

Perspectivas para el desarrollo del capital social en Colombia

John Sudarsky*

I. Introducción: la soberanía al pueblo y los proyectos de ciudadano

Cuando en Marzo de 1991 los miembros de la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente debatían dónde residía la Soberanía, si en la Nación o en el Pueblo, se ocupaban de un tema fundamental para el desarrollo de Colombia. Esta discusión ideológica produjo un alinderamiento que permitió identificar los portadores de la posición tradicional del Jacobinismo Hispano Católico¹, por la cual la soberanía residía en una indivisible Nación. Una coalición de posiciones muy diversas terminó siendo hegemónica, triunfando la de la soberanía en el Pueblo. Del cuerpo general de la Constitu-

yente fueron surgiendo otros temas fundamentales: la democracia participativa, la descentralización, la posibilidad de representación pública de intereses, la revocatoria del mandato, etc. Estos cambios fundamentales en las premisas básicas de la sociedad tienen consecuencias revolucionarias que hasta ahora comienzan a cristalizarse y que se pueden confrontar más precisamente con la tradición que se mencionó. Reflejan proyectos alternos de ciudadanos, cómo construirlos, y definen la responsabilidad del Estado en tal tarea. En lugar de la posición tradicional Estadocéntrica (Cavarozzi²) formula una Sociocéntrica, con énfasis en la responsabilidad de la sociedad civil como actriz del desarrollo, creando instituciones para eslabo-

* Consultor del Departamento Nacional de Planeación

¹ Merquior, J.G. "The other west: on the historical position of Latin America" en *International Sociology*. Londres: Sage Publications, junio de 1991. Para una elaboración en lo económico véase J. Sudarsky: *El Impacto de la tradición hispánica en el comportamiento empresarial latinoamericano*, Bogotá: Facultad de Administración, Monografía No. 31, 1992 También publicada en H. Gómez y R. Sánchez (comp.) *Iniciativa Empresarial*. Caracas Ediciones Iesa, 1991.

² Cavarozzi, M. "Los sistemas políticos y sus transformaciones". Ponencia Principal, Comisión 5, XIX Congreso Latinoamericano de Sociología, Caracas, 1993.

nar la sociedad y el Estado (Sudarsky³). Las premisas ideológicas tradicionales que permitían llamar sin sentido peyorativo al antiguo régimen oligárquico, se encuentran tan profundamente arraigadas que la (localmente) falsa dicotomía de democracia representativa con democracia participativa continúa reproduciendo la estructura simbólica de tal tradición. Porque, ¿Cómo puede una democracia caracterizarse como representativa con los siguientes artículos de la Constitución de 1886?

Artículo 105. Los individuos en una y otra cámara representan a la nación entera y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común.

Artículo 106. Los senadores y los representantes son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo. En el uso de la palabra solo son responsables ante la cámara a que pertenezcan...

Artículo 179. El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufra o elige ni impone obligaciones al candidato ni confiera mandato al funcionario electo.

La redacción final del artículo equivalente, el último en votarse y aprobarse por la Constituyente de 1991, con la formulación que le diera Jaime Arias, refleja la ambigüedad con la cual la Constituyente afrontó el problema del eslabonamiento entre los electores y sus representantes y, por supuesto, resalta la importancia del tema:

Titulo VI. De la rama legislativa. Capítulo

1. De la composición y las funciones.

Artículo 133. Los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es responsable ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

Difícilmente se podía hablar de una ciudadanía activa cuando su papel se reducía a ejercer el voto como función constitucional sin tener ninguna responsabilidad ni injerencia en la política, hasta las siguientes elecciones. El reto ahora es precisamente cómo construir un ciudadano activo y responsable de lo público.

En este artículo se buscará enmarcar esta problemática en los hallazgos científicos disponibles respecto a estos temas, concretamente alrededor del concepto del Capital Social. Igualmente se presentarán algunos avances en la conceptualización del problema desde el punto de vista del Gobierno, en particular el CONPES sobre Participación y el instrumento de medición del Capital Social, (BARCAS). En el contexto de algunos elementos centrales de la sociedad colombiana se discutirán varias ideologías que enmarcan la escogencia de políticas sociales, particularmente el surgimiento de una nueva alternativa para priorizarlas: el Republicanismo Cívico. Luego se entrará a sopesar las posibilidades de transformación de la sociedad colombiana en el contexto de la anterior discusión y las

³ "El Eslabonamiento entre Estado y Sociedad en la Perspectiva de la Nueva Constitución Colombiana", Cuadernos Latinoamericanos, No.1, México, FLACSO, Diciembre de 1992.

implicaciones que tienen para el próximo debate electoral.

II. Hallazgos Científicos

La dicotomía entre la soberanía en el Pueblo o en la Nación era esencialmente ideológica y política. Sin embargo, desde la promulgación de la Constituyente ha aparecido internacionalmente un corpus de conocimiento científico sobre estos temas que por su incorporación a la economía, la ciencia social hegemónica, y a las instituciones internacionales que formulan y financian las políticas de desarrollo, hace que a los cambios institucionales que se han mencionado arriba se les reconozca una importancia inusitada en el desarrollo económico y en la efectividad del Estado.

Desde los trabajos clásicos de Durkheim⁴ la sociología se ha preguntado qué hace que en una sociedad una ley, norma o regla se cumpla sin tener que recurrir a la coacción. Este problema, el problema profundo del orden social, lo elaboró Marcel Mauss⁵ al analizar el significado del Potlach. Por medio de esta ceremonia de consumo ritual entre tribus indígenas del Canadá se establecía el intercambio generalizado entre ellas, es decir, se institucionalizaba la incondicionalidad y la confianza, la cual daba orden a cualquier

intercambio específico. Este tema fue estudiado luego en los análisis comparativos de la modernización. Al estudiar el impacto que distintas tradiciones tenían en la escogencia de los elementos supuestamente "empaquetados" dentro del paradigma de convergencia de la modernización, se logró explicar las diferencias que emergían de tales procesos.

El análisis anterior permitió diferenciar tipos de mezclas de intercambio específico y generalizado, por ejemplo, los universalistas de mercado (USA y Europa Occidental) y los burocráticos (Unión Soviética) en los cuales el portador del universalismo era la ciudadanía; los consociacionales (Bélgica, Suiza y Holanda), los ascriptivos jerárquicos como la India, y el modelo particularista clientelista correspondiente entre otros países a Colombia. En éste, la "unidad de confianza"⁶ se establecía en la relación patrón-cliente: una relación privada, jerárquica y desigual, teóricamente establecida de por vida. Scott⁷ elaboró cómo esta relación se transformaba bajo el impacto del desarrollo económico.

A. Cultura cívica, desarrollo económico y efectividad institucional

Ahora bien, en 1993 Robert Putnam de la Universidad de Harvard publica un estudio⁸ longitudinal sobre el proceso de descentra-

⁴ Durkheim, Emile: "The División of Labor in Society", New York, Free Press, 1964.

⁵ Mauss, Marcel: "The Gift: Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies", New York, Norton, 1967

⁶ Eisentadt, S.N. y Luis Roniger: "The Study of Patron-Client Relations and Recent Developments in Sociological Theory" en S.N. Eisenstadt y Rene Lamarchand (Ed.) Political Clientelism, Patronage and Development, Beverly Hills, Sage Publications, 1981.

⁷ Scott, J.C. "Patron-client politics and political change" en American Political Science Review, vol. 66. No.1, marzo de 1972.

lización en Italia. Sus resultados son tan contundentes que abren capítulos nuevos en el estudio del desarrollo y la política. Putnam busca explicar por qué se presentan tan marcadas diferencias regionales entre los resultados de un proceso de descentralización iniciado en los mil novecientos setentas, período de tiempo apenas suficiente para "observar de forma clara que los efectos de una nueva institución se hagan sentir en la cultura y en el comportamiento". ¿Por qué el Norte con regiones como la Lombardía, Veneto y la Emilia Romagna, el Centro (Lazio) y el Sur (la Puglia y Basilicata) difieren tan marcadamente en los resultados tanto de desarrollo económico como de efectividad institucional, siendo que todas ellas han sido cobijadas por los mismos cambios legales e institucionales?

