sociedades al convertirse en un factor poderoso para el fortalecimiento del capital humano, la creación de capital social y la generación de una nueva cultura auténticamente democrática y solidaria.

Sin embargo, también hay que tener en cuenta los costos, riesgos y limitantes de la participación, a fin de diseñar estrategias apropiadas de participación en los proyectos (BID, 2000).

La participación no debe reemplazar la competencia técnica que se requiere a lo largo del ciclo de diseño, preparación y ejecución de los proyectos. Por otro lado, para contener los mayores costos de tiempo y recursos asociados a una mayor participación y evitar procesos demasiado largos, se requiere identificar tempranamente los requisitos de participación idóneos para la actividad, así como los interesados relevantes y los medios más eficaces para involucrarlos. Un alto requerimiento de tiempo y recursos son desincentivos fuertes para la participación. De particular importancia es el costo de oportunidad que la participación impone a los grupos involucrados más pobres, para quienes el tiempo es muchas veces un recurso muy valioso.

Existe por otra parte el riesgo de que la participación en sí misma eleve las expectativas de las partes involucradas, sin que exista siempre la posibilidad de satisfacerlas. En este sentido es necesario que se comuniquen y consulten suficientemente los objetivos de la participación y la forma en que se usarán sus resultados.

La participación abre espacios para quienes tradicionalmente habían sido excluidos de la toma de decisiones, pero esta apertura de espacios puede alterar las relaciones de poder existentes; si eso sucede, los grupos hasta entonces privilegiados pueden resistirse a ceder terreno. Las poblaciones hasta entonces excluidas pueden asimismo ver una oportunidad de expresar otras demandas reivindicativas que exceden los límites del proyecto. De tal manera, para evitar que los conflictos se agudicen u obstaculicen a la actividad en cuestión, en ocasiones se requerirá establecer mecanismos para su resolución.

Otro riesgo se deriva de que, como en cualquier grupo humano, al interior de las poblaciones tradicionalmente excluidas se mueven intereses diversos. Cuando no existan mecanismos apropiados de rendición de cuentas entre las bases y sus dirigentes, habrá el riesgo de que las voces que más se escuchen sean las de aquellos grupos cercanos a la

dirigencia. De tal forma, será necesario evitar que se perpetúe la exclusión hacia adentro de estos sectores, y en ocasiones apoyar el fortalecimiento de los sistemas de organización, comunicación y rendición de cuentas dentro de algunos grupos involucrados.

La práctica de la participación ciudadana en el BID

En concordancia con el proceso de transformaciones en la región, las acciones del BID en materia de participación han adquirido mayor importancia en los últimos quince años. Estas acciones pueden ser apreciadas en varios planos complementarios: en la configuración de las agendas de desarrollo de los países prestatarios, a través de la incorporación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en los diálogos nacionales de política; en la formulación de las estrategias sectoriales del Banco, a través de consultas de sus documentos; en los mecanismos de relacionamiento con la sociedad civil, a través de grupos consultivos de la sociedad civil en cada representación del Banco; en su organización interna, con la creación de divisiones de Estado y sociedad civil en todos sus departamentos de operaciones y centrales; y, en el diseño y ejecución de sus operaciones (BID, 2000).

En cuanto a las operaciones, la apertura formal del Banco hacia las organizaciones de la sociedad civil se inicia en 1972 con un diálogo con fundaciones nacionales de desarrollo de varios países de América Latina y otras organizaciones similares, que gradualmente condujeron a la creación del Programa de Pequeños Proyectos en 1978, a través del cual el Banco canalizaba fondos en términos muy favorables y de manera directa a instituciones privadas sin propósito de lucro; en 1998 este programa fue reorganizado convirtiéndose en el Programa de Empresariado Social. En 1987 el Banco también incorpora a sus operaciones los Fondos de Inversión Social (FIS) para responder a las necesidades básicas de los grupos más pobres de la región. Muchos de los FIS responden a una demanda específica de fomentar la participación de las OSC en todas las etapas del proyecto.

Son muy numerosas las operaciones de préstamo del Banco que han incluido la participación de ONGs, grupos comunitarios, otras OSC y/o los beneficiarios directos en la selección de proyectos, su ejecución y su operación. Algunas de las operaciones de características singularmente innovadoras en el terreno de la participación han sido: el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ) en Guatemala, el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) en Argentina, el Programa Comunidad Solidaria en Brasil, el Programa de Atención a las Iniciativas Sociales (PAIS) en Venezuela y el Programa de Acceso a la Justicia y Sociedad Civil en Bolivia. En México, la Facilidad de Pequeños Proyectos concede créditos a pequeños empresarios a través de un mecanismo en que un grupo asesor integrado por dirigentes de la sociedad civil participa directamente en la selección de proyectos. De particular significación son algunas operaciones como el Programa de Desarrollo Sostenible del Darién, en Panamá, que no solamente reflejan experiencias valiosas en materia de participación en proyectos complejos, sino que han sido instrumentales para el aprendizaje del Banco en esta materia a través del desarrollo de métodos participativos.

