

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

UNIDAD DE POSGRADO

Capital social y desarrollo económico local.

**Fundamentos teóricos y prácticos para una política
pública de inclusión social productiva en el Perú. Caso:
Mancomunidad municipal del “Hatun Mayu” Anta -
Cusco, 2009**

TESIS

Para optar el Grado Académico de Magíster en Política Social con
mención en Gestión de Proyectos Sociales

AUTOR

Martín Adan Romero Chauca

ASESOR

Héctor Béjar Rivera

Lima – Perú

2013

A doña Amalia, mi madre que con su fuerza y sabiduría me enseñó afrontar la vida con valor. Al Dr. Romero, mi padre que con su inteligencia e incansable trabajo, aprendí a superarme cada día. A Natallita mi hija, que me demuestra que hay mucho más por hacer. Y a Ella que supo algún día y sabrá que es eterna...

AGRADECIMIENTOS

Antes de exponer nuestros planteamientos centrales, deseo agradecer de forma muy especial a la que considero indudablemente mi Alma Máter, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Unidad de Post grado de la Facultad de Ciencias Sociales, por haberme brindado las herramientas teóricas necesarias para elaborar este modesto trabajo de investigación. Mi reconocimiento y admiración especial tanto a la Facultad de Ciencias sociales de la UNMSM como a su Directora de la Unidad de Postgrado la Dra. Alida Díaz Encinas, por ofrecerme las facilidades necesarias para alcanzar el grado de Magister, pero sobre todo al Dr. Héctor Béjar que me supo brindar su amistad, ejemplo y asesoría, para la culminación de esta tesis, que espero sea útil para la generación del debate y análisis crítico de nuestra realidad, en beneficio de todas aquellas comunidades rurales y urbanas marginadas política, social, económica y geográfica en el Perú.

No puedo dejar de manifestar mi profunda gratitud a la excelente plana docente de esta distinguida Maestría, que afinó mi pensamiento crítico para interpretar la realidad.

Por último me permito aclarar que cualquier error u omisión que se presente en este trabajo es de exclusiva responsabilidad mía.

— A c r o n i m o s —

- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina.
- CIAS:** Comisión Interministerial de Asuntos Sociales.
- DEL:** Desarrollo Económico Local.
- FMI:** Fondo Monetario Internacional.
- FONCODES:** Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social.
- I.S.E.L.N.G.:** Integración Socioeconómica Local/Nacional/Global.
- MEF:** Ministerio de Economía y Finanzas.
- MEM:** Ministerio de Energía y Minas.
- MIDIS:** Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
- MIMDES:** Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social.
- MIMP:** Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- MINAG:** Ministerio de Agricultura.
- MINAM:** Ministerio del Ambiente.
- MINCETUR:** Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- MINCU:** Ministerio de Cultura.
- MINDEF:** Ministerio de Defensa.
- MINEDU:** Ministerio de Educación.
- MININTER:** Ministerio del Interior.
- MINJUSDH:** Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- MINSA:** Ministerio de Salud.
- MTC:** Ministerio de transportes y Comunicaciones.
- MTPE:** Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- PCM:** Presidencia del Consejo de Ministros.
- PRODUCE:** Ministerio de la Producción.
- PROMUDEH:** Ministerio de Promoción de la Mujer y de Desarrollo Humano.
- PRONAA:** Programa Nacional de Asistencia Alimentaria.
- PRONAMACHCS:** Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y
Conservación de Suelos.
- RREE:** Ministerio de Relaciones Exteriores.
- S.I.P.:** Servicios e Infraestructura Pública.
- VIVIENDA:** Ministerio de Vivienda, Saneamiento y Construcción

Índice General

CAPÍTULO I: Introducción	1
1.1 Descripción de la realidad problemática:	4
1.1.1 Pobreza, políticas sociales y capital social en el Perú.....	13
1.1.2 La municipalización y regionalización del desarrollo económico en el Perú	16
1.1.3 De la pirámide social a la sociedad iceberg	17
1.2 Formulación del Problema	22
1.2.1 Problema general.....	23
1.2.2 Problemas específicos	23
1.3 Objetivos de la investigación	24
1.3.1 Objetivo general	24
1.3.2 Objetivos específicos	24
1.4 Justificación e importancia de la investigación.....	25
1.5 Limitaciones	26
CAPÍTULO II: Marco Teórico.....	28
2.1 Antecedentes de la investigación	28
2.1.1 Capital social: conceptos fundamentales	28
2.1.2 Estructura tipológica del capital social	36
2.1.2.1 Capital social espontáneo	37
2.1.2.2 Capital social latente	37
2.1.2.3 Capital social económico	39
2.1.2.4 Capital social negativo	39
2.1.3 Formas no económicas de capital social en el Perú	41
2.1.4 Desarrollo local: aspectos teóricos fundamentales	49
2.1.5 Desarrollo económico local (DEL): Una puerta abierta a la gran transformación social	52
2.1.6 Algunas aproximaciones teóricas sobre gobernanza, acción pública y acción colectiva	54
2.1.7 Neoinstitucionalismo y acción pública: Elementos base para repensar la importancia del Estado	57
2.2 Hipótesis general.....	61

2.3 Fundamentación de las hipótesis	61
2.3.1 De la transformación del Estado a la gran transformación social .62	
2.3.1.1 De la desinstitucionalización al Neoinstitucionalismo del Estado	64
2.3.1.2 De la gobernabilidad a la gobernanza democrática.....	66
2.3.1.3 De la economía social de mercado a una economía nacional de mercado democrático	68
2.3.2 Capital social y desarrollo económico local: La doble escalera de la inclusión social productiva en el Perú	70
2.3.3 La difícil reproducción del capital social en el Perú	72
2.3.4 Políticas sociales en el Perú: Dos décadas administrando pobreza	74
2.3.5 Capital social y DEL: ¿Por qué deben ser incorporados al diseño e implementación de políticas públicas de inclusión social productiva en el Perú? Caso emblemático: La cadena productiva de lácteos en la mancomunidad municipal del “Hatun Mayu,” Anta-Cusco	78
CAPÍTULO III: Metodología	83
CAPÍTULO IV: Resultado de la investigación	86
4.1 Fundamentos prácticos	86
4.1.1 Caso emblemático: La cadena productiva de lácteos en la mancomunidad municipal del “Hatun Mayu,” Anta-Cusco, 2009. (capital social y desarrollo económico local).....	88
4.1.1.1 Diagnóstico de la organización	88
4.1.1.2 Gestión organizativa	91
4.1.1.3 Apreciación del impacto de la organización	94
CONCLUSIONES.....	95
RECOMENDACIONES.....	99
BIBLIOGRAFÍA.....	102
SITIOSWEB	110

Índice de Figuras

Figura 1. La Sociedad Iceberg	20
Figura 2. La doble escalera de la inclusión social productiva.....	71
Figura 3. Integración social-económica-local.....	72
Figura 4. La brújula de las políticas públicas.....	77

RESUMEN

Después de diez años de crecimiento económico sostenido, el Perú, aún no puede restablecer, ni mucho menos consolidar, a través de sus políticas públicas y modelo económico actual, el vínculo productivo: Estado/mercado/sociedad, tal como lo evidencian los elevados índices de conflictividad social, exclusión socioeconómica y aislamiento geográfico de muchas comunidades urbanas y rurales del país. Sin embargo, el gobierno central, a pesar de contar con mecanismos efectivos de integración social, económica y territorial, esto es: capital social y desarrollo económico local (DEL), sigue apostando por políticas públicas asistenciales, clientelistas e ineficientes. Por lo tanto, esta tesis pretende fundamentar, en teoría y práctica: la importancia de incorporar el concepto de capital social y el enfoque de DEL en el diseño e implementación de **políticas públicas de inclusión social productiva**, garantizando, no sólo el desarrollo social con crecimiento económico equitativo; sino también, exigir dentro de un proceso de neoinstitucionalismo y gobernanza democrática, la construcción de un Estado moderno, eficaz y eficiente, a favor de los más necesitados.

Palabras Claves: Capital Social, Desarrollo Económico Local, Acción Pública, Acción Colectiva, Neoinstitucionalismo, Gobernanza, Políticas Públicas, Inclusión social productiva.

ABSTRACT

After ten years of sustained economic growth, Peru, still unable to restore, let alone consolidate, through its policies and current economic model, the productive link: State / market / society, as evidenced by the high rates of social conflict, socioeconomic exclusion and geographic isolation of many urban and rural communities of the country. However, the central government, although effective mechanisms of social, economic and territorial, that is, social capital and local economic development (LED), continues to promote public welfare policies, clientelistic and inefficient. Therefore, this thesis aims to inform, in theory and practice: the importance of incorporating the concept of social capital and the LED approach in the design and implementation of **public policies for social inclusion productive**, ensuring not only social development with growth equitable economic, but also require within a new institutionalism process and democratic governance, the construction of a modern, effective and efficient for the needy.

Keywords: Social Capital, Local Economic Development, Public Action, Collective Action, New institutionalism, Governance, Public Policy, Productive social inclusion.

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

Desde que el crecimiento económico empezó a generar más riqueza de la que distribuye, la conflictividad social en el Perú se agudizó a tal punto, que, hablar hoy de inversión minera es generar automáticamente: desconfianza, movilizaciones, protestas, paros, marchas, etc. Esta relación casi antagónica entre el Estado, sociedad y mercado, no sólo ha deteriorado la legitimidad de toda acción gubernamental en pro del bienestar social; sino también, ha propiciado, el inicio de un proceso de desaceleración del progreso económico, producto de diez años de desinterés e irresponsabilidad social por parte del Estado y las empresas privadas, frente a la pauperización de la calidad de vida de muchos peruanos, sobre todo aquellas comunidades rurales asentadas en zonas de influencia directa e indirecta, donde las empresas beneficiadas de nuestros recursos naturales y los gobiernos cómplices, no han logrado disminuir el elevado índice de empobrecimiento material e inmaterial.

En ese sentido, *el gobierno central tiene la decisión de asumir con responsabilidad la restitución política, social y económica del vínculo: Estado/sociedad/mercado, a través de la progresiva sustitución de políticas públicas asistencialistas por políticas interministeriales de inclusión social productiva,¹ universalización de la calidad de vida y la ineludible nacionalización y democratización de la economía de mercado, de tal forma que garanticen en el mediano plazo: la desburocratización de las políticas que giran en torno a la pobreza, el impulso geoeconómico de las comunidades y la eficaz redistribución de la riqueza y oportunidades en el Perú.* Lo que significa, en principio, hacer del capital social y el desarrollo económico local, recursos eficaces de integración social, económica y geográfica. Para ello el gobierno central debe iniciar pronto una reestructuración del Estado, partiendo de un proceso de neoinstitucionalismo e incorporación del enfoque de gobernanza en la dirección de los intereses públicos,

¹ A pesar que la inclusión social tiene múltiples acepciones, esta investigación asume como inclusión social productiva al desarrollo pleno de capacidades para el mejor acceso democrático de oportunidades políticas, sociales pero sobre todo económicas productivas, más un en aquellas poblaciones urbanas y rurales vulnerables en el Perú.

con el único objeto devolverle la confianza e institucionalidad a los procesos de desarrollo social y crecimiento económico ordenado y equitativo del país.

Por lo tanto, ante este escenario, surgen inevitablemente las siguientes interrogantes de investigación: ¿Por qué no existe una eficaz promoción del capital social y desarrollo económico local en la formulación de políticas públicas de inclusión social en el Perú?, ¿Qué relación existe entre capital social y desarrollo económico local en el Perú?, ¿Por qué resulta difícil la reproducción del capital social en el Perú?, ¿Qué rol han cumplido, en estas dos últimas décadas, las políticas sociales para la superación de la pobreza en el Perú?, y complementariamente e importante: ¿Por qué incorporar el concepto de capital social y el enfoque de desarrollo económico local en el diseño e implementación de políticas públicas de inclusión social productiva en el Perú? Caso emblemático: La cadena productiva de lácteos en la mancomunidad municipal del “Hatun Mayu,” Anta-Cusco. Todo ello dentro de una nueva visión productiva de las políticas públicas e inmersas en un contexto local, nacional y global.

En consecuencia, esta tesis se estructura a partir de cuatro capítulos, el primer capítulo, referente a la problemática de investigación, realiza una síntesis del análisis político, económico y social del Perú, así como también el tratamiento de la pobreza, las políticas sociales, el capital social y el desarrollo económico local en los últimos cuatro periodos presidenciales, de tal modo que podamos entender el contexto y relacionarlo directamente con la problemática central y la construcción de una sociedad abstracta a la que denominaremos introductoriamente: “sociedad iceberg,” para posteriormente plantearnos las respectivas preguntas de investigación, tanto general como específicas; así como los objetivos a desarrollar, justificación y limitaciones de las mismas. En el segundo capítulo, correspondiente al marco teórico, exponemos como parte de los antecedentes de la investigación, los enfoques más relevantes, sobre: capital social, desarrollo económico local (DEL), acción pública, acción colectiva, gobernanza y neoinstitucionalismo, de tal modo que no sólo conlleve a repensar y renegociar la importancia de construir un Estado más promotor y participativo en el desarrollo social y crecimiento económico sostenible del país, sino también como base para establecer, de manera concreta y resumida, la fundamentación teórica de las hipótesis, en cinco puntos ligados a nuestros

interrogantes de investigación. En ese sentido a partir de la hipótesis central: el primer punto, determina la principal razón política, social y económica por la cual no existe una eficaz promoción del capital social y el desarrollo económico local en la formulación de políticas públicas de inclusión social en el Perú, como también las condiciones necesarias para llevar a cabo la gran transformación social desde la transformación del Estado. El segundo punto, intenta señalar la relación productiva que existe entre capital social y desarrollo económico local para la lucha contra la pobreza en el Perú. El tercer punto, explica concretamente por qué en la actualidad resulta difícil la reproducción del capital social en el Perú. El cuarto punto pone de manifiesto el rol que han cumplido, en estas dos últimas décadas, las políticas sociales para el tratamiento de la pobreza en el Perú. El quinto punto, dando pie a los resultados de la investigación, realiza un breve proceso de análisis básico del capital social y desarrollo económico local como componentes fundamentales para una política pública de inclusión social productiva en el Perú, a través de lo que llama Eugene Bardach: “el camino de los 8 pasos para el análisis de políticas públicas” y aplicado de manera referente y preliminar en el caso emblemático: La cadena productiva de lácteos en la mancomunidad municipal del “Hatun Mayu,” Anta-Cusco. En el tercer capítulo, correspondiente a la metodología de investigación, se describe el método y estrategia utilizada para llevar a cabo la fundamentación teórica y práctica de esta tesis. El cuarto capítulo, destinado a los resultados de la investigación y/o fundamentación práctica, está enteramente dedicado al estudio de un caso emblemático: La cadena productiva de lácteos en la mancomunidad municipal del “Hatun Mayu,” Anta-Cusco, 2009, que al igual que otras experiencias exitosas, refleja y resume bien la integración productiva del capital social y el desarrollo económico local, sobre todo en el fortalecimiento y mejora de las capacidades y condición de vida de aquellas comunidades urbanas y rurales vulnerables que necesitan de reconocimiento e impulso socioeconómico para salir adelante en el Perú. Finalmente de forma simplificada y explícita, se exponen las conclusiones y algunas recomendaciones básicas para revertir de cierto modo la problemática investigada.