No es posible hacer aquí un resumen detallado de este trabajo, aunque me detendré en algunas de sus contribuciones más importantes. Sin embargo, una de sus características sobresalientes es la utilización de datos empíricos sobre cada una de las variables y su operacionalización, lo cual permite llevar la investigación de un nivel discursivo a uno científico. Las variables principales que Putnam observa son: 1) el proceso mismo de cambio institucional (la descentralización) y en la forma de hacer política, 2) la efectividad del Estado, 3) la participación ciudadana y con ella el concepto de Comunidad Cívica y 4) el desarrollo económico.

El proceso de descentralización italiano se inicia por la fase de creación de los gobiernos regionales y sus relaciones políticas y administrativas con el centro. El cambio de hacer política se traduce en la forma de resolver conflictos, la lealtad con la disciplina de partido y la despolarización de los consejos regionales. En la fase de profundización del gobierno regional se retan los gamonales, se alargan los períodos de los gobiernos locales y, finalmente, se enraízan estos procesos en las ciudadanías locales. En 1991 se aprueba prácticamente por unanimidad una reforma constitucional que elimina los ministerios de educación, agricultura, asuntos sociales y asuntos urbanos, y transfiere sus responsabilidades a las regiones, más que doblando su participación (a 70%) de los recursos del presupuesto nacional.

En cuanto a la efectividad institucional, Putnam recoge un reto largamente ignorado por la ciencia política al tratar de medir "la característica clave de la democracia: la capacidad de responder a las preferencias de sus ciudadanos" Después de requerir que tal medida sea completa, consistente internamente, confiable y acorde con los objetivos y evaluaciones de los protagonistas y sus audiencias, establece 12 indicadores de efectividad institucional dentro de los cuales se cuentan estabilidad en el gabinete, disponibilidad de servicios de información y estadística, servicios como guarderías infantiles y clínicas familiares, innovaciones legislativas, capacidad

⁸ Putnam, Robert: "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy". Princeton: Princeton University Press, 1993.

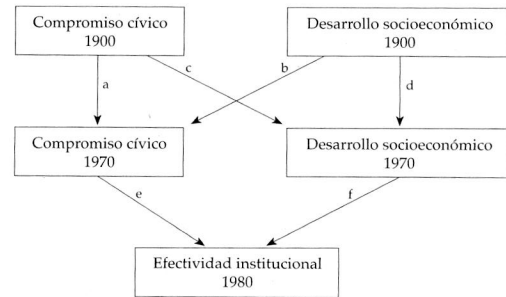
de gasto en el agro y capacidad de respuesta burocrática.

Estos indicadores operacionalizados presentan una alta consistencia con un indicador compuesto de Efectividad Institucional el cual a su vez está altamente correlacionado con medidas independientes de satisfacción ciudadana y con las evaluaciones que hacen los líderes comunitarios de los gobiernos regionales.

Volviendo a la pregunta original de la investigación, Putnam (1993, 155-157) plantea un modelo general (ver Gráfico 1.) para explicar las diferencias entre regiones, el cual comprueba tomando datos para Italia desde 1900 hasta 1980. El modelo general implica causalidad de Compromiso Cívico en 1900, con Compromiso Cívico en 1970 (a), y su efecto en el desarrollo socioeconómico regional de los años setenta (c). El compromiso cívico en los setenta además puede tener un efecto predictivo en la efectividad institucional en los ochenta (e). En cuanto al desarrollo socioeconómico de 1900, se plantea un efecto en la participación cívica en los setenta (b), el desarrollo socioeconómico en los setenta (d) y a través de éste, el impacto en la efectividad institucional de los ochenta (f). Este modelo se puede probar mediante la técnica de Path Analysis, una forma compuesta de regresión múltiple.

¿Que se concluye? (Gráfico 2). En primer término, que las tradiciones cívicas medidas entre 1860 y 1920 son un fuerte predictor de la cultura cívica contemporánea (a). Segundo, la estructura socioeconómica medida, entre otros indicadores por los porcentajes de

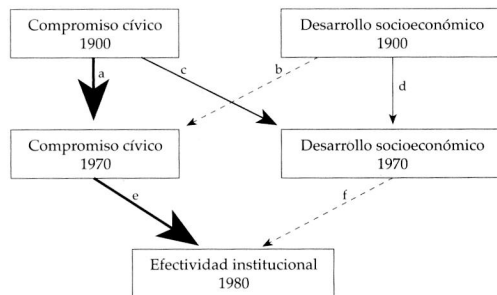
Gráfico 1
EFFECTOS POTENCIALES ENTRE
COMPROMISO CIVICO, DESARROLLO
SOCIOECONOMICO Y EFECTIVIDAD
INSTITUCIONAL (Italia 1900-1980)



Fuente: Putnam, Robert: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.

empleo agrícola e industrial : 66%, 19% al comienzo; 19%, 34% en promedio en Italia para 1977, similar a la conocida transformación estructural que se vive en Colombia - no tiene relación alguna con el Compromiso Cívico en 1970 si se controla el efecto de las tradiciones cívicas, precisamente el propósito del Path Analysis (b). Por otro lado, el Compromiso Cívico en el novecientos tiene una capacidad predictiva más fuerte sobre el desarrollo de los setenta (c) que el mismo desarrollo socioeconómico previo (d). Es decir que la Cultura Cívica (Sociedad) tiene mayor importancia para el desarrollo económico (Economía) que la misma economía. El desarrollo económico no produce cambios importantes en la Cultura Cívica, es decir que no es posible simplemente esperar, como pretenden otras teorías sobre la relación entre desarrollo e igualdad, que estos beneficios los traiga el simple crecimiento económico. Finalmente, la Cultura Cívica de los setenta

Gráfico 2
EFFECTOS REALES ENTRE COMPROMISO
CIVICO, DESARROLLO SOCIOECONOMICO
Y EFECTIVIDAD INSTITUCIONAL
(Italia 1900-1980)



Fuente: Putnam, Robert: "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy".

causa la Efectividad Institucional en los ochenta (e). El desarrollo socioeconómico no tiene relación alguna con la efectividad del Estado. Concluye Putnam: Sociedad Fuerte, Economía Fuerte; Sociedad fuerte, Estado fuerte.

B. Republicanismo cívico

¿En qué consiste esta participación cívica, este Compromiso Ciudadano?

El Republicanismo Cívico, como se ha venido llamando a esta posición política implica que la "ciudadanía en una comunidad cívica se caracteriza por una participación activa en los asuntos públicos. Citando a Michel Walzer: El interés en los asuntos públicos y la devoción a las causas públicas son los signos claves de la virtud cívica." (Putnam, 1993,87).

"La comunidad cívica se caracteriza por una ciudadanía activa imbuida de preocupación por lo público, por relaciones políticas igualitarias y por un tejido social basado en la confianza y la cooperación. Descubrimos que algunas regiones de Italia se hallan bendecidas por vibrantes redes y normas de participación cívica mientras otras están condenadas por una política estructurada verticalmente⁹, una vida social fragmentada y aislada y una cultura de desconfianza." (Idem,15)

Para los mil novecientos la tradición de Participación Cívica la mide Putnam por la membresía en sociedades de ayuda mutua y cooperativas, por la fortaleza de partidos políticos de masas, por la votación en las pocas elecciones libres antes de que el fascismo se implantara en Italia y por la longevidad de las asociaciones locales.

Para los setenta el compromiso cívico, con sus componentes de igualdad política, solidaridad, confianza, tolerancia y estructura social de cooperación (las asociaciones) se midieron por medio de un índice muy consistente (correlaciones entre paréntesis) con votación referenciada¹⁰ (-.947), votación en referendos (.944), lectura de periódicos (.893) y ausencia de asociaciones deportivas y culturales (-.891).