Operaciones aprobadas este año incluyen una sobre seguridad y participación ciudadana en Jamaica y dos en el país anfitrión de esta conferencia que me permito comentar brevemente (BID, 2001c)

El Programa de fortalecimiento de alianzas entre el Estado y la sociedad civil

Esta operación fue pedida por el Gobierno de Chile al Banco en el marco de fortalecer su espacio de diálogo y reflexión con OSC. En este contexto se realizó un taller de diálogo en Santiago el 11 y 12 de Abril del 2000 con participantes de alrededor de 70 OSC y 20 representantes del gobierno. El Banco llevó a este taller 6 expertos internacionales, quienes transmitieron sus experiencias en proyectos exitosos que se están ejecutando con la participación de la sociedad civil. Las conclusiones y consensos sobre los distintos temas que surgieron de este intercambio fueron tomados en cuenta durante el ejercicio de programación de actividades con las autoridades del Gobierno, y en la definición de los componentes de la estructura del proyecto.

El monto total del programa es de US\$14.5 millones de los cuales US\$8.7 millones son financiados por el BID. Ésta es la primera operación en América Latina donde un gobierno solicita un préstamo al Banco para fortalecer alianzas estratégicas entre el Estado y la Sociedad Civil. Adicionalmente, el programa presenta una serie de elementos innovadores, tales como una participación transversal de la sociedad civil en el diseño y ejecución de las políticas públicas y la introducción del concepto de relación Estado-sociedad civil más amplio, donde las OSC son vistas como organizaciones ricas en su diversidad, con su propia dinámica, y con el potencial de generar capital social si son debidamente fortalecidas. Más específicamente el programa comprende los siguientes componentes: 1) El fortalecimiento de la sociedad civil por medio de cambios en el marco jurídico-normativo, instrumentos de financiamiento, mecanismos de fortalecimiento institucional y registro único de OSC, 2) La participación ciudadana en las políticas y programas públicos que incluye un sistema de monitoreo y evaluación de la participación en políticas y programas públicos, la capacitación, asistencia técnica y rediseño de programas, y, 3) El fomento del voluntariado a través de un diagnóstico de la situación actual, una estrategia de difusión del voluntariado, el diseño, implementación y evaluación de un programa piloto de voluntariado, y una propuesta de una estrategia nacional de voluntariado.

El Programa de desarrollo integral de comunidades indígenas

El objetivo de este programa es mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo con identidad de los pueblos Aymará, Atacameño y Mapuche en el área rural, en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental. Este programa intenta reducir la exclusión social de las poblaciones indígenas, utilizando metodologías participativas que involucran a las comunidades en las etapas de diseño, ejecución y evaluación de proyectos, logrando así, fomentar la equidad social.

El programa fue concebido en un ámbito participativo y pretende responder en forma integral a la situación vulnerable en que se encuentran los pueblos indígenas chilenos en la zona rural. El diseño del programa fue desarrollado con la asesoría directa de la Unidad de Pueblos Indígenas del Banco y con participación de los potenciales beneficiarios y de algunos de sus representantes. En el espacio de tres talleres, se definieron conjuntamente el objetivo y las actividades de cada uno de los componentes del programa. Así, los componentes responden directamente a las principales demandas manifestadas por los representantes de las comunidades aymará, Atacameño y Mapuche.

El programa comprende dos fases por un monto total de US\$ 133.4 millones, de los cuales el Banco financia US\$ 80 millones. Más específicamente, el programa provee recursos para: 1) El fortalecimiento de los organismos públicos que atienden a las comunidades indígenas, 2) El fortalecimiento de las comunidades indígenas para que participen en la planificación y ejecución del Programa, y 3) La Ejecución proyectos participativos de salud, educación y desarrollo productivo con pertinencia cultural.