De este modo, esperamos abrir un espacio de reflexión crítica, poniendo en tema de análisis y debate: el capital social y el desarrollo económico local, como

componentes fundamentales para una política pública de inclusión social productiva, que facilite la emergencia e integración de numerosas comunidades vulnerables. Y el neoinstitutionalismo, la gobernanza y la economía nacional de mercado democrático, como condiciones necesarias para una gran modernización del Estado y por ende el reconocimiento social y productivo de numerosas comunidades vulnerables en el Perú.

1.1 Descripción de la realidad problemática.

No cabe duda que en los últimos años el Perú goza de una inmejorable reputación económica, gracias a sus indicadores macroeconómicos de crecimiento. Sin embargo el 6.9% del PBI no sólo garantiza el mayor crecimiento económico de lo que va del año en Sudamérica,² sino también pone en claro manifiesto que este tipo de crecimiento no logra, ni ha logrado detener el progresivo nivel de empobrecimiento material e inmaterial,³ mucho menos reducir los altos índices de desigualdad y exclusión social en el país. *En efecto, la verticalidad del poder, en tanto decisiones directivas, y la descoordinación estructural de las políticas económicas,⁴ han dificultado y complejizado, indudablemente, la real funcionalidad de las políticas públicas en el país.* Es decir, a pesar de haber transcurrido 10 años de

² El presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Luis Alberto Moreno, elogió el manejo económico y crecimiento del Perú en los últimos cinco años y expresó su deseo de que el próximo gobierno continúe por el mismo camino. Anotó textualmente: **“No hay ningún país que muestre una tasa de crecimiento igual a la que ha habido en Perú.”** Entrevista realizada por el diario El Comercio el día jueves 16 de Junio del 2011 a las 9:51 pm. Léase en <http://elcomercio.pe/politica/783658/noticia-bid-elogia-crecimiento-peru-ultimos-cinco-anos>

³ Como menciona Albert Berry: “En consecuencia, el crecimiento es hoy un camino menos seguro que antes para aliviar la pobreza absoluta, por mucho que se haya convertido en la única fuente de ese alivio”. En Berry, Albert: “Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo.” Revista de la CEPAL 79, Abril 2003, pág. 102.

⁴ Efraín Gonzales de Olarte refiere: “Es fundamental para el desarrollo la coordinación de las políticas económicas. Las políticas económicas son de tres tipos: macroeconómicas, sectoriales y sociales. Los países que se han desarrollado han logrado que estas tres políticas funcionen de manera coordinada con objetivos de estabilidad, crecimiento y redistribución, de manera simultánea.” Por lo tanto podemos establecer que el Perú aún no logrado la coordinación adecuada en cuanto política económica se refiere. Sugiero la lectura de Gonzales de Olarte, Efraín: “coordinación de las políticas económicas y desarrollo.” Publicado el 15 de abril del 2010 en <http://blog.pucp.edu.pe/item/95015/coordinacion-de-las-politicas-economicas-y-desarrollo>

descentralización,⁵ y estabilidad macroeconómica, las decisiones políticas y económicas en temas sociales, de salud, educación, cultura, medio ambiente, etc., aún no logran superar el centralismo económico que han impuesto en el país, bajo una lógica de economía de mercado elitista, los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en su mayoría influenciados por los organismos internacionales de crédito, y las deficiencias en el sistema burocrático de la administración pública. Por lo tanto mucho de la buena voluntad, equidad de las políticas públicas, se pierden en la indiferencia del MEF y la burocracia tradicional de gobierno que, lejos de atender las necesidades propias del desarrollo social y económico del país, aprueban únicamente aquellas propuestas e iniciativas públicas que ofrecen un rédito político y económico mediático, más no productivo.

En la actualidad tenemos el reto de exigir el diseño de políticas públicas orientadas al desarrollo con inclusión social productiva, de tal manera que el desarrollo social sea un complemento estructural del crecimiento económico y no un factor marginal del mismo. Para ello es necesario formular e implementar políticas públicas transversales, que rompa con la antigua estructura sectorial, centralista y asistencialista con que se han venido planteando, y empezar a fomentar conjuntamente: los activos sociales (capital social), las potencialidades productivas locales (desarrollo económico local), la institucionalidad (neoinstitucionalismo), y la desjerarquización u horizontalidad de los intereses públicos (gobernanza), dentro de una estrategia política y socioeconómica integral, pero sobre todo productiva, que apueste en una economía nacional de mercado democrático, por la gran transformación social y una verdadera mejora en la calidad de la vida de todos los peruanos.

Hoy más que nunca el gobierno tiene el deber de asumir con responsabilidad, la implementación de políticas económicas, sociales, laborales, educativas, culturales, ambientales y de salud: transversales, integrales y productivas, capaces

⁵ En 2002, se establecen los objetivos de la Ley de Bases de la Descentralización mediante la cual se regula la conformación de regiones y municipalidades, se fijan competencias en los tres niveles de gobierno y se regulan las relaciones del gobierno en sus distintos niveles. Entre sus objetivos se enumeran: desarrollo económico autosostenido, cobertura y abastecimiento de servicios sociales básicos, infraestructura social y económica, redistribución equitativa de recursos y potenciación del financiamiento regional y local. En Santillana, Miguel: "Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Perú", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2006, pág. 6.

de exigir una gestión pública de avanzada, en donde los niveles gubernamentales, interactúen articulada y concertadamente con los diferentes actores sociales e instituciones, de tal modo que la distribución del poder contribuya a la mejor distribución de la riqueza y oportunidades en una sociedad en donde el consumo ha determinado la calidad de vida. En definitiva, si pretendemos fundamentar las razones teóricas y prácticas por las cuales el capital social y el desarrollo económico local debieran ser, innegablemente, componentes fundamentales para una política pública de inclusión social productiva en el Perú, debemos empezar por describir y reflexionar sobre aquellos procesos históricos que reconfiguraron el escenario político, económico, social y subjetivo del país durante las últimas seis décadas, a fin de que nos sirva como base para examinar, de manera general y resumida, el tratamiento de la pobreza, las políticas públicas, el capital social, el desarrollo económico local y la sociedad.

Por consiguiente desde 1950 hasta 1990 el Perú atravesó profundos cambios estructurales dentro de un incipiente proceso de modernización capitalista, entre esos cambios, estuvo: “el masivo movimiento migratorio interno, la acelerada urbanización, el desarrollo de una industrialización dependiente, la ampliación de los servicios del Estado y la consolidación de nuevos sectores medios y populares.”⁶ A esto se le sumó, en la década de los ochenta, una profunda crisis económica producto de la hiperinflación, recesión y la violencia política interna que en su primera etapa, motivó el desplazamiento forzado de numerosas comunidades rurales hacia diferentes ciudades del Perú, siendo Lima la ciudad donde se concentró el mayor número de comunidades urbanas vulnerables. Es así como en este primer escenario, se empezarían a utilizar los conceptos de centralismo, marginalidad urbana, informalidad, cholificación,⁷ anomia social, choque cultural, mito del progreso, etc. La pobreza no sólo se convirtió en la principal preocupación epistemológica de los teóricos de las ciencias sociales, por analizar esta problemática que luego se tornaría en un fenómeno más complejo, sino también en la base ancha de la pirámide social

⁶ Adams, Norma y Valdivia, Néstor: “Los otros empresarios, ética de migrantes y formación de empresas en lima, IEP, 2da edición, Lima, 1994, pág.19.

⁷ Para entender la emergencia y proceso del grupo cholo o cholificación en el Perú léase Quijano, Aníbal: “Dominación y cultura: lo cholo y el conflicto cultural en el Perú.” Mosca Azul, Lima, 1980. Así mismo Nugent, Guillermo: “El laberinto de la choledad.” Friederich-Ebert- Stiftung, Lima, 1992.

del Perú, bajo los criterios de clase, exclusión y desigualdad social en un contexto de desborde popular.⁸

De 1990 al 2000 la respuesta por parte del Estado peruano a las sucesivas etapas de modernización/desarrollismo, crisis/populismo y dependencia/autoritarismo, de las cuatro décadas anteriores,⁹ se reformularon a partir de un modelo económico neoliberal importado, el cual en receta, sería capaz de dejar atrás “los efectos devastadores de la llamada década perdida, que contribuyó a devaluar las expectativas redistributivas depositadas en los partidos y en el Estado, hasta entonces calificados como organizadores de la economía y la sociedad.”¹⁰ En suma, la macroeconomía con sus reformas estructurales y el consumismo, son los encargados como tal, de reestructurar el nuevo orden social y por ende reconfigurar las relaciones sociales y la producción cultural en el Perú.¹¹

Estas reformas económicas o estructurales buscarían en principio modificar el contexto institucional, lo que supuso el establecimiento de nuevas reglas y nuevas organizaciones; “en cuanto a reglas: mayor peso de las reglas del mercado en la producción y distribución. Esto implica mayor grado de apertura a la economía internacional. También implica que el Estado deja de ser productor de bienes y servicios, a excepción de aquellos que constituyen bienes públicos, y que en sus políticas de estabilización y crecimiento son sectorialmente neutros. En cuanto a organizaciones: se eliminan las empresas públicas y se crean organizaciones reguladoras para asegurar un alto grado de competencia del mercado.”¹² Sin embargo, el establecimiento del mercado como una imaginaria institución operativa, caracterizada por su neutralidad, unanimidad, competencia, ausencia de propósitos,

⁸ Figueroa, Adolfo; Altamirano, Teófilo y Sulmont, Denis: “Exclusión social y desigualdad en el Perú”; OIT, Lima, 1996, págs.55-63. No obstante para mayor luces léase Mar, Matos: “Desborde popular y crisis del Estado, Veinte años después.” Fondo Editorial del congreso de la República, Lima, 2004.

⁹ Panfichi, Aldo: “Los pobres de las ciudades latinoamericanas: Balance y perspectivas teóricas.” En Revista de Sociología, Vol. 8, N° 9, 1994, págs. 85-107.

¹⁰ Cotler, julio: “Política y sociedad en el Perú, cambios y continuidades.” IEP, Lima, 1994, pág. 167.

¹¹ Surge como interpretaciones culturales de formas de vida cotidiana la llamada cultura chicha y la cultura combi en el Perú.

¹² Figueroa, Adolfo: “Reformas en sociedades desiguales: La experiencia Peruana.” Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2001, págs. 9-10.

no-jerarquía, etc.,¹³ y el neoliberalismo como política económica de reencauce para la prosperidad global, no colmaron las expectativas sociales deseadas, ni tampoco lograron el propósito por producir un crecimiento económico sostenido y en igualdad de oportunidades.¹⁴ En cambio, sí llenaron las expectativas imperialistas y globales de la comunidad financiera internacional, ya que después del inevitable y no menos auto solicitado ajuste de 1990 al FMI,¹⁵ es el mismo Fondo Monetario, quien permite que se levante la condición de “inelegible” al país, y le devuelve la confianza a los inversionistas, tras el cumplimiento de los acuerdos contemplados en las recetas del consenso de Washington al Perú. Esta subordinación estratégica, no fue en vano, supuso una fuerte inyección de capital crediticio, que sumado a los ingresos por privatización de empresas públicas, convertía a la gestión económica del gobierno fujimorista, en una prosperidad falaz y en consecuencia una nueva oportunidad perdida, que generó mayor desconfianza social en el poder económico dominante (Corrupción al más alto nivel y de magnitudes inimaginables).

En cuanto a la dimensión social son en esencia: la descentralización del consumo¹⁶ y la violencia política interna, los factores que van a condicionar, dentro de las prácticas sociales, el nuevo imaginario popular y los nuevos espacios urbanos. El primero, por su carácter dinámico, determinó en los sectores populares, cierto proceso de movilidad social: fundamentalmente descendente y ascendente, un entrar, salir o viceversa de la pobreza y pobreza extrema, incluso establecería, en los

¹³ Véase Gil, Javier Alfonso: “Instituciones económicas: Contornos de la tríada básica.” En Vázquez, Antonio y Madoery, Oscar: “Transformaciones globales: Instituciones y políticas de desarrollo local.” Homo sapiens Ediciones, Argentina, 2001, págs. 133-137.

¹⁴ González de Olarte anota: “...en el Perú se ha observado desde mediados de los años noventa, la paradójica situación de que, en promedio toda la economía crece, pero ello no se refleja en los ingresos de la mayoría de personas. Las causas de esta situación, que generan malestar social y que constituye la base de una amenaza social latente, son complejas y están inmersas en las series de aspectos que conforman la nueva fase económica del Perú.” En González de Olarte, Efraín: “Crecimiento, desigualdad e ingobernabilidad en el Perú de los 2000.” En Vich, Víctor “El Estado esta de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia.” IEP, Lima, 2005, pág. 61.

¹⁵ Menciono auto solicitado según lo anotado por Oscar Ugarteche en la que Fujimori “acudió a la asesoría, en materia internacional del equipo económico de su contendor en la elecciones, especialmente de Carlos Rodríguez Pastor y Pedro Pablo Kuczinsky, para lograr una reunión con el director ejecutivo del Fondo y el presidente del Banco Mundial. A pesar de que el director del FMI se mostraba partidario de un ajuste económico autónomo de las recomendaciones del propio Fondo, la interpretación del presidente Fujimori...fue que el Fondo debía realizar in situ el ajuste” En Ugarteche, Oscar: “Inserción y deuda”. Fondad. Lima, 1991, pág. 117. Y en Haya de la Torre, Agustín: “Dictadura y democracia: La crisis del estado republicano.” Foro Democrático, Lima, 2003, pág. 307, nota N° 7.