C. El capital social

El trabajo seminal de Putnam toca muchos puntos relevantes¹¹. Uno de especial interés

⁹ Clientelismo vs. Política orientada a problemas específicos, programática.

tiene que ver con su planteamiento sobre el capital social, el tema que nos ocupa. Este concepto, sobre el cual debemos extendernos ahora, fue inicialmente acuñado por James Coleman en su estudio sobre las diferencias de efectividad en las organizaciones educativas¹².

El capital humano se crea trabajando con personas para producir en ellos habilidades y capacidades que los hacen más productivos (221). Las escuelas son una de las instituciones básicas para la producción del capital humano en la sociedad americana. El Capital Social existe en las relaciones entre individuos y contribuyen a la productividad de agregados de individuos. La Confianza puede pensarse como una forma de capital social. "Un grupo dentro del cual el merecimiento de confianza y la confianza misma son extensivos, son capaces de lograr mucho más que un grupo comparable sin tal merecimiento de

confianza y confianza misma." (Ostrom et. al., 1988, 173).¹³

Es en este sentido que se utilizará a lo largo de este documento el concepto de Capital Social. El Capital Social puede ser público (Capital Cívico Institucional) o privado. Además el público puede ser Estatal (Institucional) o No Estatal (Cívico).

Añade Coleman (1988) :

Si se comienza con una teoría de acción racional en la cual cada actor tiene control sobre ciertos recursos, e interés en ciertos recursos y eventos, entonces el capital social constituye una clase particular de recursos disponibles a un actor. El Capital social se define por su función. No son una sino varias entidades con dos elementos en común: 1) consiste en un aspecto de la estructura social y ellos facilitan ciertas

¹⁰ En Italia todos los votantes en las elecciones nacionales deben escoger una lista de partido y las sillas legislativas se asignan con base en una representación proporcional. Sin embargo, adicionalmente los votantes pueden, si así lo deciden, indicar un candidato de la lista del partido escogido. A nivel nacional sólo una minoría de los votantes ejerce este "voto preferencial", pero en las áreas donde el partido es tan solo un manto para cubrir redes de relaciones patrón-cliente, estos votos son ávidamente solicitados por facciones contendientes. En tales áreas, el voto preferencial se torna esencial para las relaciones patrón-cliente (Putnam, 1993,94).

¹¹ Un tema de especial importancia para países en vías de desarrollo, donde las afirmaciones de Putnam pueden malinterpretarse es el de afirmar que la dicotomía clásica de Comunidad y Asociación o *Gemeinschaft* y *Gesellschaft* (Toennies, Ferdinand: *Community and Society* (*Gemeinschaft und Gesellschaft*) East Lansing Michigan State University, 1957.) no es válida en el caso de Italia. En realidad el estudio en Italia no permite generalizar a otras sociedades por un problema de rango restringido. Su extremo bajo de "comunidad" es el sur de Italia, para donde Banfield (*The Moral Basis of Backward Society*, New York, Free Press, 1958) acuñó el término de Familistas Amorales para describir un tipo de localidad donde los siglos de explotación destruyeron cualquier vestigio de colectividad y sólo quedan las estrechas lealtades familiares. Este problema es especialmente relevante para el caso colombiano donde todavía quedan comunidades "premodernas", por ejemplo en ciertas culturas indígenas y en pueblos aislados, que es necesario respetar e impedir que se las destruya con un modelo de modernización intermitente.

¹² Coleman, James S. y Th. Hoffer: "Public and Private Schools. the impact of the communities". New York, Basic Books, 1987.

¹³ Ostrom, V. et. al: "Local Government in the United States". San Francisco, ICS, 1988.

acciones de los actores (individuos u organizaciones). Como otras formas de capital es productivo, haciendo posible el logro de ciertos fines que en su ausencia no serían posibles. 2) como los capitales físicos y humanos, puede no ser totalmente convertible pero puede ser específico para ciertas acciones e inclusive no importante e inconveniente para otras..... Pero a diferencia con otras formas de capital, el social queda en la estructura de relaciones entre actores El valor del concepto de capital social está, en que, primero, identifica algunos aspectos de la estructura social por su función (como un "asiento" significa una gran diversidad de muebles,.....) y que permitiría identificar aspectos de la estructura social que para los actores son recursos que ellos pueden utilizar para lograr sus intereses. Por ello el Capital Social ayuda a contabilizar diferencias en resultados y una ayuda para hacer la transición entre lo micro y lo macro, sin tener que elaborar las estructuras sociales dentro de lo cual esto sucede.¹⁴

El capital social puede entonces estar contenido en diferentes ámbitos, desde las relaciones interpersonales, la familia, la escuela, el trabajo, el barrio, la entidad territorial, hasta otras instituciones más verticales como los gremios y sindicatos, los partidos, y "situses" como la política, la cultura y la economía¹⁵. La clasificación de estos ámbitos en públicos y privados permite dilucidar tres confusiones frecuentes. Primero, qué es la sociedad civil: gracias a las dicotomías de Colectivo-individual y Estatal-no estatal, se define la sociedad Civil (colectiva) como la esfera de lo Público-No estatal. Segundo, el carácter público o privado de las ONGs, controversia que es resuelta por Salamon¹⁶ al afirmar que las ONGs son públicas siempre y cuando mantengan transparencia en su manejo y su acceso sea abierto. Y tercero, todas las instituciones educativas, sean estatales o no, son públicas pues la materia de su funcionamiento es de tal interés.

El concepto de Capital Social también ayuda a formular la pregunta de cuáles pueden ser las fuentes de tal capital distintas

¹⁴ Coleman, James S.: "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology*, 1988, (96-120).

¹⁵ Putnam (1995) diferencia entre las organizaciones secundarias regulares donde se expresa el compromiso cívico y otras, que llama más de "drop by" y terciarias, donde el elemento central es el pagar cuotas de pertenencia, y no es evidente la presencia de capital social. Aunque las organizaciones terciarias puedan tener una gran importancia política y sean centrales para el proceso de agregación de intereses y la gobernabilidad, son muy bajas en proporcionar conexión social. La membrecía se puede reducir a girar un cheque y llegar al nivel de un aficionado a un equipo de fútbol. Comienza a entrar al nivel de comunidades virtuales pero muy poco en términos de conexión social. En todo caso, las estructuras de articulación de intereses y los partidos se deben estudiar, especialmente para identificar estos ámbitos como lugar de creación o no de capital social según las razones que se aduzcan para participar en ellos.

¹⁶ Salamon, L.M. y H.K. Anheimer: "The Emerging Sector: The Non profit Sector in Comparative Perspective -An Overview". Baltimore: John Hopkins University for Policy Studies, 1994.

al clientelismo y las relaciones patrón-cliente con sus características de privadas, desiguales y jerárquicas y cuáles son las alternativas de articulación de la sociedad, es decir: ¿En lugar de clientelismo, qué?

Por supuesto el tema es de una gran complejidad y su estudio científico representa una gama que cubre el espectro de las ciencias sociales, desde la micro observación etnológica y antropológica hasta tendencias de cambio mundial sobre las estructuras que lo producen y lo contienen. Aún así, de nuevo Putnam¹⁷ en un artículo sobre el estado de la participación en Estados Unidos, utiliza preguntas relevantes de un acervo de encuestas de opinión disponibles, con series que llegan a veinticinco años. De ellas logra extraer evidencia que le permite afirmar que el capital social de Estados Unidos está disminuyendo de manera preocupante. Con base en el World Value Survey (WVS)¹⁸ Putnam sostiene que a pesar del alto nivel de capital social acumulado en los Estados Unidos, de continuar con la tasa de decrecimiento que ha mantenido en los últimos veinticinco años, "en una generación estaría al nivel de Bélgica y Estonia, y en dos a los niveles de Chile, Portugal y Eslovenia".