Además, el Banco ha aprobado diversas operaciones de cooperación técnica específicamente destinadas a fortalecer a las OSC en su capacidad para forjar e implementar alianzas con el gobierno y el sector privado en torno a proyectos de desarrollo a nivel local, y más en general a fomentar las condiciones de diálogo y cooperación entre los principales actores sociales. En la República Dominicana, por ejemplo, se está desarrollando un Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil cuyo objetivo principal es fortalecer la relación de las OSCs con el Estado. Otros ejemplos de esta clase pueden mencionarse en Jamaica y Paraguay, y una cooperación técnica regional ejecutada por una red de ONGs de la región denominada “Fortalecimiento de alianzas contra la pobreza urbana en América Latina y el Caribe” (FORTAL). Dos operaciones con recursos del FOMIN, una regional y otra para México, apuntan también al fortalecimiento de las ONGs en las capacidades gerenciales necesarias para participar más eficientemente en el proceso de desarrollo.

El Marco Estratégico sobre Participación del BID

El Banco ha elaborado un Marco Estratégico sobre Participación (BID, 2000) que está sometiendo a consulta a través del Internet (disponible en la siguiente dirección: www.iadb.org/sds/scs) y eventos especiales con organizaciones de la sociedad civil desde hace cerca de un año. La adopción de este Marco permitirá expandir, fortalecer y sistematizar la participación ciudadana en sus actividades. El objetivo es pasar de los ejemplos exitosos, pero aislados, al establecimiento de prácticas que consideren sistemáticamente la incorporación de la participación en forma apropiada a cada actividad. El Marco Estratégico también orientará el apoyo del Banco a las iniciativas que los gobiernos, las instituciones y los ciudadanos de los países de la región adopten para profundizar la participación ciudadana, en el contexto ya mencionado de profundizar la relación entre democracia y desarrollo económico y social.

Los siguientes cinco aspectos claves para fortalecer la participación que han merecido especial atención en el Marco son:

Identificación temprana de las oportunidades y necesidades de participación y de los grupos que deben ser involucrados

Diferentes actividades requerirán de diferentes grados y formas de participación, lo que requiere de una identificación temprana. Esto permitiría anticipar la cantidad de tiempo y recursos que se necesitan para incorporar adecuadamente la participación ciudadana en el proceso. El siguiente paso será identificar a los interesados, aquellas entidades o poblaciones cuya participación es relevante para la actividad. El Análisis de Interesados es un instrumento frecuentemente usado en el Banco en la fase de identificación; métodos de uso habitual en el Banco, como el marco lógico, contemplan explícitamente el análisis de interesados.

Habiendo analizado los requerimientos de participación y las entidades o poblaciones relevantes a la actividad, se puede proceder a definir las formas en que se realizará la participación. Se propone a tal efecto la formulación de un Esquema Orientador de la Participación para cada actividad (del cual, el Plan de Participación actualmente usado en algunos de los proyectos, es un ejemplo), instrumento que definiría cuándo, hasta qué grado y cómo participarían los diferentes sectores involucrados.

Mecanismos de inclusión eficaz

Respecto a las formas de involucrar a las diferentes partes, se cuenta con diversos instrumentos agrupables en dos clases. Una clase se refiere a *procesos y métodos* tales como la divulgación de información, la consulta, la evaluación participativa. La otra clase se refiere a *estructuras* tales como comités adhoc, grupos consultivos, y organismos ejecutores y otros mecanismos de relacionamiento y consulta. Ambas clases de instrumentos son complementarios y en general ambas serán necesarias. Por ejemplo será aconsejable constituir un grupo consultivo cuando se anticipe la necesidad de contar con la participación durante un largo período de tiempo. En el proceso de identificación de estructuras para la participación será importante partir del examen de las formas de organización social existentes como posibles fuentes de apoyo a los procesos participativos. En todo caso, el Banco buscará canales múltiples y apropiados de interlocución y se evitará asumir a determinados grupos y organizaciones como representantes exclusivos de los involucrados.

El acceso a la información

La participación permite que los distintos actores sociales, con diferentes grados de poder, compitan de forma transparente y legítima para que las decisiones que se adopten respondan a sus intereses. Para llegar a procesos que brinden oportunidades equitativas de participación, es importante que todos los participantes tengan acceso a información correcta, comprensible, suficiente y útil, lo que en ocasiones puede requerir esfuerzos especiales dirigidos a grupos tradicionalmente excluidos. El acceso a la información sobre los temas sujetos a discusión es crucial para todas las partes involucradas.

Particularmente relevante es la información sobre los beneficios y los costos, y la distribución de los mismos, que generará una actividad, proyecto o estrategia.