¹⁶ Llámese descentralización del consumo al fenómeno socioeconómico que se inicia en los noventa tras la apertura de inesperados centros comerciales en zonas periféricas o urbano marginales de la capital.

espacios sociales no pobres “ratos de pobreza”. Es así como el consumo no sólo rompió con la tradicional y totalizadora idea de estratificar la condición social; sino que también demostraría la existencia de cierta fragilidad dentro de las estructuras sociales de clase.¹⁷ El segundo factor legitimó el autoritarismo democrático, a través del terror, el miedo y el silencio, sin olvidar la inmensa cuota de sangre que trajo consigo la violación de los derechos humanos. En sí, el individualismo vinculado al consumo y el aislamiento social asociado a la violencia, eliminaría indiscutiblemente, la confianza en “el otro” o en “los otros”, quebrando toda forma de identidades colectivas en cualquier tipo de sociedad, más aún si esta ya “*no interesa*.”¹⁸ Sin embargo existen evidencias concretas que ante la crisis del Estado y el embate de la economía de mercado, surgieron instituciones de autogobierno en comunidades urbanas marginales, que supieron afrontar la ineficacia del Estado con redes sociales bien organizadas y bajo una estructura alterna de solidaridad moral entre sus miembros,¹⁹ demostrando empíricamente que poseen todas las capacidades necesarias para salir de sus propios problemas de forma innovadora y creativa. Ciertamente en este contexto la bibliografía especializada empieza a utilizar términos como la década de la antipolítica, la desinstitucionalización, el individualismo, la deslegitimación de la democracia, el clientelismo político, la focalización, la contracultura, el pandillaje, las redes sociales, los emprendedores, el fenómeno Gamarra y Lima Norte,²⁰ etc., mas no el de capital social, como agente de progreso socioeconómico, a pesar de que este concepto fuera ampliamente desarrollado por Coleman, Putnam, Bourdieu, Fukuyama entre otros, y en América Latina por Lechner a fines de los noventa.

¹⁷ Un análisis similar estaría en Benavides, Martín: “Cuando los extremos no se encuentran: un análisis de la movilidad social e igualdad de oportunidades en el Perú contemporáneo.” En Plaza, Orlando: “Perú hoy: movilidad social e igualdad de oportunidades.” Edit. PUCP, Lima, 2008, págs.473-494.

¹⁸ Creemos muy pertinente los comentarios de Oscar Ugarteche desde una perspectiva económica, cuando afirma: “En este marco debemos entender que lo que ha ocurrido con los derechos humanos en el Perú tiene que ver con la falta de valor económico de las personas. La gente no importa. La sociedad no interesa. Interesan las tarjetas de créditos habientes, con rango de ciudadanos consumidores. El resto es descartable.” En Ugarteche, Oscar: “Exclusión, la otra cara de la globalización” Publicado en ALAI 300, cuyo sitio virtual es <http://alainet.org/active/503&lang=es>

¹⁹ Germana, Cesar: “Algunas hipótesis sobre el autogobierno de las comunidades urbanas en el Perú.” En Revista de Sociología Vol. 8, N° 9, 1994, págs. 61-84.

²⁰ Se entiende como fenómeno “Gamarra” al surgimiento de pequeños talleres de confecciones, conformados especialmente por migrantes andinos, amazónicos que forjaron desde abajo un floreciente emporio de creación de prendas de vestir, incluso siendo reconocidos como uno de los más importantes de América Latina, lo mismo sucedió con otras experiencias con pequeños productores como es el caso de Lima Norte en los Olivos, Comas e Independencia que alcanzaron también un nivel de crecimiento y desarrollo económico inimaginable.

Y en cuanto al tratamiento de la pobreza, después del costo social²¹ que conllevó “el shock,” dejó de ser una preocupación nacional para ser una exigencia global. El Banco mundial y el FMI inician en teoría el alivio a la pobreza, sugiriendo lineamientos estratégicos en política social a países como el nuestro, en vías de desarrollo;²² no obstante a ello, el nuevo Estado neoliberal no sólo se mostró indolente a la problemática social, sino que la politizó, bajo un criterio de estrategia electoral, creando situaciones mediáticas de bienestar social, con la intención de garantizar ilegalmente la reelección presidencial. El hecho de crear programas que obedecieran a políticas asistencialistas y no asistenciales, de alivio a la pobreza y superación de la pobreza²³, como fueron FONCODES, PRONAA, PRONAMACHS (reactivado), o ministerios como PROMUDEH, supusieron también en teoría, una verdadera inversión social; sin embargo, según lo evaluado,²⁴ implicaron realmente un gasto insuficiente e ineficaz, sin desarrollo social real, que logró únicamente sujetar la pobreza y hacerla indigna para propósitos e intereses de poder. En otras palabras, *las políticas sociales y económicas sólo sirvieron para administrar la pobreza y perpetuar el poder, bajo una democracia vergonzosa e irresponsable.*

En consecuencia a partir de la década analizada, no resultaría difícil concluir coincidiendo con el autor de la Gran ruptura y Trust, cuando mencionó que: “El problema del consenso de Washington no es que fuera mal encausado, sino que fuera aplicado de modo incompleto, entre otras razones, porque no se tomó en cuenta el capital social. Es decir, la capacidad de implementar políticas liberalizantes presuponía la existencia de un Estado competente, poderoso y efectivo, una serie de instituciones en cuyo seno podían ocurrir cambios de políticas y las predisposiciones

²¹ Francisco Verdera, enfatiza: “...el ajuste ha logrado frenar la inflación y corregido el déficit fiscal y, como era previsible, ha generado costos sociales, en la forma de mayor reducción temporal de los ingresos reales, aumento del desempleo y disminución de la protección social. Entre las principales medidas pueden mencionarse la rebaja de los aranceles que disminuyó el empleo industrial, la reducción del tamaño del Estado que contrajo el empleo público y el recorte del gasto público social corriente (educación y salud) que empeoró el bienestar de la población.” Publicado en Verdera, Francisco: “Seguridad social y pobreza en el Perú: una aproximación.” IEP Instituto de Estudios Peruanos, Documento de trabajo N° 84, Serie Economía 28, 1997, pág.10.

²² Béjar, Héctor “Justicia social, política social.” CEDEP, 2Ed. Lima, 2004, pág.315.

²³ Aunque Felipe Portocarrero describe textualmente: “Las políticas sociales en los noventa, los programas fueron de dos tipos: los asistenciales, de naturaleza temporal y destinados a amortiguar tanto los costes del ajuste como a atender las necesidades mas apremiantes de los grupos más vulnerables, estos programas constituyen las políticas de alivio a la pobreza; por otro lado se encuentran las políticas de superación de la pobreza orientadas a la inversión en recursos humanos, con un horizonte de mediano y largo plazo...” En Portocarrero, Felipe. Editor: “Políticas Sociales en el Perú: Nuevos aportes.” RDCS, Perú, 2000.

²⁴ Consúltese Béjar, Héctor: Op. Cit., págs. 367-369.

culturales apropiadas de parte de los actores económicos y políticos. El problema del consenso de Washington como vía al desarrollo fue que, en muchos países, se aplicó en ausencia de las precondiciones políticas, institucionales y culturales adecuadas y necesarias para que la liberalización fuera efectiva.”²⁵ Y es que esta cita nos ayuda fácilmente a entender que el Perú, sin duda alguna, fue uno de esos países Latinoamericanos donde el concepto de capital social no llegó a concretizarse dentro del interés político ni mucho menos económico, porque contó con un Estado fallido,²⁶ producto de una perversa liberalización del mercado y gobiernos cómplices e ineficaces, que no apostaron, ante cambios sociales y económicos constantes, por un proceso de modernización del Estado.

En efecto desde el 2000 hasta el 2010 el panorama político, social y económico del Perú, no cambió del todo. Si bien es cierto, existió la intención de superar la crisis dejada, tras la caída del régimen autoritario anterior, en la realidad, se optó por mantener el mismo modelo económico de mercado, las mismas políticas sociales y el inveterado desencanto social.²⁷ Sin embargo las reformulaciones planteadas a partir del gobierno constitucional transitorio, propició una mayor participación de la sociedad civil en temas públicos como: la lucha contra la corrupción, lucha contra la pobreza y la comisión de la verdad, entre otros. Estos espacios de concertación y vigilancia ciudadana fueron asumidos y respaldados por los dos gobiernos subsiguientes, más que por fortalecer la democracia y la transparencia en las gestiones gubernamentales respectivas, se dio como una forma de diferenciarse mediáticamente del autoritarismo corrupto del decenio anterior. Esto es, si somos conciente de que el poder de decisión en cuanto políticas públicas, siempre han

²⁵ Fukuyama, Francis: “Capital social y desarrollo: la agenda venidera” CEPAL, ponencia presentada en la conferencia: “Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el caribe: en busca de un nuevo paradigma.” Santiago de Chile, 24 a 26 de sep. 2001, pág. 35.

²⁶ Los estados fallidos, escribe Chomsky, son aquellos que carecen de capacidad o voluntad "para proteger a sus ciudadanos de la violencia y quizás incluso la destrucción" y "se consideran más allá del alcance del derecho nacional o internacional". Padecen un grave "déficit democrático" que priva a sus instituciones de auténtica sustancia. Véase Chomsky, Noam: “Estados Fallidos, El abuso del poder y el ataque a la democracia.” Ediciones B, Barcelona, 2007.

²⁷ Desde el gobierno de Fujimori afirma Enrique Vásquez: “...los programas sociales se tornaron en neutralizadores del desencanto por el Gobierno y el modelo de economía de mercado” y en el gobierno de Toledo las políticas sociales no se tradujeron en una mejora del bienestar de la población ya que “La principal razón es que la expectativa de mejora, sobrealimentada por el discurso político que transmitía la idea de que la democracia significaría cambios en la calidad de vida en el corto plazo, no tenía sustento ni viabilidad.” Véase en Vásquez, Enrique “Cuan lejos está el Estado de los pobres.” En Vásquez, Enrique y Winkelried, Diego: “Buscando el bienestar de los pobres: ¿cuán lejos estamos?” CIUP, Lima, 2003, pág. 8.

estado en manos del Ministerio de Economía y Finanzas, el determinar la viabilidad de las mismas; es decir, a pesar de la no menos importante llamada participación ciudadana, las políticas públicas han dependido estrechamente en primer lugar, de la economía nacional con ingerencia externa²⁸ y después de la voluntad del gobierno por invertir o no en los sectores sociales que crea estratégicamente conveniente. Por tal motivo, en el plano económico, cargamos aún con la herencia de la economía neoliberal, dejada por la gestión de los noventa y que a pesar de los recurrentes y agotados discursos, tanto del presidente Perú posibilista como del saliente mandatario Aprista, por transformarla, el primero en una economía con rostro humano y el segundo en una economía con justicia social, fueran simples clichés que sólo terminan consolidando, dentro de sus mandatos, el capitalismo transnacional en el país, la desigualdad social y la falta de oportunidades. No sólo la preocupación por lo macro, por el mercado y la inversión extranjera, continua hasta la actualidad²⁹; sino también la necia idea de encubrir la realidad a través de cifras estadísticas de crecimiento que no responden a las expectativas sociales, ni mucho menos a las exigencias nacionales que impliquen equidad y bienestar social.³⁰ Es decir seguiremos planteando el mismo problema que nos viene aquejando “la inconsistencia entre los objetivos políticos del gobierno y el buen manejo de la economía,”³¹ que se traducen en paradoja económica y malestar social.

²⁸ Chossudovsky, afirma: “Las instituciones financieras internacionales (IFI) establecen un “gobierno paralelo” que pasa por encima de la sociedad civil. Los países que no se sujetan a los “objetivos de desempeño” del FMI son incluidos en la lista negra.” En Chossudovsky, Michel: “Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial.” Siglo XXI, 2da Edición, Argentina, 2003, pág. 27.

²⁹ Efraín González de Olarte, menciona: “Este neoliberalismo ha estado bajo la conducción de cuatro gobiernos, Alberto Fujimori (1990-2000), Valentín Paniagua (2000-2001), Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011). Los principios económicos del modelo han sido mantenidos por estos gobiernos, en verdad, con muy pequeñas variantes. Lo más notable es que se ha conformado un “saber convencional” basado en la doctrina neoliberal y en sus recetas.” En Gonzales, Efraín: “Economía Política en la Era Neoliberal 1990-2006.” Véase en versión virtual <http://blog.pucp.edu.pe/item/9028>

³⁰ Figueroa anota que “El bienestar de un país debe basarse fundamentalmente en dos ejes: crecimiento y equidad; la búsqueda de una no implica el descuido del otro.” En Figueroa, Adolfo y otros. “Nuevas orientaciones de política social a partir de un enfoque sobre pobreza, impactos y programas sociales.” En Vásquez, Enrique. Editores: “¿Cómo reducir la pobreza y la inequidad en América Latina.” CIUP, Lima, 2003.

³¹ Cita tomada del artículo de Waldo Espinoza. “Política macroeconómica: El primer año de García.” En Análisis de Política 48 del Boletín del Consorcio de Investigación Económica y Social, Lima 15 de agosto del 2008. Véase en versión virtual <http://cies.org.pe/node/931>

1.1.1 Pobreza, políticas sociales y capital social en el Perú.

Enfrentar la pobreza con políticas sociales significó desde los noventa, pasar del alivio a la superación y de ahí a la lucha contra la pobreza, muy de la mano con la diversa conceptualización e interpretación global, regional y local de la misma. Es decir este fenómeno comenzó a entenderse ya como un proceso complejo y global, que partió desde un reduccionismo cultural hasta la actual multidimensionalidad del problema, pasando por diferentes enfoques tanto económicos,³² desarrollo humano³³, vulnerabilidad,³⁴ entre otros. Sin embargo a inicios del nuevo milenio, tras un escenario persistente de marginalidad, desigualdad y exclusión social o mejor dicho ante una crisis inminente e invariable de representatividad y reconocimiento socioeconómico, surge la necesidad global de incorporar a los pobres dentro de la maquinaria productiva de la economía, como elemento activo e innovador, capaces de generar círculos virtuosos que reduzcan la pobreza en pro del crecimiento económico.³⁵ Por ello, desde la gran labor del banquero de los pobres, fundador del Banco Grameen de Bangladesh en los ochenta,³⁶ hasta los recientes estudios realizados por el Banco Mundial,³⁷ hoy se admite con hechos y fundamentos que los pobres, además de ser actores de cambio, son agentes activos de lucha y superación, siempre y cuando se fortalezca las capacidades humanas y el capital social de sus pobladores. Por tal motivo empiezan a surgir con mayor fuerza, dentro del análisis

³² Carlos Parodi, afirma: “Diversos enfoques económicos se han reemplazados unos a otros, esforzándose por explicar el crecimiento económico; sin embargo, en lo que existe consenso es en que la reducción de la pobreza, para que sea sostenible en el tiempo requiere tanto de desarrollo humano como de crecimiento.” En Parodi, Carlos: “Entorno económico y política social en el Perú.” En Vásquez, Enrique, Cortes, Rafael y Riesco, Gustavo: “Inversión social para un buen gobierno en el Perú.” Edit. CIUP, Lima, 2001, pág. 21.