La anterior elaboración cuantitativa hace evidente que el estudio del Capital Social ha pasado de una etapa puramente especulativa a una objetiva y científica, que permite no sólo medir el nivel de la variable resultante sino hacer análisis causales e identificar qué magnitud tienen las tasas de crecimiento exitosas, es decir, una vez establecida una línea de base, saber qué es "progreso". Por ejemplo, Inglehart (23) presenta evidencia de cómo en Italia, en 1959, a la pregunta de ¿Confía usted en los demás? tan solo el 8% de la población contestaba afirmativamente. Con una aplicación seriada fue posible establecer para 1990 un nivel del 37%. Esto permite calcular una tasa de crecimiento del 5% anual compuesto durante este período.

Por supuesto la centralidad del tema del desarrollo de la Sociedad Civil, la estructura institucional y su trasfondo precontractual han sido oscultados recientemente por otros autores dentro de los cuales se destacan North¹⁹, con el realce de los costos de transacción y Francis Fukuyama²⁰ lectura obligada sobre este tema y disponible en español. Este último nos muestra a nivel de naciones las estructuras de confianza que las diferencian para facilitar las transacciones, crear meca-

¹⁷ Putnam, R.: "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy*, Volume 6, Numer 1, January 1995.

¹⁸ Inglehart, Ronald: "Modernization and Postmodernization: Linkages between cultural, economic and political change in 43 societies". Preliminary draft., 1995.

¹⁹ Douglas North: "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". Cambridge University Press; Structure and Change in economic history. New York: W.W. Norton Co.

²⁰ Fukuyama, F. "Trust". New York: The Free Press, 1996.

nismos de resolver los conflictos y llegar a acuerdos, precisamente los elementos precontractuales que establecen las unidades de confianza para el intercambio específico en unidades amplias. Un elemento que no sobra relevar es precisamente el obstáculo que representa un estrecho familismo, por ejemplo en China vis a vis, Japón.

En el caso colombiano, Londoño²¹, utilizando los (inexplotados) datos de la Encuesta de Salud Mental del Ministerio de Salud realizada en 1993, para estudiar las diferencias de niveles de violencia en 28 departamentos logra explicar un 65% de la varianza "sorprendente para una regresión con corte transversal" con tan solo dos variables: la intensidad del capital social (familiar y comunitario) y la velocidad de progreso en la educación. Las variables de pobreza y desigualdad no tuvieron efecto. Concluye Londoño: "La incidencia de la violencia es mayor en aquellos departamentos del país con mayor ingreso, con menor progreso educativo y, sobre todo, con menor cohesión social entre sus gentes. Colombia ha adoptado un patrón de expansión educativa excesivamente lento en los departamentos de mayor desarrollo económico y por ello la educación esperada crece tan poco con el ingreso. En cambio, ha adoptado un patrón de cambio social donde el desarrollo destruye rápidamente el capital

social, que disminuye marcadamente con el ingreso".

A decir verdad parece que nos estamos refiriendo a un problema central del desarrollo. Veamos cómo estas ideas han ido permeando las políticas del gobierno.

III. Los conceptos dentro de la política del gobierno

A. El plan de desarrollo

La idea de la construcción de un nuevo ciudadano fue acogida programáticamente como slogan de la campaña del Presidente Samper. Pero, además, dado el mandato constitucional que establece a la colombiana como una democracia participativa, dentro de las Bases para el Plan de Desarrollo (1994), el tema del desarrollo de la sociedad civil y la participación ciudadana se había incorporado inicialmente en el capítulo del Buen Gobierno. Adicionalmente, ya que igualmente por mandato constitucional el plan de desarrollo debe ser consultado con el Consejo Nacional de Planeación (CNP) - la instancia constitucional donde mas nítidamente se convoca a la Sociedad Civil y a sus diferentes estamentos- entre noviembre de 1994 y febrero de 1995 el concepto de Capital Social que venía en las Bases²² fue ampliado con la introducción del Capital Cívico Institucional.²³

²¹ Londoño, Juan Luis: "Violencia, Psiquis y Capital Social: Notas sobre Latinoamérica y Colombia". Bogotá: Segunda Conferencia Latinoamericana sobre Desarrollo Económico. Banco Mundial y Universidad de los Andes, julio de 1996.

²² Como quedó en el Salto Social (1995) "el Capital Social expresa que, aparte del patrimonio individual asociado a la acumulación de capital privado, existe un patrimonio colectivo igualmente decisivo para el crecimiento económico. Abarca tanto bienes públicos tradicionales- una parte de la infraestructura física, el medio ambiente y el capital cívico institucional- como bienes privados que generan fuertes externalidades sobre otros agentes- el capital humano y otra parte de la infraestructura física" (p. xxvi).

B. Promoción de la Participación de la Sociedad Civil: del derecho a participar a la participación efectiva. Documento CONPES #2779

El Gobierno Nacional decide por primera vez formular una política sobre el desarrollo de la Sociedad Civil y la Participación Ciudadana, el cual se elabora a través de un complejo proceso de concertación entre actores estatales y no estatales²⁴. La idea central que guía este documento es que para participar se requiere un ámbito, información válida y capacidad que se desarrolla principalmente participando. Los componentes de la estrategia global del Gobierno Samper para cumplir los objetivos de fomento y fortalecimiento de la sociedad civil y la participación ciudadana son:

1. La difusión del conocimiento de los ámbitos de participación en la ciudadanía y en sus organizaciones. Se organizó el complejo mapa de instancias que se habían promulgado legislativamente.

2. La oferta pública de información analítica y comparativa que permita una participación efectiva del ciudadano y de sus organizaciones. Una comisión debía definir meca-

nismos para democratizar el acceso a la información y aumentar su cubrimiento a nivel nacional.

3. La generación de capacidades para utilizar los ámbitos de participación. Se apoyaba en el desarrollo de capacidades del nuevo ciudadano, en particular en poblaciones marginadas, especialmente a través de la Red de Solidaridad y, para los ciudadanos del mañana, el Ministerio de Educación y el ICBF.

4. La oferta de programas específicos a cargo de los ministerios para consolidar sus respectivos ámbitos de participación sectorial. Se recopiló la oferta de programas sectoriales.

5. El fortalecimiento institucional de las organizaciones civiles sin menoscabo de su autonomía. Dentro de ello estaba el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeación, la ejecución de programas a través de las organizaciones civiles y la presentación al Congreso de la normatividad estatutaria de los artículos constitucionales que no se han desarrollado.²⁵

6. Promover la constitución y desarrollo del control social como componente de la gestión pública: las Veedurías ciudadanas.

²³ "Todas y Todos Somos Colombia", 1995. Documento donde el CNP presenta su concepto sobre el Plan de Desarrollo.

²⁴ La formulación de una política de desarrollo de la Sociedad Civil desde el Estado, aún mejor, desde el Gobierno, presenta una serie compleja de dilemas para respetar la autonomía de la Sociedad civil. A mi entender el proceso abierto, transparente y dispendioso con el cual fue formulando el documento es un ejemplo de interacción entre estos dos actores. La necesidad de recopilar la acción del gobierno era indispensable en buena medida para poner en orden una acción fragmentada y desorganizada que ayudaba a confundir a la ciudadanía y, en la concepción de algunos, a diluir el proceso de participación. El núcleo del gobierno fueron la Vicepresidencia, el Ministerio del Interior, Planeación Nacional, esta última con responsabilidades de formulación y evaluación, la Red de Solidaridad y la Consejería Presidencia para la Política Social.

²⁵ Artículos 2,39, 45,103, 270 y 355.

7. La consolidación de una estructura institucional de seguimiento y evaluación de la participación ciudadana y del desarrollo de la sociedad civil, principalmente el Comité Interinstitucional de Participación (CIP) responsable de coordinar y hacer seguimiento a las acciones señaladas en el documento. Igualmente debía desarrollarse una metodología para diferenciar la inversión que hace el Estado en capital cívico.