Fortalecimiento de capacidades

La eficacia y eficiencia de la participación aumentará a medida que mejoren los marcos institucionales para la misma y a medida que las agencias ejecutoras desarrollen las capacidades para producir y divulgar información y para conducir procesos participativos. Igualmente importante será el desarrollo de las capacidades para la participación responsable por parte de las partes involucradas. Las habilidades de las partes para identificar intereses y traducirlos a propuestas, acceder y asimilar información, dialogar y negociar y encontrar puntos de concertación son capacidades que se fortalecen gradualmente al ejercitarse, pero que también se pueden cultivar a través de actividades de capacitación y aprendizaje, publicaciones, intercambios y seminarios. Otra forma de contribuir al fortalecimiento de capacidades en los países es identificar y utilizar activamente las fuentes de apoyo técnico locales.

Para que las oportunidades de participación sean equitativas, el Banco en ocasiones deberá prestar especial atención al desarrollo y fortalecimiento de capacidades en poblaciones que puedan ser afectadas por sus actividades. Entre éstas se incluirían grupos tales como indígenas, campesinos pobres, y mujeres de bajos ingresos y otros a menudo referidos como “marginados” o “excluidos”. Con el mismo fin, también se deberá considerar la necesidad de brindar apoyo técnico para fortalecer las capacidades de negociación e interlocución de estas poblaciones en los procesos participativos más amplios, tales como diálogos de políticas, y de fortalecer sus capacidades organizativas y de gestión cuando el éxito de las actividades del Banco así lo requieran.

Los procesos internos del Banco

Aceptado el principio de que la participación contribuye a la eficacia de las actividades del Banco y a la consolidación de la democracia en sus países miembros, es importante que el Banco defina los mecanismos que aseguren que las diversas actividades del Banco consideren e incorporen la participación ciudadana de acuerdo con los criterios y lineamientos que se establecen en el Marco. Se formulará a tal efecto el Plan de Ejecución de este Marco Estratégico. Uno de los aspectos críticos del plan consiste en que los criterios acordados deberán de quedar comprendidos en un conjunto de guías operativas, que serán específicas para cada uno de los ámbitos de la participación.

III. Comentario Final

El BID ha reafirmado en su Estrategia Institucional que la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social, y el crecimiento ambientalmente sostenible son los fines últimos de sus actividades. Asimismo, el BID ha enfatizado el carácter multidimensional de la pobreza y la necesidad de que todas sus estrategias sectoriales de acción, incluyendo aquella de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil, la incorporen

plenamente. El BID ha reconocido en sus múltiples actividades el rol del capital social en el desarrollo. Por un lado destaca su contribución a expandir los conceptos y debates en la región para incluir los valores éticos y la cultura como parte integral del concepto de capital social y su rol en el desarrollo. Por otro lado, el BID a través de su propia experiencia en proyectos participativos y el estudio y divulgación de otras experiencias en la región ha comprobado que la participación tiene sentido como fin en sí mismo y como instrumento del desarrollo.

Como lo demuestra el caso de los proyectos recientes apoyados en Chile, una condición importante para seguir avanzando en el fortalecimiento de la sociedad civil y el capital social es el convencimiento y compromiso de los gobiernos con el mismo. En este sentido, el BID utiliza una gama de actividades no financieras para persuadir a los gobiernos de la importancia del tema. El apoyo financiero del BID a la preparación de los documentos técnicos presentados en esta conferencia es un ejemplo de lo que hace para divulgar la importancia del tema entre los países de la región. En esta misma línea debe mencionarse el apoyo que el BID brinda a través del Programa MECOVI al mejoramiento de encuestas de hogares de los países para incluir en algunos de ellos módulos de información sobre capital social, tales como en los casos de Guatemala, Paraguay, Nicaragua, y Perú⁴.

El BID seguirá apoyando con su programa de préstamos y sus actividades de cooperación técnica, diálogos de política y generación y difusión del conocimiento, el fortalecimiento de la participación, los valores éticos y el capital social como fines del desarrollo en sí mismos y como instrumentos efectivos para la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social en América Latina y el Caribe.

IV. Referencias

- Artecona, Raquel y Alberto Chong. (2001) *“What Drives People to Participate in Social Activities? The Cases of Nicaragua and Peru”*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Investigación, mimeo; Marzo, 2001.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2001a) *“Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y desarrollo”*. Disponible en <http://www.iadb.org/etica/iniciativa.cfm>; Agosto, 2001.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2001b) *“Libro de Consulta sobre Participación”*. Disponible en <http://www.iadb.org/exr/espanol/politicas/participa/indice.htm>; Agosto, 2001.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2001c) *“Relación Estado – Sociedad Civil”*, mimeo para Conferencia Cooperación entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil en la Política Pública, MIDEPLAN, Chile.