³³ Iris Roca Rey, anota: “En el enfoque de desarrollo humano se reconoce que la pobreza está fuertemente relacionado con un inadecuado acceso a un paquete integral de servicios sociales básicos que incluye educación, salud, nutrición agua potable y servicios sanitarios...” En Roca Rey, Iris. “Por qué y como escuchar la opinión de los pobres.” En Vásquez, Enrique, Winkelried, Diego, Editores: “Buscando el bienestar de los pobres: ¿Cuán lejos estamos?” CIUP, Lima, 2003, pág. 26.

³⁴ Sinesio López, define vulnerabilidad como: “La probabilidad de estar expuesto a todo tipo de riesgo por el hecho de ser pobre: pérdida de salud, violencia delincuencia, desastres naturales, interrupción de los estudios, la idea de vulnerabilidad no reemplaza el concepto de pobreza. Es sólo una forma de enfocarla y de entenderla...” En López, Sinesio: “Estudio social y aplicación de los índices de vulnerabilidad, empoderamiento social y desarrollo de lineamientos de políticas locales sobre población vulnerable en los 10 distritos del ámbito de PROPOLI.” Lima, 2006.

³⁵ Una de las posturas del Banco mundial para la reducción de la pobreza fue: “...invertir en los pobres es un buen negocio para la sociedad en conjunto, no sólo para los pobres.” En Perry, Guillermo y otros: “Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos.” Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington DC, 2006, pág. 9.

³⁶ Muhammad, Yunus: “El banquero de los Pobres, los microcréditos y la batalla contra la pobreza en el mundo.” Paidós, Barcelona, 2006.

³⁷ Banco Mundial. “Las Voces de los Pobres.” Washington. DC, 2000.

especializado, conceptos muy relacionados con el desarrollo humano para el desarrollo económico, como son los términos de inclusión social, inclusión productiva, empoderamiento, desarrollo económico local, desarrollo, universalismo básico, innovación social³⁸, etc., pero sobre todo el de capital humano y capital social, aunque este último se encontró en un debate académico, por si es o no aplicable en países con escasa cultura cívica³⁹ o en aquellos en los que únicamente se consolidan redes sociales para el logro de servicios básicos.⁴⁰ Si bien es cierto, en el Perú muy aparte de poseer escasa cultura cívica y organizaciones de base no económica, es principalmente la desconfianza producto de los indicadores de involución social⁴¹ y la inoperancia del Estado, fruto de la burocracia tradicional de gobierno, los mayores obstáculos que dificulta la normal reproducción del capital social, pues no basta con la ayuda del tercer sector para crear micro islas de desarrollo, que si bien son útiles; son insuficientes, ni tampoco el restablecer artificialmente un hábitat social de corto plazo, con mecanismos mediáticos de participación ciudadana, *es fundamental hacer del capital social un recurso eficaz para el diseño e implementación de políticas públicas, que garanticen no solamente el reconocimiento y la inclusión social productiva de las comunidades más pobres del Perú, sino también el respeto al cumplimiento y vigencia de los derechos fundamentales de la persona,⁴² sobre todo el derecho a la “búsqueda de*

³⁸ La innovación social es un proceso endógeno y exógeno de reorganización, cuyo éxito se atribuye, a la actitud de encarar los retos y dificultades con cualidades propiciadoras grupales y personales que favorecen el cambio.

³⁹ Tanaka aludiendo a una investigación compartida, hecha para USAID, menciona “El enfoque del capital social para pensar la democracia ha sido ampliamente criticado por la literatura especializada. En Carrión et al (1999) hemos mostrado que, cuando menos en el Perú, la participación tiene muy poco que ver con el desarrollo de valores democráticos...” Véase en Tanaka, Martín: “Participación popular en políticas sociales, cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario.” CIES, IEP. Colección mínima 44, Lima, 2001, pág. 23.

⁴⁰ Rosa Helena Stein analiza: “...la aplicabilidad del concepto de “capital social”, que permita el desarrollo económico, deja mucho que desear. Aparentemente se ve simple, pero cuando se procura situar el debate contemporáneo, se percibe su imprecisión conceptual...Sin embargo, no sabemos si (las “redes sociales”) pueden ser denominadas de “capital social ya que el papel de estas redes ha sido sobre todo, el de posibilitar el acceso a servicios sociales.” En Stein, Rosa: “Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana.” Documento de trabajo 03-05, Departamento de trabajo social, Universidad de Brasilia, 2003, pág.33.

⁴¹ Llamamos indicadores de involución social, a factores endógenos, como la crisis política, social, económica, cultural en sus diferentes especificidades, y a factores exógenos como son los desastres naturales, las pandemias, etc. que desmiembran el tejido social y revierten todo avance y progreso de la sociedad, reproduciendo y perpetuando la pobreza; es decir un volver a lo mismo o como lo llamaría Bauman: “lo que descompone el hábitat social.” Para mayor análisis véase, Bauman, Zygmunt: “Modernidad líquida.” Fondo de cultura económica, Argentina, 2004.

⁴² La Declaración Universal de los Derechos Humanos contempla tres derechos fundamentales de la persona como son el derecho a la vida, el derecho a la libertad y el derecho a la búsqueda de la felicidad.

la felicidad,” esto es calidad de vida familiar, libertad de oportunidades, trabajo digno e integración social pacífica.

Por lo tanto, mientras el Estado no asuma el reto político de revertir los efectos negativos de la desconfianza social, la burocracia tradicional de gobierno y las mal articuladas políticas económicas,⁴³ las políticas de inclusión social, no sólo seguirán formalizando e institucionalizando la pobreza, sino que estarán siempre a espaldas de los beneficios económicos del crecimiento y de la resolución de los conflictos sociales que éste genera, En otras palabras ***una política de inclusión social necesita: por un lado, de una estructura burocrática de Estado moderno, sólido y eficiente, acorde a las exigencias y tendencias de la administración pública contemporánea,***⁴⁴ en donde la designación de la organización interna de las instituciones, ya sea desde un simple empleado hasta el más alto funcionario público, esté mediado por la meritocracia y la idoneidad profesional,⁴⁵ y no por el dedo de la partidocracia, el amiguismo o clientelismo político, so pretexto de confiabilidad, ya que no garantiza el cumplimiento de responsabilidades, ni el desempeño profesional según capacidades y resultados, mucho menos la consolidación de una base fundamental para una gerencia social de calidad, que integre funcionalmente, en una

⁴³ Stiglitz menciona: “Las políticas económicas no estaban específicamente diseñadas para combatir el problema de la pobreza; lo que se presumía era que los prometidos beneficios del crecimiento llegarían de algún modo a los pobres —aunque para entonces ya estaba ampliamente demostrado que una marea que sube no eleva necesariamente todos los botes. Yo me atrevería a afirmar que no se pusieron todas las cartas sobre la mesa,..., las políticas llevaron a más inestabilidad y más pobreza, lo que era previsible.” En Stiglitz, Joseph: “El rumbo de opla reformas, hacia una nueva agenda para América Latina.” En Revista de la CEPAL 80, Agosto 2003, pág.11.

⁴⁴ Uvalle, refiere: “La cultura de la calidad y la productividad se invocan como el referente para llevar a cabo la transformación estructural y funcional de la administración pública sobre la base de las políticas de privatización, contratación externa y concesión a favor de los agentes económicos de la sociedad.... El mercado se invoca para evaluar el desempeño de la administración pública y, por consiguiente, es recomendado para mejorar rendimientos y resultados finales. El mercado se retoma para que la administración pública elimine fallas, errores y omisiones que tienen su base en arreglos políticos, la maximización de los beneficios burocráticos, las ventajas del cargo administrativo y el aprovechamiento de los presupuestos para ventaja y sustento.” En Uvalle, Ricardo: “Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea.” UNAM, México, 2009.

⁴⁵ Este tipo deseable de administración pública obliga a las modernas sociedades democráticas a disponer de un empleo público profesional. El primero de los requisitos de un modelo de empleo público de esta naturaleza es el de configurarse como un sistema de mérito. La profesionalización del empleo público sigue siendo hoy un propósito imprescindible en los países iberoamericanos Ahora bien, la evolución productora, “empresarial” del estado moderno, obliga en nuestros días a ampliar esta noción formal del mérito, incorporándole, además, las nociones de idoneidad para la tarea y de rendimiento, lo que obliga a la introducción, en el manejo del empleo público, de políticas flexibles de recursos humanos, que han inspirado las reformas realizadas en los últimos años en muchos países del ámbito OCDE. En Longo, Francisco: “Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos.” XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009, pág. 6.

economía de mercado, acción pública y colectiva, motores para una efectiva democratización de los poderes públicos y privados. En consecuencia implica, necesariamente: la construcción de un sistema de Estado activo e institucionalizado, capaz de respaldar la instauración de una nueva economía nacional eficiente. *Y por otro lado, políticas económicas articuladas,⁴⁶ que apuesten por políticas de inclusión social PRODUCTIVA, coherente con nuestra necesidad socioeconómica presente y no a modelos perversos de desarrollo importado, que sólo concentran pobreza periférica.*

1.1.2 La municipalización y regionalización del desarrollo económico en el Perú.

Efectivamente, hablar de desarrollo económico local en el Perú es remitirnos, lamentablemente, a una incipiente y desarticulada estructura de desarrollo económico regional, producto del lento e incompleto proceso de descentralización y esfuerzos limitados, tanto de gerencias regionales y/o municipales como de organizaciones sociales, agencias de cooperación internacional y algunas empresas privadas, que en diez años de crecimiento económico, sólo ha evidenciado el desinterés político del gobierno central por establecer vínculos estratégicos con los diversos niveles gubernamentales y más aún con los diferentes sectores productivos, visibles y no visibles, los cuales en el corto plazo han creado a través de la conformación, independiente, de: clúster, conglomerados económicos, etc., una suerte de islas de crecimiento, que si bien es cierto son importantes, no son determinantes para la verdadera integración social, económica y geográfica que requiere el país. Es decir, en el Perú, el desarrollo económico local (DEL), como iniciativa municipal y/o regional, no ha logrado alcanzar los objetivos deseados, a pesar que muchos de ellos están establecidos en una legislatura que gira en torno a la promoción del mismo enfoque,⁴⁷ y esto, más allá de la corrupción e incapacidad de algunas

⁴⁶ Alarcón, afirma: “La mejor política social es una buena política económica.” En Alarcón, D.: “Espacios de articulación entre la política económica y las políticas sociales.” BID/INDES. Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. Washington, DC, Junio 2000. Así mismo, Kliksberg menciona: “...la única política social es la política económica.” En Kliksberg, Bernardo: “Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: Desmontando mitos.” Documento incluido dentro de la Biblioteca digital de la iniciativa Interamericana de capital social, ética y desarrollo. Véase en versión virtual www.Iadb.org/etica

⁴⁷ La ley de Reforma Constitucional del Capítulo XVI, Título V, sobre Descentralización (Ley N°27680.), en su art. 192, establece: “Los Gobiernos Regionales promueven el desarrollo y la

municipalidades o gobiernos regionales,⁴⁸ se debe principalmente a que el Estado central no cuenta con una eficaz política de promoción del desarrollo económico local, capaz de articular eficientemente las políticas nacionales con las locales y viceversa, pero sobre todo capaz de crear e impulsar, dentro de las nuevas exigencias globales del desarrollo socioeconómico moderno, los emprendimientos y potencialidades territoriales, con la finalidad de disminuir los elevados índices de pobreza rural y urbana, ampliar las oportunidades laborales y consolidar un mercado interno más competitivo, inclusivo y democrático.

1.1.3 De la pirámide social a la sociedad iceberg.

En síntesis, como resultado de este proceso histórico, ¿qué ha generado estos últimos 60 años en la sociedad peruana?; inevitablemente la construcción de una sociedad, cada vez más abstracta y ambivalente, que bien podríamos denominar “*Sociedad iceberg*”⁴⁹ y que sin duda alguna sería una de las principales causas por las cuales no existe una eficaz política pública del capital social y el desarrollo económico local en el Perú. Es decir, esta nueva estratificación social, se transformó

economía regional, fomentan inversiones , actividades y servicios públicos de responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo (son competentes para promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes, promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria agroindustria , comercio ,turismo, energía , minería vialidad , educación, salud y ambiente , fomentar la competitividad , las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.” Así mismo la ley Orgánica de las Municipalidades (Ley N° 27972) en su artículo X, Promoción del Desarrollo Económico Local, refiere: “Los gobiernos locales promueven el desarrollo integral para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental. La promoción del desarrollo local es permanente e integral. Las Municipalidades provinciales y distritales promueven el desarrollo local, en coordinación y asociación con los niveles de los gobiernos regionales y nacional, con el objetivo de facilitar la competitividad local y propiciar las mejores condiciones de vida de su población.” En consecuencia existe una legislatura pertinente, el problema radica en plasmarla en la realidad.” Léase en <http://www.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/reforconst/Ley27680.pdf> y en <http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/Descentralizaci%C3%B3nRecursosEcon%C3%B3micos/ley27972.pdf>

⁴⁸El diario “El Comercio” informa: “El contralor Fuad Khoury indicó que son 300 los funcionarios comprometidos en irregularidades. La Contraloría General de la República reveló el hallazgo de diversos casos de corrupción en gobiernos regionales y municipios que, en su conjunto, dejaron un “daño directo para el Estado” por 15 millones de soles, situación que involucra a unos 300 funcionarios denunciados.” Véase sitio virtual <http://elcomercio.pe/politica/408733/noticia-contraloria-casos-corrupcion-gobiernos-locales-generaron15-millones-dano-directo-al-estado>

⁴⁹ Denominación que parte por similitud o analogía a la forma que caracteriza a un Iceberg, es decir aquella gran masa de hielo que se origina en la superficie marina por la compactación y cristalización de la nieve y que por lo general, apenas sobresalen una octava parte de su volumen total, mientras que el resto se encuentra sumergido.

a la par de los cambios sufridos por efecto de la globalización de elites económicas y la crisis de los Estados nacionales, encerrando así elementos socioeconómicos más complejos, que exigen indudablemente una redefinición de la estructura social. En efecto, el consumo y el libre mercado trajeron consigo el individualismo y una carrera desmedida por el éxito personal y corporativo en desmedro del bien público y la conformación de verdaderas comunidades, esto sumado a la inoperancia de un Estado desinstitucionalizado y desmodernizado, que una vez confabulado con la lógica transnacional y los organismos financieros internacionales, hizo que la distribución del poder y la dominación, no sólo sea nacional, sino global.