Poco después de su aprobación definitiva en junio de 1995 estalla la crisis del proceso 8000. El nodo institucional que cumplía la Vicepresidencia pasa al Ministerio de Gobierno, el cual a su vez está en proceso de transformarse a ser Ministerio del Interior. El clima de polarización hace que cualquier acción sea vista como una cooptación. El imperativo de arrancar el narcotráfico de las entrañas de la sociedad hace que otros propósitos se posterguen. El gobierno entra en una crisis de legitimidad que disminuye su capacidad. A pesar de todo en Diciembre de 1996 se realiza un seminario nacional para evaluar la política de participación cuyos resultados se están redactando en el Ministerio del Interior.²⁶

C. El Barómetro del capital social (BARCAS)

Un elemento importante del Documento CONPES de Participación, es el reconoci-

miento del Estado de su carencia de capacidad cognoscitiva sobre estos temas. Whitehead²⁷ identificó en general esta carencia como un importante obstáculo para la efectividad del Estado en América Latina. Por ello el documento CONPES estableció la necesidad de medir la participación en diversas entidades territoriales y sectores que eventualmente le permita al Estado priorizar sus intervenciones.

Con esta intención, el Departamento Nacional de Planeación emprendió con la ayuda del autor, el diseño de un instrumento de medición: el Barómetro del Capital Social (BARCAS) el cual se encuentra en proceso de aplicación luego de surtir la fase de diseño y pretest. Recogiendo la literatura sobre el tema se escogen una serie de Dimensiones y Variables (ver Cuadro 1) que componen el Capital Social, el cual se debe oscultar de manera balanceada en los distintos ámbitos²⁸. Con preguntas del WVS y otras diseñadas para cubrir el rango completo de grupos sociales y organizaciones de países "post-tradicionales"²⁹ se crea el instrumento.

El BARCAS busca identificar los diferentes componentes del capital social y los relaciones sociales u organizacionales donde está contenido. Pretende crear una medición suficientemente confiable que permita establecer la línea de base de medición del Capital Social y

²⁶ La consejería presidencial para la Política Social y en el contexto del CIP elaboró un documento de evaluación del Conpes No. 2779.

²⁷ Whitehead, Lawrence: "Latin American State Organization; developments since 1930". Mimeo, Oxford University, 1993.

²⁸ Familia, escuela, trabajo, barrio, gobierno local, departamental, nacional, política, economía, información y medios.

Cuadro 1
LAS DIMENSIONES Y VARIABLES DEL CAPITAL SOCIAL *

0 General	4.9 En qué medida la sociedad requiere jerarquías para su operación
0.1 Preferencia por ámbitos	4.10 En qué tipo de autoridad está basada esta jerarquía
0.2 Participación por ámbitos	4.11 En qué tipo de organizaciones hacen esta mediación
0.3 Participación deseada por ámbitos	4.12 Gobernabilidad
0.4 Opinión sobre sistemas políticos	4.13 Clientelismo
0.5 Legitimidad	
0.6 Obstáculos para la participación	
1. Dimensión conexión social	5. Dimensión control social
1.1 Participación activa en organizaciones cívicas	5.1 Accountability
1.2 Actividades políticas: (no votación)	5.2 Transparencia
1.3 Confianza en las personas	5.3 Revocatoria del mandato
1.4 Incondicionalidad	
1.5 Honestidad y cumplimiento de la ley	6 Dimensión particularismo
1.6 Normas sociales	6.1 Particularismo
1.7 Confianza en organizaciones	6.2 A qué grupo geográfico pertenece
1.8 Alienación	
1.9 Satisfacción general de la vida	7 Dimensión participación política
2. Dimensión mutualidad y reciprocidad	7.1 Actividades políticas electorales (votación)
2.1 Solidaridad por el otro	7.2 Elección ejecutivo más importante en la que votó
2.2 Reciprocidad	7.3 Razón de voto en la elección ejecutivo más importante en la que votó
2.3 Sentido de responsabilidad por el público	7.4 Elección ejecutivo más importante en la que no votó
2.4 Responsabilidad por los más débiles	7.5 Razón de no voto en la elección ejecutivo más importante en la que no votó
2.5 Responsabilidad por la paz	7.6 Voto programático
2.6 Oportunismo	7.7 Eslabonamiento legislativo
2.7 Corrupción	7.8Cuál de ellos es el representante más cercano a usted
2.8 Razones para hacer trabajo voluntario	7.9 Por qué eligió su representante más cercano
2.9 Manejo del conflicto	7.10 Actividades políticas: tiempo
3. Dimensión relaciones horizontales	7.11 Conocimiento y uso de nuevos derechos
3.1 Relaciones horizontales	7.12 Habilidades: a) políticas presión
3.2 Igualdad política	b) políticas complejo
3.3 No aplicación por agente externo (third party enforcement)	7.13 Igualdad política
3.4 Clientelismo	7.14 Politización de la ciudadanía cívica republicana
4 Dimensión, jerarquía y autoridad	7.15 Educación política
4.1 Cuando se presentan problemas colectivos	7.16 Conciencia política
4.2 Eslabonamiento legislativo	
4.3Cuál de ellos es el representante más cercano a usted	8 Dimensión participación territorial
4.4 Por qué eligió su representante más cercano	8.1 Participación territorial
4.5 Pertenencia a organizaciones de interés	8.2 Autonomía y descentralización
4.6 Razones para pertenecer a organizaciones de interés	8.3 Orden nacional
4.7 Razones para considerar innecesario pertenecer a organizaciones de interés	9 Dimensión información y medios
4.8 Razones para que le parezca una buena idea pertenecer a organizaciones de interés, pero no pertenecer	9.1 Información
	9.2 Medios
	10 Demográficas y control

* La estructura general de como está construido el Capital Social se presenta aquí, según los resultados del Pretest. Se muestra cada una de las dimensiones y las variables que la conforman. Adicionalmente se miden una serie de variables demográficas y de control.

perdure en su utilización durante una generación. Igualmente, que permita operacionalizar una serie de variables complejas con las que se puedan comparar regiones y hacer análisis causales. Debe proveer entonces una base analítica para precipitar un proceso colectivo de aprendizaje sobre el tema y su incorporación a la formulación y evaluación de políticas públicas.

Pero las anteriores ideas deben impactar la sociedad de una forma más amplia. Deben entrar a circular y a ilustrar la forma de conceptualizar las premisas de las cuales emanan y de las cuales se escogen políticas sociales estratégicas. Veamos cómo lo hacen de manera distinta.

IV. Modelos de política social y el republicanismo cívico

Por supuesto el desarrollo de la Sociedad Civil no se produce exnihilo, es decir por fuera de un contexto socioeconómico y político específico ni tampoco se puede reducir a un problema técnico. Puede que los técnicos sólo puedan formular las alternativas que los políticos deban escoger, pero es la Sociedad la que debe escoger sus proyectos y a los políticos que los lleven a cabo.

En este sentido se contrastan el Republicanismo Cívico con otras ideologías en las cuales se inspiran las políticas sociales. Pero

antes es necesario describir algunos elementos de la sociedad colombiana indispensables para contextualizar tal análisis.

¿Cuáles son los elementos a tomar en cuenta para mirar la viabilidad histórica de las diferentes ideologías que inspiran la política social?

1) Colombia ha surtido ya la "transformación estructural" de una sociedad tradicional agraria a una relativamente moderna y urbana, y con ello el paso por el pico en los niveles de desigualdad que permiten afirmar la entrada a un nuevo estadio de la sociedad colombiana. La transformación estructural ha ocurrido en todos los casos históricos de manera violenta y convulsionada, pero en Colombia se ha dado en el breve lapso de cincuenta años, breve especialmente si se consideran los doscientos años que, por ejemplo, le tomó a Inglaterra, pero sin lugar a dudas violento y, por su compresión en el tiempo, especialmente convulsionado. Sin embargo, "lo peor ya pasó".