⁴ El Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI) es un esfuerzo conjunto del BID, el Banco Mundial y la CEPAL por mejorar la calidad de la información derivada de encuestas de hogares en la región.

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2001d) *“Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social: Informe de Actividades en el año 2000 y Plan de Acción en Areas de Enfoque Especial”* Unidad de Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible. Disponible en www.iadb.org/sds/pov
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2000e) *“Marco Estratégico para la Participación Ciudadana en las Actividades del Banco Interamericano de Desarrollo”*. Disponible en www.iadb.org/sds/scs. Noviembre, 2001.
- Banco Mundial. (2001) *“Qué es el Capital Social?”*. Disponible en <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm>. Agosto, 2001.
- Bebbington, Anthony y Thomas Carroll. (2000) *“Induced Social Capital and Federations of the Rural Poor”*. Banco Mundial. Social Capital Initiative. Working Paper 19
- Castagnino, Ernesto S. (2000) *“Una perspectiva de la cooperación multilateral y las organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe: La acción del BID.”*, En Revista: *Pobreza Urbana y Desarrollo. Planes y Programas Participativos para el Desarrollo Local*. Año 9 No. 20; 5. Abril, 2000
- Coleman, J. (1990) *“Foundations of social theory”*, Harvard University Press.
- Glaeser, Edward L.; David Laibson, y Bruce Sacerdote. (2001) *“The Economic Approach to Social Capital”*, Harvard University Cambridge, Massachusetts. Harvard Institute of Economic Research (HIER). Discussion paper 1916. Disponible en <http://www.post.economics.harvard.edu/hier/2001papers/2001list.html>; Marzo, 2001.
- Grootaert, Christiaan, y Thierry van Bastelaer. (2001) *“Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations From The Social Capital Initiative”*, World Bank; Social Capital Initiative. Working paper 24; Abril, 2001.
- Jarquín, Edmundo. (2000) *“Prologo”*. En *Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana*, Jarquin y Caldera Editores. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- Jarquín, Edmundo y Andrés Caldera, Editores. (2000) *“Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana”*, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- Karlan, Dean S. (2001) *“The Impact of Social Capital on Poor Borrowers and Savers”*, M.I.T. Department of Economics. Mayo, 2001
- Kliksberg, Bernardo. (2000a) *“El Rol del Capital Social y de la cultura en el proceso de Desarrollo”*, En *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, compiladores: Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- Kliksberg, Bernardo. (2000b) *“Seis Tesis No Convencionales Sobre Participación”*, En *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, compiladores: Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington
- Kliksberg, Bernardo. (2001c) *“Ética y desarrollo: la relación olvidada”*. En *Equidad*, Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Pobreza y Desigualdad, vol, II, numero 1; Marzo, 2001.
- Kliksberg, Bernardo y Luciano Tomassini, Compiladores. (2000) *“Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo”*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

- Knack, S y P. Keefer. (1997), "*Does social capital have an economic pay-off? A cross country investigation*". En Quarterly Journal of Economics, vol.112, num.4.
- La Porta, R., F. Lopez de Silanes, A Shleifer y R. Vishy (1997), "*Trust in large organizations*". En American Economic Review, vol.87,num.2.
- Lederman, Daniel, Norman Loayza y Ana María Menéndez. (2001) "*Violent Crime: Does Social Capital Matter?*". En Economic Development and Cultural Change (Forthcoming); Marzo, 2001
- Licha, Isabel. (2001) "*Participación Ciudadana y Gerencia Social: Enfoques y Experiencias*", Banco Interamericano de Desarrollo; Mayo, 2001.
- Loury, Glenn C. (1998) "*Discrimination in the Post-Civil Rights Era: Beyond Market Interactions*". En Journal of Economic Perspectives, vol. 12, num. 2.
- Oliveira, Anna Cynthia, Editora. (1997) "*Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Sudamérica*". Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Putnam, R. D. (1994) "*Para hacer que la democracia funcione*", Caracas, Galac
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo. (1998); "*El Capital Social: Hacia la Construcción del Índice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina*", Buenos Aires.
- Yamada, Gustavo y Omar Arias. (2001) "*El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza y la desigualdad*". En Equidad, Banco Interamericano de Desarrollo, vol. II, numero 2. Octubre, 2001.
- Youniss, J., J. A. McLellan y M Yates (1997), "*What we know about engendering civic identity*". En American Behavioral Scientist, vol.40, num.5.