En otras palabras, los Estados nacionales se ven reducidos ante el verdadero poder invisible de la economía global. La sociedad estamentaria de la antigua pirámide social termina convirtiéndose en un Iceberg social o mejor dicho en una “Sociedad Iceberg” (ver figura 1), donde la punta del Iceberg, a la que llamaremos “sociedad visible,” se configura como la nueva y reducida pirámide social, con cúspide hegemónica (H), espacios no pobres, en muchos casos vinculados a la economía formal y delictiva⁵⁰, y la pobreza sujeta o dependiente, ligada a la caridad contractual, propio de los programas sociales clientelistas,⁵¹ todo ello flotando sobre la marea de la Economía Global (EG), mientras ésta oculta al verdadero motor de la economía nacional y por ende global: “la sociedad no visible,”⁵² una sociedad amplia

⁵⁰ Francisco Durand nos habla de las tres economías que superpuestas cortan al Perú en forma vertical: la economía formal, la informal y la economía delictiva. Nos dice que las tres se interrelacionan y conviven dentro de una cultura de transgresión que se aprovecha del Estado y ha llegado a contaminar a la sociedad civil. De acuerdo al autor estas tres economías se caracterizan; primero por operar a nivel nacional, segundo por tener todas, una estructura piramidal y tercero por tener vasos comunicantes entre sí a pesar de tener diferencias por tipo de legalidad. Véase en Durand, Francisco “El Perú fracturado. Formalidad, informalidad y economía delictiva” Fondo editorial del Congreso del Perú. Lima. 2007.

⁵¹ Entendiéndose por caridad contractual al beneficio mutuo entre ambas partes, dominante y dominado y que bien se pudo apreciar en los 90 con los programas sociales. Marguerite Bey, menciona: “Pero antes que todo, se plantea la cuestión de la focalización de las ayuda: estas tienden a estigmatizar las situaciones de pobreza creando una frontera entre los grupos necesitados y los demás, entre los que algunos podrían ser calificados de “aprovechadores” por los primeros. En este nuevo contexto marcado por la multiplicación de las ayudas sociales, parece evidente que la representación que los grupos sociales tienen de ellos mismos y de los demás está un tanto modificada. Además en la lucha contra la pobreza, la focalización definida con criterio que excluyen las relaciones sociales de producción mantienen estos grupos sociales en una relación subordinada al poder.” En Bey, Marguerite: “Depauperación y políticas de lucha contra la pobreza.” Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. VIII. N° 24, Agosto de 2002, pág. 198.

⁵² No utilizamos la denominación “sociedad invisible”, que bien podría estar acorde a un referente opuesto a la sociedad visible, por una simple razón, porque estoy de acuerdo con el concepto tratado por Daniel Innerarity en su libro “La sociedad Invisible” en la que afirma “...Es la propia configuración del mundo actual lo que no permite abandonarse a lo visible y exige interpretaciones

y fragmentada, con un alto índice de desconfianza social e institucional, independiente y heterogénea, que se mueve dentro de la informalidad y el agenciamiento. Pues el gobierno ve estratégicamente inconveniente intervenir en este tipo de sociedad, dejando este sector liberado hasta que el propio mercado lo capture y regularice dentro de la formalidad o la lógica neoliberal, como es el caso de los “emprendedores,”⁵³ que pasan de la sociedad no visible a la visible y que si esta cree conveniente mantiene su establecimiento o simplemente los retorna, por no decir que los expulsa, bajo mecanismos de exclusión y aislamiento social y económico.

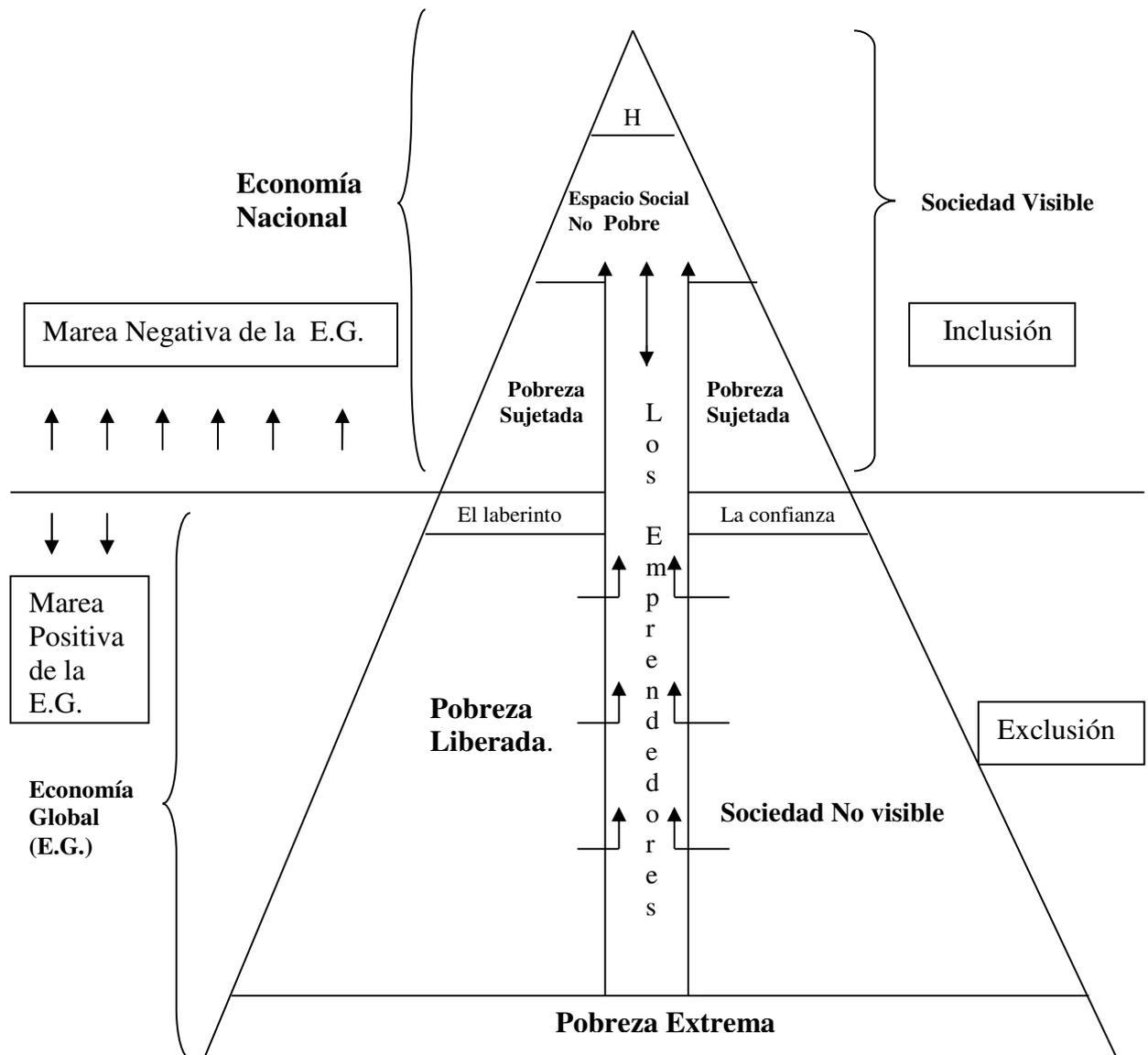
En consecuencia una “sociedad no visible” avala en el transcurso del tiempo el establecimiento de un sistema económico imperialista y la libre administración de la hegemonía del poder, primordialmente, porque este tipo de sociedad envuelta en una lógica perversa de mercado y consumo deliberado, subsiste independiente y ajena a las decisiones que muchas veces favorecen únicamente aquel tipo sociedad visible, receptora de las ganancias y principales operadoras logísticas de la economía global financiera.

más complejas. En el curso de la globalización, la pregunta del millón es: ¿quién manda aquí? En otras épocas, esta pregunta carecía de sentido o podía contestarse con una simple indicación. Éste ya no es el caso cuando en buena medida el poder se ha desplazado de los Estados nacionales a los conglomerados anónimos que tienen una localización incierta, escapan a las obligaciones de control político y no han de dar cuentas ante ningún electorado. Cuando, por ejemplo, 'los mercados' reaccionan con nerviosismo no hay ningún interlocutor al que se pudiera tranquilizar o criticar. Los poderes mismos son invisibles, inimputables; a lo sumo puede uno protestar ante las conferencias internacionales o derribar el World Trade Center, pero el sistema sale indemne, precisamente porque no consiste en una organización gobernada desde un centro visible...” en efecto el poder siempre resulta invisible y transferible, posee el don de la ubicuidad, se siente pero no se sabe dónde está, porque es necesario que sea exclusivo e invisible para perpetuar y no estar sujeto a responsabilidades o culpas, en cambio las sociedades que son mayoría, en su conjunto no son invisibles simplemente no son incluidas se sabe que existen; pero son funcionales al sistema, por eso se las oculta no se les toma en cuenta; por lo tanto son “no visibles” más no invisibles. Sugiero la lectura de Innerarity, Daniel: “La sociedad Invisible”, Espasa, Madrid, 2004.

⁵³ Emprendedores son individuos que persiguen el beneficio, trabajando individualmente o colectivamente. Puede ser definido como individuos que innovan, identifican y crean oportunidades de negocios, montan y coordinan nuevas combinaciones de recursos (funciones de producción), para extraer los mejores beneficios de sus innovaciones en un medio incierto.

Figura 1

La Sociedad Iceberg



Fuente. Elaboración propia.

El juego no debe enriquecer más a los ricos ni empobrecer más a los pobres, debe ser justo, con reglas equitativas. La economía global necesita de sociedades iceberg, y la economía de libre mercado necesita de pirámides sociales visibles, para justificar su poder. Por lo tanto entender la existencia de un tipo de sociedad iceberg, en nuestro contexto, nos lleva al indudable trabajo de plantearnos alternativas que superen y reviertan las consecuencias negativas que han traído consigo los cambios

tanto políticos, económicos y culturales en el país, tales como las dictaduras democráticas corruptas, las políticas y recetas económicas perversas e importadas, pero sobre todo el individualismo y el consumo exacerbado, que han generado mayor exclusión y aislamiento social.

En fin, No es la heterogeneidad ni las diversas formas culturales lo que nos impiden salir de la pobreza y disminuir la desigualdad, es básicamente la desinformación, la falta de integración social productiva, de conocimiento/reconocimiento y la confianza en uno mismo, entre nosotros y en las instituciones.

El Estado requiere de políticas públicas interministeriales,⁵⁴ con real inclusión social productiva, sólo así podrá llevar a cabo una nueva gestión social de calidad, más eficiente e integradora, donde las oportunidades puedan beneficiar a todos, indistintamente de su condición política, social, económica y cultural. *Sí el gobierno implementa únicamente una red de protección social, más no una red de inversión social, mantendrá como siempre la pobreza sujeta, hecha cifras, visibles más para las estadísticas, que para el verdadero desarrollo social con crecimiento económico. Por eso no podemos olvidar que las políticas públicas necesitan ir de la mano del capital social, del desarrollo económico local y de marcos legales que además de regular, garanticen en un Estado nacional de mercado democrático, la mejor distribución equitativa de la riqueza y oportunidades.*

En definitiva, cada región o localidad del Perú representa un problema y una respuesta diferente, sobre todo cuando se trata de disminuir los altos índices de empobrecimiento material e inmaterial con: desarrollo social y crecimiento económico; por tal motivo los objetivos políticos, sociales, económicos y ambientales del gobierno, deben estar encaminados conjunta y coordinadamente en una verdadera lucha contra la pobreza y no los pobres estar en constantes luchas de reivindicación social y económica con el gobierno.

⁵⁴ Utilizamos, a lo largo de este estudio, el término “interministerial” porque consideramos que parte de la solución al problema de las políticas públicas va más por el aspecto institucional que sectorial.

1.2 Formulación del Problema:

Desde que el Perú, constitucionalmente, dejó de ser un Estado desarrollista,⁵⁵ para ser explícitamente un Estado social de mercado, tal como lo avala la actual carta magna;⁵⁶ las políticas sociales no han cambiado mucho en su dinámica estructural, pues aún mantienen el paradigma asistencialista de los 80; inclusive, a pesar de los esfuerzos e intentos por reformarlas, siguen conservando su esencia proteccionista, paternalista, sectorial, benefactora, compensatoria, etc., en contracorriente de lo que ha venido siendo progresivamente las políticas macroeconómicas, en cuanto crecimiento, dicho de paso, muy elogiado por la comunidad económica internacional. No obstante, lejos, del éxito en el manejo económico, las políticas sociales no encuentran, en cuestión de desarrollo, el mismo ritmo y rumbo de las políticas económicas, y esto obedece, básicamente, a que *las políticas sociales no logran adaptarse ni insertarse en la lógica de mercado, que el Estado ha impuesto a través de su modelo económico. Es decir no existe una articulación coherente, en tanto objetivos y fines, entre política social y política económica en el Perú.* Mientras la primera busca desarrollo sin producción, la segunda busca crecimiento sin desarrollo. Este desentendimiento político entre desarrollo y crecimiento en un Estado de mercado, genera indudablemente paradojas económicas, programas sociales fallidos, aumento de la desigualdad y exclusión social, en suma, la lenta disminución de los altos índices de pobreza e inequidad, más aún, si existen en la actualidad herramientas y recursos de integración social productiva, capaces de detener el círculo generacional de la pobreza, la conflictividad social e impulsar las potencialidades latentes de numerosas comunidades pobres del país, como son, en

⁵⁵ La Constitución Política del Perú de 1979, mencionaba en su Art.110 que: “El régimen económico de la República se fundamenta en principios de justicia social orientados a la dignificación del trabajo como fuente principal de riqueza y como medio de realización de la persona humana. El Estado promueve el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción y de la productividad, la racional utilización de los recursos, el pleno empleo y la distribución equitativa del ingreso. Con igual finalidad, fomenta los diversos sectores de la producción y defiende el interés de los consumidores.”

⁵⁶ Según el Art. 58 de la Constitución Política del Perú de 1993, señala en su título III del régimen económico que: “La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.” En tanto el Art. 60 manifiesta: “El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Sólo autorizado por ley expresa el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública recibe el mismo tratamiento legal.” En fin todo esto se resume en un Estado de mercado porque de social no tiene nada.

conjunto: el capital social y el desarrollo económico local. Sin embargo se sigue planteando, con deficiencia, el mismo y desfasado sistema distributivo de los ochenta y noventa.

En ese sentido, esta investigación tiene la misión de plantear fundamentos teóricos y prácticos para el diseño de una eficaz política pública de inclusión social, sobre todo PRODUCTIVA, a raíz del desinterés que han demostrado los últimos tres gobiernos centrales, al no contar, ni mucho menos impulsar, acorde al contexto global y contemporáneo, una eficaz promoción del capital social y desarrollo económico local.

Por lo tanto, siendo consecuentes, con esta constante preocupación social, pasamos a esbozar nuestro problema general y específicos, para luego plantearnos los respectivos objetivos de investigación, los cuales esperamos lograr desarrollar con éxito en el transcurso de este estudio.