2) Esta transformación no se hizo dejando una fuerza laboral especialmente entrenada ni con una competitividad internacional orientada a ventajas de alto orden, intensivas en conocimiento. A decir verdad, el porcentaje de población con pobreza ya sea por el nivel de ingreso o por Necesidades Básicas Insatisfechas puede llegar a 20 millones de colombianos.³⁰

²⁹ Por ejemplo, en el WVS una serie de organizaciones como las comunales y/o indígenas no se miden. Otras que parecen muy bajas en países como Nigeria e India tratan de registrar instituciones que culturalmente no hacen sentido allí (Inglehart, 1995). El tema de *Gemeinschaft* y *Gesellschaft* se torna especialmente crítico para el instrumento.

3) La aceleración del crecimiento económico es indispensable para generar recursos que le permitan al Estado invertir en lo social.³¹

4) El contexto de implementación es institucionalmente descentralizado. Puede que las capacidades regionales y locales tengan grandes debilidades, pero no parece ser reversible esta tendencia.

5) Tomando en cuenta las ingentes restricciones de recursos y la necesidad de tomar decisiones estratégicas, el ejercicio de escogencia que representa una política social está determinado por un juego de suma cero.

Para contrastar el Republicanismo Cívico y dadas las limitaciones de espacio, presentaremos algunos comentarios básicos sobre un espectro de categorías ideológicas que incluyen la tradicional Asistencial Paternalista, la Neoliberal-liberal y, en una de sus variaciones, la Meritocrática y la Social Demócrata. Estas imágenes crean un sentido de lo prioritario dentro de lo cual la ciudadanía debe escoger.

En primer lugar, la Asistencial Paternalista, con una orientación de caridad, concibe que el sujeto de tales políticas es incapaz de proveerse

a sí mismo. Con el tipo de intervención que de estas premisas se desprende se crean círculos viciosos de dependencia que confirman la debilidad del sujeto y reproducen las premisas culturales en que se basa. No existe un proyecto de habilitar al ciudadano para que autónomamente se haga cargo de sí mismo.

La política social que emerge del Neoliberalismo e inclusive del liberalismo del siglo XIX, trata de extender la supuestamente eficiente asignación de recursos del mercado a lo social, a menudo proclamando un Darwinismo del "sálvese quien pueda". Una mecánica antipatía por la intervención del Estado y el reconocimiento de las limitaciones, ineficiencia y despilfarro de éste como proveedor de servicios conllevan a reducir los posibles alcances de la política social o a lo máximo a proclamar un "benign neglect" (desinterés benigno). Por ello, termina insistiendo en los derechos y libertades de los ciudadanos que ya lo son (Cerroni, 1993)³² y no intenta construir la ciudadanía de aquellos que por pobreza, ignorancia o atraso aún no son capaces de ejercerla con todos sus atributos.

Una variación de la anterior en el sentido de ser individualista es la Meritocrática (Sudarsky, 1993)³³. Su esencia es tratar de

³⁰ Cálculos del autor sobre datos de Fresneda, Oscar, L. Sarmiento, M. Muñoz y otros: "Pobreza, Violencia y Desigualdad: Retos para la Nueva Colombia". Bogotá: PNUD, 1991.

³¹ En un reciente artículo en el Economist (Diciembre 21 de 1996) sobre la Democracia en el Siglo XXI, para realzar los cambios en los ciudadanos, se muestra que, por ejemplo Inglaterra tenía en 1900 un ingreso per cápita de U\$4.200, y uno de U\$18.900 en 1995. Si todo va bien (tasa de crecimiento per cápita de 2% anual), Colombia lograría un ingreso per cápita de U\$4.200 en 43 años.

³² Cerroni, U.: "Hacia un nuevo pensamiento político", en P. Anderson, N. Bobbio y U. Cerroni: Socialismo Liberalismo, Socialismo Liberal. Caracas: Nueva Sociedad, 1993, (125 a 165).

³³ Sudarsky, J.: "Reflexiones sobre la política social meritocrática, la división social del trabajo y la competitividad internacional en Colombia". Mimeo, 1993.

hacer transparente la relación entre talento y acceso, e ir creando las condiciones para que exista una igualdad de oportunidades. La meritocracia estructura las jerarquías sociales en términos de gradientes de conocimientos y esta asignación de personas a papeles construye además una estructura laboral intensiva en conocimiento: las ventajas competitivas de tercer orden de las cuales habla Porter (1990³⁴). En lugar de buscar negociar la posición relativa de los distintos segmentos laborales sin tomar en cuenta aumentos en productividad, cuando su precio en una situación de apertura lo asigna el valor agregado que dan ellos a sus productos y su productividad, la estrategia se centra en hacer muy fluida la movilidad social individual. Sin embargo, al tratar de desarrollar teóricamente esta política en la situación social colombiana se encontró que la pobreza de tantos de sus habitantes es un obstáculo enorme para pensar en la premisa básica. Lo que se logra rescatar de este análisis es la necesidad de prevenir la consolidación de un mercado laboral dual con un componente moderno, en continuo progreso, en sectores altamente competitivos, mirando hacia el exterior, y otra de trabajo crudo, proletariado, informal, que, en principio, el sector moderno técnicamente no necesita. En este caso el acceso a los servicios sociales básicos (educación, salud y vivienda)

no deben depender del estatus ocupacional del recipiente o su familia. Deben proveerse de manera universal. En segundo lugar se debe intervenir en los mecanismos de reproducción de la pobreza, particularmente expandiendo la educación de las mujeres pobres. Las mujeres pobres sin educación tienden a tener familias numerosas muy jóvenes, y reproducen así las condiciones de pobreza de sus familias de origen³⁵.

Las políticas sociales inspiradas en la Social Democracia o Laborismo, sin lugar a dudas las más ambiciosas e igualitarias en términos de resultados (vis a vis, de oportunidades) del repertorio, son construidas por partidos basados en una fuerza industrial sindicalizada que han logrado negociar beneficios hasta culminar en sistemas de seguridad social de cubrimiento universal con protección por cuenta del Estado "desde la cuna a la tumba". Un requisito institucional de estas políticas ha sido la estructura neocorporatista o de corporativismo social en los cuales las agrupaciones de empleadores y empleados jerarquizadas históricamente³⁶ pactan con intermediación del Estado estas políticas. Sin embargo, estas políticas sociales han recibido importantes críticas en los años recientes, principalmente por el hecho de que muy a menudo terminaron protegiendo sectores

³⁴ Porter, Michael: "The Competitive Advantage of Nations". New York: Free Press, 1990.

³⁵ W. Martínez, J. Vaca y A. Cadena: "Análisis estadístico de la pobreza en Colombia, 1987". Bogotá: Uniandes: Tesis sin publicar de Ingeniería Industrial dirigida por el autor sobre los datos de O. Fresneda, 1993.

³⁶ Este proceso de jerarquización histórica permite una articulación social desde abajo y no como en el corporativismo de Estado tan cercano a América Latina y España, que se utiliza como mecanismo coercitivo de imponer desde arriba una "paz social".

laborales improductivos que obstaculizan los procesos de modernización y competitividad internacional, creando además un estado ampuloso que terminó derrumbándose bajo su propio peso.

Una reflexión mas de fondo toma en cuenta el argumento de Therborn³⁷. El diferencia para los países desarrollados dos trayectorias básicas hacia una estructura industrial. La primera pasa de agrícola a industrial y luego post-industrial. La segunda, a partir igualmente de la agricultura "a una sociedad de servicios cum industria y de allí simplemente a más servicios y menos industria". En el primer grupo están por ejemplo, Inglaterra que ya para 1821 mostraba censalmente una mayoría laboral industrial. En estas condiciones le siguieron Bélgica y Suiza (1890-1900) y Alemania en 1907. Suecia lo haría tan solo hasta 1941. "Norteamérica"³⁸, Oceanía y Japón nunca han sido sociedades industriales donde la manufactura, construcción y minería hayan superado la suma de agricultura y servicios. Allí, el empleo industrial nunca superó el 35%. Y luego "la desindustrialización se produce en los países del OECD luego del pico industrial en 1970 (37%) y a partir de la crisis de 1975 se acentúa drásticamente". Fue

este proceso de desindustrialización el que hizo perder la preponderancia electoral a la Social Democracia en Inglaterra, Suecia y Alemania. El laborismo inglés al mantener su mandato constitutivo de vinculación con el sindicalismo obrero³⁹, se quedó anclado con unas bases sociales en continua disminución. El caso colombiano, con menos del 7% de la población sindicalizada, con un sector informal importante y en crecimiento, y una fuerza laboral orientada hacia los servicios, indica que la trayectoria será la segunda y que nunca llegará a tener una fase laboral industrial, es decir que no se darán las bases sociales para el modelo neocorporatista social democrata. Por ello, la acción sindical, en lugar de forzar al sector productivo a aumentar su productividad, se centra en el Estado debilitando aún más su acción.

Dos argumentos adicionales dificultan la creación de una política social democrata; una tiene que ver con el impacto de la descentralización en la contención a nivel regional de las solidaridades en términos de clases⁴⁰, aún a pesar de que en el caso colombiano la nueva constitución ha introducido la circunscripción electoral nacional. Bradford y Jenson⁴¹, formulan este factor en el caso del

³⁷ Therborn, G.: "Swedish Social Democracy and the Transition from Industrial to Post industrial Politics" en F. F. Piven, *Labor parties in Post Industrial Societies*. Cambridge (Ing.). Polity Press, 1991.

³⁸ Esta apreciación elimina de un solo tajo toda la discusión que se dio en las ciencias sociales de por qué nunca había surgido un partido socialista en Estados Unidos.

³⁹ Vía el porcentaje de sindicatos que conformaban el colegio electoral laborista. Es posible que esta composición haya cambiado y que le haya permitido al laborismo cambiar las fuerzas que lo dominaban.

⁴⁰ La descentralización igualmente afectó a los gremios que quedaron, dada la posibilidad de representación pública de intereses con nuevos protagonistas a nivel nacional y poco enraizamiento a nivel regional.

⁴¹ Bradford, N. y J. Jenson: "Facing Economic Restructuring and Constitutional Renewal: Social Democracy Adrift in Canada" en F.F. Piven, *Labor parties in Post Industrial Societies*. Cambridge (Ing.) Polity Press, 1991.

Canadá, con su estructura política federal, como un importante obstáculo en el surgimiento de un partido obrero. El otro problema es la "irrepresentabilidad" de sectores no solo atomizados sino "pulverizados" por la pobreza, la informalidad y los ciclos administrativos del Estado.⁴²

Surge entonces la idea del Republicanismo Cívico como fuente alterna de inspiración para una política social. ¿Cómo se diferencia esta filosofía política de las anteriores?

Clark et. al.⁴³ en un proyecto de clasificación empírica sobre las culturas políticas del mundo, o sea las orientaciones de ciudadanos y líderes que afectan las "reglas de juego" para participar en política, establecen cuatro dimensiones: individualismo, jerarquismo, igualitarismo y particularismo. El opuesto del particularismo es el republicanismo cívico. "Esta cultura política reemplaza la orientación hacia el interés público o privado de la familia, parroquia, comunidad o subgrupos, por la orientación hacia el bien de toda la unidad política. Para el verdadero republicano cívico tal orientación sólo existe cuando existe educación política, y la dedicación para estudiar y pensar cuidadosa y ponderadamente sobre los problemas políticos. El republicanismo cívico fundamentalmente concurre con el antijerarquismo en su apoyo de un cuerpo político politizado. La filosofía

de Jean-Jacques Rousseau ejemplifica el republicanismo cívico. Su dictum por el cual el propósito de los gobiernos es el logro del "bien general" y la importancia que da a la educación política, muestran las preocupaciones claves del republicano cívico. Aunque el republicano cívico favorece el interés general de todos, esto no significa que se deba proveer a todos con recompensas económicas y sociales iguales. De tal manera que no es igualitario. Para ellos cada individuo debe recibir igual consideración cuando se determine el bien general. Pero esta determinación no implica darle a cada cual las mismas recompensas. Por ejemplo se puede pensar que para el bien general se requiere promover la competencia recompensando a los individuos de manera diferencial basado en cierto criterio tal como habilidad o logro." (10-11)

En cuanto a la posición frente al individualismo Putnam anota que "Maquiavelo concluyó que las instituciones libres tienen éxito o fracasan según el carácter de sus ciudadanos o su "virtudes cívicas". De acuerdo con una larga interpretación del pensamiento político anglosajón, esta escuela "republicana" de humanismo cívico fue vencida posteriormente por Hobbes, Locke y sus sucesores liberales. Mientras los republicanos enfatizaban la comunidad y las obligaciones de los ciudadanos, los liberales enfatizaron los derechos individuales y el individualismo".

Con esta perspectiva comparativa, con

⁴² Mucho clientelismo representativo funciona precisamente bajo la pretensión de estar representando estos grupos desprotegidos. Al habilitar al ciudadano la premisa de representantes con mayor entendimiento de los problemas se desvanece y pasa más a la democracia directa. Véase el artículo del Economist citado arriba.

⁴³ Clark, T. N. et. al.: "Political Cultures of the World: An Urban Cross National Project in progress", Draft of July 3, 1994 Prepared for distribution to RC03, World Congress of Sociology, Bielefeld, Germany, July 18-23, 1994.

nuevos elementos sobre el desarrollo de la sociedad civil y la participación ciudadana, es necesario mirar ahora algunas paradojas que de ellos se desprenden y que deberán debatirse en el futuro.

V. De círculos viciosos a círculos virtuosos

Dada la naturaleza cultural e ideológica de estos procesos de cambio y el ambiguo camino que hay que recorrer para convertir los círculos viciosos que alimentan la desconfianza en círculos virtuosos que permitan acumular capital social, es necesario identificar elementos presentes en la estructura simbólica y transformarlos en fuerzas de progreso, que, como dice Inglehart, permita convertir la cultura de una constante en una variable.

La concepción del Republicanismo Cívico choca con la herencia cultural del Jacobinismo Hispano Católico, que si efectivamente enfatiza el bien común, no aclara que éste debe ser forjado por actores públicos, responsables

ante sus electores, con mediación mínima: el bien general del que hablaba Rousseau. Es importante entender cómo estas estructuras simbólicas se han forjado históricamente. En Italia Putnam explica la diferencia de las tradiciones cívicas por la existencia de las comunas del norte, por los gremios y por el reemplazo de jerarquías eclesiásticas por jerarquías civiles. En cambio en el sur, la conquista normanda y luego la ocupación por el imperio español en Sicilia y Nápoles destruyeron el tejido social horizontal. Los detalles mismos Putnam los ve perderse en las profundidades de la Edad Media⁴⁴. Pero a lo que Latinoamérica se enfrenta es de una contundencia apabullante. Hay que recordar que, como comenta Gellner⁴⁵, si la Unión Soviética fue un esfuerzo importante para eliminar la Sociedad Civil, el régimen comunista duró tan solo 73 años. Poco se compara con el impacto de la Contrarreforma, "el esfuerzo histórico más sistemático de eliminar la Sociedad Civil" que en Latinoamérica desde su nacimiento hasta mediados del siglo pasado y en Colombia, vía la vieja constitución,