1.2.1 Problema general.

La problemática general parte de la siguiente pregunta de investigación:

¿Por qué no existe una eficaz promoción del capital social y desarrollo económico local en la formulación de políticas públicas de inclusión social en el Perú?

1.2.2 Problemas específicos.

En cuanto a las cuestiones específicas nos planteamos los siguientes problemas:

- a) **¿Qué relación existe entre capital social y desarrollo económico local en el Perú?**
- b) **¿Por qué resulta difícil la reproducción del capital social en el Perú?**

- c) **¿Qué rol han cumplido, en estas dos últimas décadas, las políticas sociales para la superación de la pobreza en el Perú?**
- d) **¿Por qué incorporar el concepto de capital social y el enfoque de desarrollo económico local en el diseño e implementación de políticas públicas de inclusión social productiva en el Perú? Caso emblemático: La cadena productiva de lácteos en la mancomunidad municipal del “Hatun Mayu,” Anta-Cusco.**

1.3 Objetivos de la investigación.

A continuación nuestro objetivo general y objetivos específicos respectivamente.

1.3.1 Objetivo general.

Determinar la razón fundamental por la cual no existe una eficaz promoción del capital social y el desarrollo económico local en la formulación de políticas públicas de inclusión social en el Perú.

1.3.2 Objetivos específicos.

- a) Señalar la principal relación que existe entre capital social y desarrollo económico local en el Perú.
- b) Determinar las razones primordiales que dificultan la libre reproducción del capital social del Perú.
- c) Establecer qué rol han cumplido, en estas dos últimas décadas, las políticas sociales para la superación de la pobreza en el Perú.
- d) Realizar un análisis básico de la importancia del capital social y desarrollo económico local como componentes fundamentales para el diseño e implementación de políticas públicas de inclusión social productiva en el Perú, tomando de modo preliminar y referencial el caso emblemático: La cadena productiva de lácteos en la mancomunidad municipal del “Hatun Mayu,” Anta-Cusco.

1.4 Justificación e importancia de la investigación.

En la actualidad existe un creciente interés por implementar programas, planes y proyectos sociales que fomenten la inclusión social, sobre todo en comunidades urbanas y rurales vulnerables; sin embargo, mucho de la propaganda y bondades de estos programas de reducción de la pobreza, quedan en simples buenas intenciones sociales, pero improductivas, pues no articulan eficiente y adecuadamente, el uso del capital social, como mecanismo de integración social productiva y el desarrollo económico local, como estrategia de gestión pública-privada para la generación de recursos competitivos descentralizados, en pos de un desarrollo social con crecimiento económico. En otras palabras persiste la idea de formular e implementar políticas sociales que polarizan enormemente la relación Estado-mercado, más aún en una sociedad que se reconoce moderna. Por ello, el crecimiento económico avanza aceleradamente, mientras que el desarrollo se estanca en un clima de desigualdad y en falta de oportunidades, generando así una enorme brecha social y económica, traducida en constantes conflictos sociales. *Es mucho más factible mejorar el modelo económico y/o políticas económicas a partir de políticas sociales productivas, que cambiar el modelo económico, para diseñar buenas políticas sociales, sobre todo en tiempos de intensa globalización.* Por tal motivo, esta investigación busca revalorar la verdadera importancia **PRODUCTIVA** que tiene dentro de las políticas públicas: el capital social y el desarrollo económico local; asimismo poner el tema en análisis crítico, a fin de que nuestro nivel de fundamentación y los que se generen, contribuyan a mejorar la calidad de vida de quien más lo solicitan.

En esencia, podemos decir que esta investigación se justifica a partir de tres puntos de vista: teórico, práctico y metodológico. Desde el punto de vista teórico, esta tesis propondrá en el diseño de las políticas públicas la necesidad de incluir conceptos sustentables y sostenibles, como son el de capital social, desarrollo económico local, neoinstitucionalismo y gobernanza, todos ellos en pos de una política pública inclusiva, interministerial y productiva; así mismo, desarrollaremos un breve proceso de análisis básico de políticas públicas, donde podamos establecer ¿por qué el capital social y el DEL debe ser incorporados al diseño e implementación de políticas públicas de inclusión social productiva en el Perú? En cuanto al punto de

vista práctico, este estudio expondrá un caso emblemático de experiencia conjunta de capital social y desarrollo económico local, que al igual que otras experiencias similares realizadas en nuestro país han logrado el impacto deseado, demostrando así la efectividad real de la energía social y las potencialidades locales, no sólo sin participación total del Estado; sino también lo que podría implicar la intervención ampliada del mismo (“el pequeño empujón”) sobre las diversas comunidades urbanas y rurales vulnerables del Perú. Desde el punto de vista metodológico este estudio se enmarcará dentro de la investigación acción participativa, con la finalidad de que la teoría y la praxis inspiren al gobierno o a quienes corresponda, la necesidad de impulsar de manera integral y coordinada, el fortalecimiento del capital social y el desarrollo económico local, para una eficaz lucha contra la pobreza, desigualdad, exclusión social y aislamiento geográfico que tanto daño ocasionan sobre todo a las poblaciones y/o comunidades más necesitadas de nuestro país.

Finalmente, pondremos de manifiesto los conocimientos adquiridos durante los estudios realizados en la maestría y en la estancia de investigación a nivel de postgrado en la Universidad Nacional Autónoma de México, de tal manera que podamos sentar las bases para otros estudios que surjan a partir de nuestra problemática planteada.

1.5 Limitaciones.

La tesis no encontró mayores limitaciones que no pueda superar, pero cabe resaltar que por ser un tema de estudio nuevo en el país, no se encontró mucha literatura relacionada directamente a nuestro contexto y al tema de estudio, sin embargo, no significó un impedimento sustancial, pues hemos podido agenciarnos de bibliografía adecuada e informes pertinentes que nos llevaron a fundamentar exitosamente nuestros objetivos de investigación.

Dentro de la metodología de investigación, siempre será una limitante: el tiempo y el costo económico que implica realizar un proyecto inicialmente ambicioso y sin financiamiento. Por tal motivo, reitero la importancia que han tenido dentro de nuestro estudio las diferentes intervenciones de ONGs y centros de investigación,

pues sus informes de participación ciudadana en sectores populares, reportes de desarrollo económico local en el Perú, estudios de caso en comunidades rurales, etc., nos valieron enormemente para poder complementar los fundamentos prácticos de esta tesis.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1 Antecedentes de la investigación.

En el transcurso de estos últimos años el enfoque de capital social y desarrollo económico local han estado en constantes debates académicos, incluso podríamos decir que su prometedora conceptualización llevó a algunos países latinoamericanos, como Argentina, Brasil, Chile y México, a mostrar cierto interés por su aplicabilidad práctica dentro de sus políticas y programas sociales,⁵⁷ sin embargo muchas de las experiencias exitosas de capital social y desarrollo económico local en países emergentes, se han direccionado más por el lado de la participación e inclusión social de un segmento de la pobreza, que por el real lado productivo y extensivo del desarrollo social y económico. *Nosotros estamos convencidos que los enfoques conjuntos tanto de capital social como de desarrollo económico local pueden integrarse e implementarse, desde el Estado, en políticas de inclusión social productiva, cuya capacidad efectiva de intervención interministerial, articule política económica, social, laboral, seguridad, educativa, salud, cultural, ambiental, etc., con economía nacional de mercado democrático.* En otras palabras, el Estado debe reconocer su capacidad tanto institucional como redistributiva del poder y riqueza, un especie de socio o agente mediador, catalizador e impulsor de los activos sociales, recursos locales, institucionalidad, academia y empresa privada, de tal modo que garantice en una economía eficiente: libertad de oportunidades y

⁵⁷ Irma Arriagada, editora del libro: “Aprender de las Experiencia: El capital social en la superación de la pobreza.” Nos da a conocer en su segunda sección, los estudios nacionales de Argentina, Brasil, Chile y México. El estudio de México se concentra en el Programa Oportunidades, pilar de la política social mexicana. En el estudio de Chile se analizan los programas de Chile Solidario, Chile Barrio, Seguridad Ciudadana en las poblaciones de La Legua y La Victoria, y los programas del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) de apoyo a productores rurales pobres. En el caso argentino, se examinan seis programas sociales implementados a partir de la década pasada: Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), Programa Social Agropecuario (PSA), Plan Trabajar y Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD). Finalmente, en el estudio brasileño se analiza el Presupuesto Participativo de Porto Alegre y la aplicabilidad del concepto de capital social. Sugiero su lectura en Arriagada, Irma. Edit: “Aprender de las Experiencia: El capital social en la superación de la pobreza.” CEPAL, Santiago de Chile, 2003, págs. 59-179.

entornos adecuados, para la mejora de la competitividad de las unidades productivas locales y nacionales. Se trata pues, de superar la deficiente exclusividad ministerial de las políticas públicas y promover desde el gobierno central, la reestructuración socioeconómica e institucional de las mismas, además de la articulación e integración tanto de objetivos como de competencias. Este proceso ejecutivo supone en principio, pasar, por un lado, de la desinstitucionalización al neoinstitucionalismo, dentro de una infraestructura física/tecnológica apropiada y por otro de la gobernabilidad a la gobernanza, a través de una gestión pública de proximidad,⁵⁸ al menos así se podrá llevar a cabo una efectiva implementación del capital social y el desarrollo económico local dentro de las políticas públicas de inclusión social productiva.

En fin el capital social y el desarrollo económico local son actualmente referentes constantes y esperanzadores del mejor aprovechamiento y afianzamiento, no sólo de la acción colectiva; sino también de la acción pública, siempre y cuando esta se encuentre estrechamente vinculada a un contexto de verdadera democratización de los intereses públicos.

2.1.1 Capital social: conceptos fundamentales.

En este trabajo de investigación surge la necesidad de plantear los diferentes enfoques que se han venido desarrollando en las últimas décadas sobre capital social, con la finalidad de circunscribir nuestro objeto de estudio, al estricto límite de lo propio y pertinente; es decir sin caer en las redundancias ni en las acostumbradas demagogias conceptuales.

Si bien es cierto en el Perú, el término de capital social, no se desarrolló como tal en los noventa, si hubieron países en Latinoamérica que empezaron a interesarse, no sólo por conceptualizar y analizar el tema, sino también por establecer nexos estratégicos que favorezcan un crecimiento económico sostenible. Es decir

⁵⁸ Para, Enrique Cabrero la gestión pública de proximidad es un modelo de innovación local que combina elementos de reformas administrativas con nuevos espacios de participación social. Sugiero la lectura de Cabrero, Enrique y Carrera, Ady. (Coord.). “Innovación Local en América Latina. Una mirada a la agenda regional.” CIDE/ Lliason Group/ Observatorio Latinoamericano, México, 2008.

entendieron la existencia y aplicabilidad de un vínculo productivo entre capital social, desarrollo humano y crecimiento económico. Uno de los casos por citar es Chile, país relativamente homogéneo, atravesado al igual que la mayoría de los países en vías de desarrollo, por procesos de modernización-individualización y altos índices de desconfianza social, probablemente producto de los efectos negativos de la globalización y de la economía neoliberal a ultranza; sin embargo aunque no reunía las condiciones apropiadas para el enfoque, Chile apostó por el capital social no sólo como una alternativa que intente reforzar la democracia; sino también como la posibilidad de fortalecer las “capacidades de su sociedad civil” a través de una sociabilidad que genere lazos de confianza y cooperación,⁵⁹ en pos de una dinámica socioeconómica productiva.

En México al igual que Perú, el uso del capital social se vino dando en la medida que comenzó a adquirir cierta notoriedad, en las agencias internacionales y en el mundo académico, mientras tanto se hablaba únicamente de “redes sociales,” “comunidades de autogestión” o “comunidades de autoayuda.”⁶⁰ Es así que a partir del 2000 el boom de la concepción del capital social empieza a reforzar las políticas públicas de manera genérica en algunos países prestatarios y a producir abundante literatura especializada, además de un debate abierto sobre su naturaleza y su verdadera importancia o inaplicabilidad en la lucha contra la pobreza.

Sin embargo la idea que inicialmente conocemos de capital social parte de sus fundadores teóricos como son Bourdieu, Coleman, Putnam, North, Fukuyama, y recientemente Durston y Kliksberg; así como también las definiciones planteadas por organismos internacionales como la CEPAL, Naciones Unidas y el Banco Mundial. En las siguientes líneas haremos una síntesis muy concreta de las principales

⁵⁹ Uno de los grandes teóricos del capital social en Chile fue Norbert Lechner, él mencionó que: “Una manera fecunda de analizar la dialéctica de individuación y socialización subyacente al Desarrollo Humano nos ofrece el concepto de capital social, entendido como la trama de confianza y cooperación desarrollada para el logro de bienes públicos.” En Lechner, Norbert: “Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social.” En una Contribución al Foro Desarrollo y Cultura, organizado por Science Po para Asamblea General del Banco Interamericano de Desarrollo, BID Paris, Marzo de 1999.

⁶⁰ En México el uso del concepto del capital social se debe en gran medida a que, varios años antes de su general aceptación, las administraciones públicas mexicanas habían ya experimentado con formulas de participación social, desarrollo autogestivo de comunidades y fortalecimiento de la organización popular como medios para poner en marcha programas de carácter social.

definiciones del concepto y posteriormente el establecimiento de una idea principal que refuerce nuestra propuesta central de investigación.

Probablemente Bourdieu es uno de los primeros sociólogos que uso explícitamente el concepto de capital social,⁶¹ definiéndolo como “la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos.”⁶² Desde esta perspectiva el capital social constituye un medio a través del cual es posible acceder a otros tipos de capital, ya sea humano, cultural, incluso financiero, negando así su total independencia de los mismos. En esta primera definición es importante resaltar el uso de los términos “recurso”, “posesión” y “reconocimiento” pues implicaría no sólo un enfoque instrumental, sino también cierta intromisión primaria en el campo de la economía, al darle importancia al enfoque económico del mismo.

Coleman es quizás el teórico más importante en cuanto tratamiento y difusión del concepto. Desde su punto de vista el capital social es “una diversidad de entidades con dos elementos en común: todas están formadas por algún aspecto de una estructura social y facilitan ciertas acciones de individuos que se hallan dentro de la estructura [...] El valor del concepto de capital social descansa en el hecho de que identifica ciertos aspectos de la estructura social por sus funciones [...] los actores establecen relaciones intencionadamente y continúan en ellas cuando siguen proveyéndoles beneficios.”⁶³ Asimismo el capital social puede ser individual, en cuanto consiste en cierto grado de integración social, red de contactos y expectativas de reciprocidad. Y colectivo en tanto sea actos, acuerdos o normas colectivas, siempre y cuando en estas redes sociales existan lazos tan fuertes como para garantizar el respeto de los mismos, estimulando la continuidad de las relaciones de confianza y reciprocidad. En esta segunda definición rescatamos el uso de “estructura social” y “relaciones sociales” como elementos claves para la generación, reproducción e incluso destrucción de toda forma de capital social.