⁴⁴ Una lectura detenida de la historia medioeval de Italia, desde la caída del Imperio romano hasta el Renacimiento permite rescatar algunos elementos importantes en estas diferencias, de los cuales vale la pena mencionar la invasión lombarda en el siglo VI, la cual, por el número tan reducido de sus miembros (tan solo sesenta duques) produjo en muy pocas generaciones la creación de capas intermedias en la sociedad. Muy rápidamente los lombardos fueron eliminados del Sur pero permanecieron en el Norte. Un segundo punto tiene relación con la tesis de Perry Anderson (*Lineages of the absolutist state*, London, New Left Book, 1974) sobre la importancia de la profesión de abogados en el origen del Capitalismo por la recuperación del concepto de propiedad irrestricta del derecho romano, en contraposición al derecho canónico, y que el "Common Law" se constituye en fundamento de un verdadero régimen feudal contractual. En el caso italiano se encuentra que donde se reinventa el derecho, la gran escuela de derecho de la Universidad de Bologna en el siglo XIV, se recogen importantes elementos del "Common Law", de la tradición legal lombarda. En el caso español, donde nunca existió un verdadero feudalismo se le suma la Contrarreforma y el rompimiento de la responsabilidad del soberano ante sus gobernados (Francisco Suárez, siglo XVII) Este último elemento fue como fuente ideológica para legitimar el mando en el imperio Español en las Indias y tuvo continuidad en el artículo 105 en la Constitución del 86. De esta manera podemos identificar la gestación histórica de un nódulo cultural central presente aún en nuestra estructura simbólica.

⁴⁵ Gellner, E. "Civil Society in historical context" en "Rethinking democracy", International Social Science Journal. Blackwell Journals/Unesco, 1991.

hasta 1991, imprimieron en nuestra estructura simbólica nodos que continúan actuando.

Los nuevos espacios de participación en su estructura descentralizada, los mandatos programáticos, la transparencia y responsabilidad pública (accountability) son todos elementos para crear capital social público. Instituciones nuevas como el Consejo Nacional de Planeación replicadas a nivel regional y local juegan un papel determinante en forjar nuevos acuerdos, nuevas formas de resolver conflictos y asegurar la disponibilidad y la correcta priorización de recursos con transparencia. Como decía Louis Brandeis, miembro de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos: "El mejor desinfectante - para la corrupción- es la luz del sol".

Este propósito de transformar la cultura recogiendo elementos de la tradición, hace que el experimento del exalcalde Antanas Mockus de reconstruir la cultura ciudadana y convertirla en objeto para ser problematizado resulte relevante. No puede uno menos que sorprenderse, por ejemplo, ante su idea de construir los prolegómenos del nuevo Código de Policía a partir de una lectura de la Urbanidad de Carreño a nivel de los colegios del Distrito. Aquí de nuevo surge la preocupación con respecto a lo jerárquico o no de como se construya el Republicanismo Cívico: Si por un lado se concibe como una posición

aristocrática mas de *noblesse oblige*, o, por el otro, con el sentido igualitario y popular, que corresponde al sentido de igualdad política que le da Putnam.

El resultado de Putnam sobre la estabilidad de la cultura cívica puede hacernos pesimistas acerca de la posibilidad de crearla. A decir verdad Smith⁴⁶ muestra cómo, en los Estados Unidos los valores de cultura cívica del país (europeo) de origen⁴⁷ se mantenían en los descendientes luego de dos generaciones ($r = .85$; $R^2 = .73$) aún sometidos al renombrado "Melting Pot". "Los Americanos de determinado ancestro tienden a tener el mismo nivel de Cultura Cívica que la gente en la sociedad de donde vienen sus ancestros".

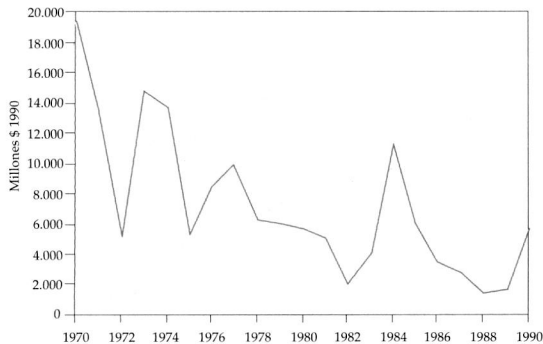
De todos modos lo que es inaceptable es el cometer errores irreparables. Cuando observamos que Inglehart (1995) prueba que la movilización cognoscitiva de la sociedad, medida por el porcentaje de población con educación secundaria, es una de las causas mas importantes de participación y transformación de la política y de la estabilidad de la democracia, no podemos sacrificar generaciones enteras por un error de política social. En 1973 Adelman y Morris⁴⁸ efectuaron un estudio empírico clásico donde mediante el Automatic Interaction Detector pudieron especificar para cada país cuál era la política más adecuada para aumentar el crecimiento

⁴⁶ R. Smith: "Civic Culture and Democracy from Europe to the US". Citado por Inglehart, 1995.

⁴⁷ Medido por confianza interpersonal, actitudes para la participación política, atención a los medios de comunicación, membresía en diversos grupos, respeto a la autoridad, confianza en los militares y énfasis en normas sociales. El R^2 más bajo fue el de España y el más alto el de Dinamarca.

⁴⁸ Adelman, Irma y Cynthia T. Morris: "Economic Growth and Social Equity in Developing Countries", Stanford, Stanford University Press, 1973.

Gráfico 3
INVERSION ESTATAL
EN SECUNDARIA⁴⁹



económico (para Colombia, diversificar las exportaciones) y la equidad (aumentar la educación secundaria). Lo que se hizo en Colombia de los setentas hasta muy recientemente es todo lo contrario de lo que se necesitaba (Gráfico 3). ¡Las tasas de inversión en secundaria bajaron continuamente en dos décadas! Aunque se esté corrigiendo sustantivamente esta tendencia, se perdió una generación completa. ¡Estos errores no se pueden repetir!

V. Epílogo o prefacio.

Se ha presentado evidencia de la importancia de la Cultura Cívica como factor del desarrollo, el Republicanismo Cívico como una "nueva" cultura política y algunos avances que pueden contribuir a entender cómo aumentar el capital social público, mediante el aumento de la participación ciudadana y el

desarrollo de la sociedad civil. Sin lugar a dudas los procesos están tan solo en una fase embrionaria pero con esfuerzos constantes será posible registrar avances. En el proceso de cambio de cómo hacer la política, la elección de alcaldes, concejales, diputados y gobernadores permitirá crear una agenda de participación desde abajo, primero con los compromisos programáticos con la participación, luego con el sometimiento a consulta de los planes de inversión locales y regionales a los Consejos Territoriales de Planeación y las demás instancias del amplio mapa de ámbitos de los cuales se dispone institucionalmente. Allí se podrán forjar nuevos consensos, nuevos acuerdos entre actores sociales que poco han sido convocados, y de los cuales puede surgir una manera mas amplia de hacer política. El sentido de limitación de recursos permitirá una mayor racionalidad en el gasto público y no simplemente una escalada de demandas. El proceso puede crear la transparencia y permitir que amplios grupos de la población hagan suyos los procesos de vigilancia e implementación de situados y transferencias. Pero, si bien es necesaria una politización del tema, debemos cuidar que en la atmósfera de atribución característica de nuestro discurso político no perdamos de vista que su evaluación debe hacerse en el largo plazo. A falta de otro símil uno familiar puede ayudar: el tratamiento que se le de al tema es semejante al que se le debe dar a los hijos en un proceso de divorcio. Los padres deben escoger si convertirlos en el campo de batalla de sus conflictos con la consecuencia

⁴⁹ Molina, C. G., M. Alviar y D. Polanía. "El Gasto público en Educación y distribución de subsidios en Colombia", mimeo, Fedesarrollo para DNP, Bogotá, 1993. (Gráfica del autor).

de hacerlos sufrir y llenarlos aún mas de problemas, o decidir en lo posible aislarlos de

tales conflictos para su bienestar en el largo plazo.