⁶¹ Bagnasco, resalta que el mismo Coleman menciona: “...autores como Bourdieu (1980), Flap, y De Graff (1986) fueron los primeros que utilizaron el concepto de capital social.” Véase Bagnasco, Arnaldo. “Teoría del capital social y política económica comparada.” En Bagnasco, Arnaldo y otros: “El capital social, Instrucciones de uso.” Fondo de cultura económica, México, 2003, pág. 90.

⁶² Bourdieu, Pierre: “Poder, derecho y clase sociales.” Desclée de Brouwer s.a. España, 2000, pág. 248.

⁶³ Coleman, James: “Capital social y la creación de capital humano.” En *American Journal of Sociology*, N° 94, 1988.

Con Putnam, el capital social adquiere un giro más macro social, es así que, desde esta nueva perspectiva conceptual el capital social se define como: “aspectos de la organización social tales como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada,”⁶⁴ por lo tanto las comunidades con alto nivel de asociatividad tendrían capacidades para actuar cooperativamente, armar redes, concertaciones y sinergia de todo tipo en su interior. Para Putnam la confianza, la reciprocidad, las redes sociales y principalmente el compromiso cívico comprende las dimensiones del fenómeno que logra explicar, porque ciertas comunidades alcanzan mayores niveles de desarrollo económico y democrático que otras. En esta tercera definición es necesario subrayar el término “compromiso cívico” ligado a desarrollo económico y “sinergia” a activo social.

North introduce el enfoque neoinstitucional, cuando destaca la importancia de las instituciones en la revitalización del ambiente social y político, así como también la calidad del desarrollo socioeconómico, las normas y la configuración de la estructura social. North va más allá de Coleman y Putnam al incorporar no sólo las relaciones informales, horizontales, locales y jerárquicas, sino también las relaciones formales e institucionalizadas, y las estructuras como el gobierno, el régimen político, el estado de derecho, el sistema judicial, y las libertades civiles y políticas⁶⁵. En esta cuarta definición el término “instituciones” va a tener un efecto fundamental sobre el ritmo y las pautas del desarrollo económico.

Para Fukuyama el capital social no es otra cosa que el medio para reconceptualizar el papel que desempeñan los valores (confianza) y las normas (leyes) en la vida económica. El capital social es una manera utilitaria de ver la cultura. Sin embargo el único enfoque posible para crear capital social en toda la sociedad es fortalecer políticamente el imperio de la ley y las instituciones estatales fundamentales en que se apoya, que es algo que todo aquel que quiera promover el desarrollo debe procurar hacer en cualquier caso.⁶⁶ En esta quinta definición tomaremos como términos

⁶⁴ Putnam, Robert: “Making democracy work: civic traditions in modern Italy.” Princeton University Press. Princeton, 1994.

⁶⁵ En Zumbado, Carla: “Desarrollo y capital social: Redescubriendo la riqueza de las naciones.” Revista Instituciones y Desarrollo, Instituto Internacional de Gobernabilidad. España, Octubre, 1988. pág. 180.

⁶⁶ Fukuyama, Francis: “Capital social y desarrollo: la agenda venidera.” En Atria, Raúl; Siles, Marcelo, Arraigada, Irma; Robinson, Lindon; Whiteford, Scott. Comp.: “Capital social y reducción de

principales: “confianza” e “imperio de la ley”, el primero por ser un factor que no sólo incide en el crecimiento económico, sino que también opera directamente en la reestructuración social positiva.⁶⁷ Esto es, cumple un papel fundamental en la creación de activos sociales para el desarrollo sustentable y consolidación del propio capital social en una democracia moderna.⁶⁸ Y el segundo, como ente promotor y regulador del desarrollo socioeconómico del país.

Durstom define el capital social “como el contenido de ciertas relaciones sociales: las actitudes de confianza y las conductas de reciprocidad y cooperación, que hacen posible mayores beneficios que los que podría lograrse sin estos activos”⁶⁹ existiendo dos tipos de capital social: uno individual y otro comunitario (o colectivo), el primero consta de un crédito acumulado en forma de reciprocidad y la segunda consta de normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal, que pueden ser sancionadoras, gestionadoras y normativas. Desde este enfoque, “el capital social es una propiedad de las estructuras sociales. En su aspecto individual toma la forma de redes interpersonales que permiten vincularse con los otros en intercambios sociales, contactos y favores, pero en su sentido colectivo se refiere a la institucionalización de las relaciones de cooperación y ayuda recíproca en el marco de organizaciones, empresas, comunidades locales y grupos que integran la sociedad civil. En esta lógica, el capital social comunitario es más que las redes sociales y da forma a instituciones colectivas.”⁷⁰ Para esta sexta definición sobresale el término “cooperación” ligado a intercambio en la medida de las necesidades mutuas.

la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma.” CEPAL, MSU. Santiago de Chile, 2003, pág. 583.

⁶⁷ Algunos organismos internacionales han empezado a abordar el tema de la confianza como una prioridad en el escenario socioeconómico mundial. En su reporte anual del año 2002-2003, el Foro Económico Mundial dio cuenta de la necesidad de poner en la agenda pública el tema de la confianza, focalizándose en “temas fundamentales de confianza, valores, seguridad y geopolítica; gobierno global, perspectivas de la economía global y desafíos corporativos.” En El fomento de la confianza, Paz y reconciliación, 2002/2003, pág.4.

⁶⁸ Entendiendo democracia moderna ya no como democracia representativa, sino como democracia directa, sustantiva y activa, de prácticas cotidianas de promoción e interacción entre gobierno y ciudadanos, entre políticos y electores, desde espacios locales, nacionales y globales.

⁶⁹ Durston, John: "Parte del problema, parte de la solución: el capital social en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe." Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, 2001.

⁷⁰ Sunkel, Guillermo: “La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas.” En Atria, Raúl; Siles, Marcelo, Arraigada, Irma; Robinson, Lindon; Whiteford, Scott, Comp.: “Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma.” CEPAL, MSU. Santiago de Chile, 2003, pág. 305.

Kliskberg entiende por capital social a “un conjunto de aspectos como, entre otros, la capacidad de una sociedad para producir concertaciones sociales amplias en su interior, para generar redes articuladoras de los esfuerzos de sus diversos sectores; las fuerzas existentes en una sociedad para impulsar el trabajo voluntario en iniciativas de utilidad general; su cultura y la presencia de valores éticos orientados hacia la solidaridad, la construcción positiva, la cooperación, la equidad. Según las evidencias, no son abstracciones ajenas al desarrollo económico y social.”⁷¹ Sin más, en esta séptima definición, los términos necesariamente a rescatar serían: “concertación social” y “redes articuladoras,” ambos como componentes básicos de impulso socioeconómico.

Para las agencias internacionales como la CEPAL, “capital social es el conjunto de relaciones sociales caracterizadas por actitudes de confianza y comportamientos de cooperación y reciprocidad. Se trata, pues, de un recurso de las personas, los grupos y las colectividades en sus relaciones sociales, con énfasis, a diferencia de otras acepciones del término, en las redes de asociatividad de las personas y los grupos”.⁷² Asimismo, las Naciones Unidas lo definen como los valores, las normas, las organizaciones, y los mecanismos de asociación que facilitan las relaciones interpersonales que permiten la convivencia social y finalmente el Banco Mundial asumen como “capital social a las redes y relaciones que estimulan la confianza y, moldean la calidad de las interacciones sociales de una sociedad. El nivel de capital social ejerce un significativo impacto sobre una serie de procesos de desarrollo. Asimismo el capital social sirve de mecanismo de seguro para los pobres que no tienen acceso a las alternativas de mercado. Por lo tanto es importante facilitar la formación de nuevas redes cuando las antiguas se están desintegrando.”⁷³ Estas últimas definiciones nos deja como termino principal “mecanismo,” es decir una estructura capaz de sintetizar y consolidar un proceso social que garantice la inclusión y participación de quienes en un momento no se le confiaba la capacidad de desencadenar niveles competitivos de productividad económica.

⁷¹ Kliksberg, Bernardo: “Hacia una economía con rostro humano.” Fondo de cultura económica, Argentina, 2002, pág. 98.

⁷² Raúl, Atria. (CEPAL), Marcelo, Siles (MSO), y otros: “Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma CEPAL, Santiago de Chile 2003.

⁷³ Véase, Banco Mundial: Informe sobre el desenvolvimiento Mundial 2000/200. Washington, D.C., Jan. 2000.

Por consiguiente este estudio puede concluir que *el capital social además de ser un factor, recurso, medio o mecanismo es una fuente sinérgica de desarrollo productivo, espontáneo o inducido, que involucra necesariamente: confianza, reconocimiento, reciprocidad, concertación y compromiso cívico de un conjunto de personas, grupos o colectividades en pos de la democracia y el desarrollo social con crecimiento económico, elementos fundamentales para una economía nacional eficiente que procura condiciones humanas favorables en ambientes adversos.*

En ese sentido, el capital social se configura, no sólo como un componente transcendental para el desarrollo social con crecimiento económico equitativo, sino también en un elemento reestructurador de la acción colectiva para la lucha contra la pobreza.

Sin embargo, no siempre el gobierno tiene la comprensión plena de la naturaleza y la magnitud de los cambios institucionales necesarios para asumir dentro de sus políticas públicas, la implementación conjunta de dicho enfoque. De manera que las estrategias en materia de inclusión social se ven únicamente reflejadas, a excepción de FONCODES, en programas de transferencias monetarias condicionadas y entrega de subvención económica para adultos mayores a cargo del nuevo e innecesario Ministerio de desarrollo e inclusión social,⁷⁴ más no del fomento e impulso real de los activos sociales y potencialidades locales productivas, en otras palabras del capital social y por ende el desarrollo económico local.

⁷⁴ El nuevo MIDIS tiene a su cargo cinco programas sociales como son: JUNTOS Programa de transferencias monetarias condicionadas que tiene por finalidad romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y generar capital humano en los hogares pobres del Perú. CUNA MAS/WAWASI Este programa, próximo a iniciar operaciones, brindará atención integral a la primera infancia. PENSIÓN 65 Programa que entrega una subvención económica a adultos mayores que superan los 65 años de edad y que viven en extrema pobreza. FONCODES Programa que trabaja con los gobiernos locales, para las personas en situación de pobreza, contribuyendo al desarrollo inclusivo del país, con inversión social de calidad, facilitando el acceso a oportunidades y al desarrollo de capacidades sociales, económicas y productivas. PRONAA Programa que busca prevenir la malnutrición de la población en pobreza y pobreza extrema, contribuyendo a la seguridad alimentaria en el país. Véase en sitio Web www.midis.gob.pe

2.1.2 Estructura tipológica del capital social.

Dentro de su estructura tipológica existen tres formas tradicionales de capital social que son positivos para el proceso de desarrollo económico: El primer Tipo de capital social es de “*nexo*” que existe en relaciones socialmente estrechas, generalmente se basa en puntos de coincidencia heredados o creados como resultado de compromisos para toda la vida y un contacto personal frecuente. Se caracteriza por intensos sentimientos de conexión que pueden incluir sentimientos de preocupación, afecto e interés por el otro. El segundo tipo de capital social es el de “*vínculo*” que hace referencia a relaciones medianamente estrechas y en la mayoría de los casos se basa en puntos de coincidencia adquiridos. Se caracteriza por sentimientos moderadamente intensos de conexión, como el respeto, la confianza y el compañerismo, que pueden existir entre colegas, compañeros de trabajo, los miembros de un mismo club o comunidad. Por último, el capital social de “*aproximación*” es aquel que existe en las relaciones asimétricas entre personas que tienen pocos puntos de coincidencia, un contacto personal limitado y a menudo diferencias importantes en cuanto a los recursos que poseen, caracterizándose por sentimientos asimétricos de conexión⁷⁵.

Más allá de estos acostumbrados tipos de capital social, cabe mencionar que en la actualidad existe cierto interés académico por introducir el enfoque del capital social dentro de las políticas públicas del Perú. El problema es que este enfoque pierde notoriedad y funcionalidad productiva cuando se limitan a dar mayor importancia a las acostumbradas formas de asociatividad y cooperativismos existentes desde hace mucho tiempo en nuestro país, que a la verdadera direccionalidad del concepto, sobre todo en la lucha contra la pobreza y la inequidad. En ese sentido se han desarrollado nuevas formas tipológicas de capital social muy acordes a nuestro contexto y que a continuación vamos a detallar de manera general y simplificada.

⁷⁵ Véase en Robison, Lindon, M. Siles, A.Schmid: “El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro.” En Raúl Atria & Marcelo Siles (compiladores): “Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma.” CEPAL–MSU, Santiago de Chile, 2003, págs. 61-62.

2.1.2.1 Capital social espontáneo.

Si bien es cierto el capital social se halla en potencia en todos los grupos humanos, pues consta de elementos socioculturales, prácticamente, universales;⁷⁶ debemos considerar que el capital social no se encuentra en la misma magnitud y condiciones, en todas las agrupaciones humanas, ya que estos elementos no constituyen automáticamente y por sí capital.

En ese sentido podemos decir que *el capital social espontáneo es la capacidad innata de concertación y diferenciación que tienen los grupos humanos para crear, a partir de vínculos subjetivos e intereses comunes, formas innovadoras de “agenciamiento,”⁷⁷ no necesariamente duraderos y económicos; pero sí eficaces en la solución mediática de los problemas, sin intervención estatal.* Por ello, resulta muy fácil hablar de las bondades del capital social y su aplicabilidad en diferentes países, sobre todo en aquellos que se encuentra en vías de desarrollo o llámese también emergentes; lo malo es que no todos reúnen las condiciones y los medios necesarios para su libre generación y reproducción. *Es de interés vital realizar previamente un sistemático análisis multidimensional y transdisciplinario de las diferentes comunidades urbanas y rurales del Perú (Goeconomía productiva de las comunidades), para determinar, en la heterogeneidad, que tipo de capital social se puede implementar, de tal forma que el Estado intervenga tanto eficaz como eficientemente en su creación, fomento y fortalecimiento.*

Sin embargo no es tan fácil, en principio, hacer uso del capital social. Según la literatura especializada, el carácter intangible y subjetivo en que se desarrolla, provoca ciertos inconvenientes metodológicos, más aún si se piensa realizar alguna estimación directa del impacto que produciría el capital social dentro de las comunidades tanto urbano como rurales. Estas limitaciones metodológicas parten de la inexistencia de un método aceptado de medición, y la falta de herramientas

⁷⁶ Elementos socioculturales como son: la memoria social, la religión, la identidad (étnicas), la vecindad, la amistad, el parentesco, los principios de reciprocidad, etc.

⁷⁷ Para el PNUD, “agenciamiento” significa: “hacer las diligencias conducentes al logro de un objetivo, es una de las actitudes más positivas que pueden tener los sectores pobres, los segregados, los marginales, para hacer escuchar sus voces, defender sus derechos y hacerse incluir en la sociedad en igualdad de condiciones.” Véase en PNUD: “Informe sobre desarrollo humano Perú 2002. Aprovechando las potencialidades.” Lima, 2002, pág. 86.

pertinentes para cuantificar y cualificar los resultados requeridos. No obstante este inconveniente adquiere mayor relevancia cuando no se elabora una metodología propia y se opta por asumir pasivamente las recomendaciones y directivas de organismos financieros internacionales, esto es manejar únicamente los indicadores que les son claves y convenientes para sus fines institucionales, *de hecho resulta muy difícil esperar que por iniciativa propia la mayoría de comunidades vulnerables surjan a partir de un capital social espontáneo, pues las condiciones en las que se desarrollan son adversas y las oportunidades muy escasas; la crisis de la confianza en el Perú,⁷⁸ es uno de los mayores limitantes que impide el carácter natural y económico de la generación del capital social. Es fundamental, acorde a las exigencias globales de competitividad, inducir desde el Estado la creación, promoción y fortalecimiento del capital social en nuestras comunidades urbanas y rurales.*

2.1.2.2 Capital social Latente.⁷⁹

Es aquel tipo de capital social que se encuentra postergado, y cuya capacidad organizativa de sus miembros están a la espera de ser activados y fortalecidos, pues sus relaciones y estructura interna como comunidad u organización han sido alteradas por factores externos. Podemos hablar de capital social latente, siempre y cuando este mantenga no sólo una memoria comunitaria, sino también ciertos rasgos no productivos en común, como es: identidad, ámbito geográfico, situación económica precaria y voluntariedad. Este tipo de capital social tiene la particularidad de ser la base para un capital social económico, ya sea inducido financieramente por ONG(s) o de forma directa a través de programas sociales focalizados del Estado.

⁷⁸ Para un estudio de la crisis de la confianza en las comunidades, puede revisarse mi tesis de licenciatura: “La confianza en crisis: Un estudio del capital social y desarrollo local en comunidades urbanas vulnerables: caso AA.HH. Huanta II S.J.L 2005-2009, que se encuentra en la biblioteca central y biblioteca de la facultad de ciencias sociales de la UNMSM.

⁷⁹ En la definición de este tipo de capital social utilizamos el adjetivo “latente” como oculto, escondido o aparentemente inactivo, pues aplica mejor al concepto que deseamos desarrollar. Este significado del adjetivo lo tomamos del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima segunda edición.

2.1.2.3 Capital social económico.

Este tipo de capital social es aquel que está estrechamente vinculado con las unidades productivas de la economía, en cuanto a generación de trabajo e ingresos monetarios de forma asociativa y participativa. Por lo tanto el capital social económico resulta de la capacidad organizativa de un grupo de personas o comunidades que tiene como objetivo común desempeñar actividades económicas bajo una lógica empresarial.

2.1.2.4 Capital social negativo.

No todo lo que brilla es oro, al igual que los grandes avances tecnológicos suponen retrocesos morales y éticos, el capital social lejos de ser positivo en su definición, también trae consigo elementos negativos dentro de su estructura tipológica, que puedan traer consecuencias no deseables para la sociedad, como son, el egoísmo, el conflicto, la desintegración social; pero sobre todo una considerable disminución de oportunidades políticas, sociales y económicas, en detrimento de la democracia y la convivencia social pacífica. Sin embargo creemos pertinente hacer una distinción entre *capital social negativo* y lo que llamaríamos *capital social delictivo*, pues al tener ambos la cualidad de hacer uso del poder de organización para acciones colectivas perjudiciales, suelen relacionarse de forma engañosa, ya que uno no implica lo otro.

El **capital social delictivo** tiene una base antisistema, ampliado, que opera por su carácter reproductivo, en contra del orden social, político, económico y jurídico, mientras el **capital social negativo** opera dentro del sistema socioeconómico de forma limitada, por lo tanto tiene la característica de no reproducirse fácilmente. Dentro del capital social delictivo tenemos: el terrorismo, las mafias, los cárteles de narcotráfico, las bandas de delincuentes organizados, las pandillas juveniles, etc., que contribuyen sólo a elevar los indicadores de involución social y crear círculos viciosos de violencia, ilegalidad y criminalidad. Alejandro Portes y Patricia

Landolt,⁸⁰ son los autores que más analizan el lado negativo del capital social, para ellos la exclusión social es consecuencia de la conformación de grupos fuertemente estructurados, mediados no sólo por el interés colectivo, sino por la excesiva confianza social que existe entre ellos, los cuales les permite, a los miembros del grupo, actuar juntos y apoyarse mutuamente, excluyendo a los que no pertenecen al grupo. Así mismo los autores afirman que el capital social que funciona es aquel que restringe la libertad porque limita las acciones y los valores al interés y expectativas del grupo. Sin embargo es importante precisar que no necesariamente el capital social que genera exclusión es el que más funciona, sino aquel que también es inducido y socializado, muchas experiencias de capital social fueron reproducidas por ONGs en distintos lugares, la mayoría con éxito y mucha integración social.

En cuanto respecta a la relación capital social y desarrollo económico, Portes y Landolt advierten que el capital social negativo puede poner en peligro las empresas, ya que el éxito de las iniciativas empresariales dentro de un estrecho grupo social está continuamente bajo presión para apoyar a los familiares y amigos. Es decir las utilidades generadas por el negocio son utilizadas para ayudar al grupo más no para fines empresariales. En esa línea los autores establecen que el capital social no es necesariamente la apertura de capital financiero ya que las comunidades pobres pueden tener una cantidad significativa de capital social, el problema es que los activos que están disponibles dentro de estas comunidades pueden ser tan pobres como para no permitir a los miembros salir de la pobreza. Por tal motivo es necesario que el Estado intervenga a través de políticas de promoción, fortalecimiento e impulso del capital social económico, revirtiendo así el aspecto negativo del mismo y mejorando las capacidades y condición socioeconómica de sus integrantes, sobre todo de aquellos más vulnerables.

En consecuencia distinguiéndolo del capital social delictivo, el capital social negativo es la mala utilización de los intereses colectivos en contraposición de sus cualidades integradoras, productivas y reproductoras. Este tipo de capital social negativo solamente es posible cuando existen entornos hostiles que amenazan constantemente los logros alcanzados y cuando el clima de inseguridad es mayor que

⁸⁰ Véase Portes, Alejandro y Landolt, Patricia: "El lado oscuro del capital social." The American Prospect 26 (Mayo-Junio), 1996.

su carácter reproductor, por lo tanto los mecanismos de cierre social y las frágiles estructuras de oportunidades, son consecuencia, más por un capital social generado a partir de la necesidad y la desconfianza externa, que por una cualidad negativa e innata del propio capital social, por tal motivo es importante no sólo hablar de las bondades del capital social; sino también del peligro que pueden generar. Por estas razones es fundamental establecer un orden legal, regulador y no opresor, que garantice la promoción y libre generación de sociabilidad, dentro de la dinámica estructural del país. Es importante tener un mapeo general de las comunidades urbanas y rurales, entre ellas las étnicas, a pesar de que esta última esté fuertemente estructurada, pues su descuido y abandono puede determinar, en tiempos de inversión económica, una amenaza constante a la armonía social.

2.1.3 Formas no económicas de capital social en el Perú.

A raíz de los cambios estructurales que ha tenido la economía peruana en los últimos años, surgió la necesidad de plantear nuevas alternativas de desarrollo socioeconómico muy acordes a las exigencias competitivas del mercado y de la economía mundial. Una de ellas fue introducir paulatinamente en la agenda política y académica, la idea de capital social como elemento clave para el desarrollo económico local y fundamento productivo de la nueva dinámica organizacional. Esta alternativa, relacionada directamente con los iniciales mecanismos formales de supervivencia y estrategias de convivencia creadas en las últimas décadas, como soporte social ante crisis económicas eminentes, es paradójicamente una fuente apreciable de capital social que bien puede integrarse a la dinámica productiva del país. Es decir, los distintos procesos de asociatividad formal: conformación de comunidades campesinas y nativas, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones sociales (vaso de leche y comedores populares) y voluntariado, considerados como recursos de integración social no económica, hoy se consolidan, junto a lo que ha venido siendo la asociatividad informal,⁸¹ en un tejido social productivo presente, útiles para el sostenimiento del

⁸¹ La asociatividad informal es aquella que no requiere de ningún andamiaje organizativo, opera por la fuerza de la tradición y la costumbre. En el Perú existe una extendida asociatividad informal, no estructurada en organizaciones. Nos referimos a las redes sociales de parentesco, paisanaje y étnicas

capital social económico⁸² y por ende una reserva importante para la promoción y reproducción del capital social en el Perú. En ese sentido, a continuación haremos una breve descripción operativa de cada una de las formas no económicas de capital social espontáneo, esperando resumir y tomar lo más valioso que se ha investigado y analizado en la diferente literatura encontrada.

La asociatividad formal.⁸³

Según el informe sobre desarrollo humano del PNUD define “asociatividad” como la tendencia de los seres humanos a agruparse en colectividades de tamaño variable, para convivir, resolver problemas y defenderse frente a amenazas reales o imaginadas. Es el medio que tiene los pobres o quienes están en situación de desventajas, para lograr beneficios que individualmente no alcanzarían.⁸⁴ Una de las mayores fortalezas del significado de asociatividad es su relación con el concepto de “Capital Social,” entendido como “un atributo” comunitario que engloba aspectos de la vida social, como las redes sociales, normas y confianza mutua. En tanto elemento clave del concepto de Capital Social, la asociatividad la podemos entender como el fruto de la cooperación o coalición de personas o empresas en función de un objetivo

que implican normas de reciprocidad y redistribución, incluyendo el mundo laboral. En las áreas rurales, en particular en las comunidades campesinas y nativas, continúan llevándose a cabo prácticas y normas laborales ancestrales precolombinas como la Mita (servicio obligatorio), el Ayni (prestación mutua de servicios), la Mínga o Minka (ayuda colectiva), etc. Las redes familiares, de parentesco y paisanaje constituyen soportes importantes en la cosmovisión andina, hoy bastante desterritorializada. Diferentes estudios realizados desde los años 70 aluden a las relaciones de reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos aunque no todas son simétricas (Alberti y Mayer, 1974). Tales relaciones han permitido el surgimiento y desarrollo de muchos pueblos y localidades de la sierra. Ludwig Huber y Andreas Steinhaufl, recientemente han indagado sobre las redes sociales y el desarrollo económico y la emergencia de nuevos actores en diferentes partes del país. En su investigación sobre campesinos migrantes, demuestran como un determinado tipo de redes sociales, a las que denominan redes étnicas, es utilizado conscientemente para buscar el progreso económico (Huber y Steinhaufl, 1998).

⁸² Mercedes Caracciolo y María Foti mencionan: “El capital social económico refleja la dimensión relacional, asociativa, de aquellas unidades u organizaciones primarias que actúan en las esferas de la producción, la distribución o el intercambio de bienes y servicios, que realizan actividades económicas conjuntas y en muchos casos también brindan asistencia técnica y representación de los intereses de los asociados. La promoción del capital social económico apunta a construir un entramado social que haga más sostenible y equitativas las alternativas de generación de trabajo e ingreso.” Véase en Caracciolo, Mercedes y Foti, María del Pilar: “Economía solidaria y capital social, contribuciones al desarrollo local.” Paidós, Buenos Aires, 2005, pág. 67.

⁸³ La mayor parte de este punto, está tomado del trabajo realizado por Tello, Mario: “Aspectos teóricos del Capital Social y elementos para su uso en el análisis de la realidad.” CIES, Lima, 2006, págs. 22-41.

⁸⁴ PNUD: Informe sobre desarrollo humano. Aprovechando las Potencialidades. Perú 2002, págs. 87-88.

común, en el que cada participante mantiene independencia jurídica y gerencial. De manera general, la asociatividad formal en el Perú es aquella que implica cierta estructura organizacional más seria, con directivas reconocidas, requisitos de afiliación, reuniones, cuotas, credencial de pertenencia, etc., pudiendo adquirir o tener status jurídico en la sociedad. Entre ellas tenemos:

Las comunidades campesinas y nativas.

Lo que se entiende por comunidades campesinas alude en ocasiones a realidades disímiles y complejas, diferentes entre sí tanto internamente como en sus relaciones con el entorno externo.⁸⁵ Durante las décadas pasadas ha sido notoria la tendencia al crecimiento del número de comunidades reconocidas por el Estado estratégicamente, tanto en el caso de las nativas localizadas en la selva como en el de las campesinas establecidas en la zona andina y, en menor medida, en la costa. Se constata un cierto debilitamiento de lo comunal y un fortalecimiento de la individuación, perdiendo fuerza así el Capital Social espontáneo. Empero, paralelamente han surgido en múltiples zonas rurales las llamadas rondas campesinas, que a nuestro entender también constituyen formas nuevas de Capital social que les permiten enfrentar la ausencia del Estado y resolver problemas de abigeato, justicia, entre otros.

Los Partidos políticos.

Entendemos a los partidos políticos como sistemas autónomos, con procesos de interacción propios, sistemas de reglas y procedimientos que buscan satisfacer diferentes metas, en especial la de conquistar cuotas de poder para sus miembros. En el Perú, muchos de aquellos considerados partidos son en realidad agrupaciones que nacen y mueren con determinadas coyunturas electorales. Históricamente, los partidos de masas aparecen en nuestro país en la década del 20 del siglo pasado. El Partido Aprista Peruano (APRA) tendrá un rol dominante en la escena política hasta los años 50, en que partidos y movimientos reformistas como Acción Popular o la Democracia Cristiana, y en menor medida algunas fuerzas políticas de izquierda

⁸⁵ Mossbrucker: Harald: "La economía campesina y el concepto de "comunidad," un enfoque crítico." IEP, Lima, 1990.

como el Partido Comunista, le disputarán la hegemonía, aunque esta última se hará más visible en las décadas siguientes con el frente político Izquierda Unida. El APRA es el partido político que ha participado más en comicios electorales a nivel nacional en la historia del Perú. Este panorama concuerda con lo expresado por Putnam en el declive del Capital Social, donde afirma que hay una predisposición universal iniciada en los años noventa hacía el debilitamiento de la identificación con un partido, “el declive parece haberse concentrado en las generaciones jóvenes. Una tendencia concomitante es la creciente volatilidad de la elección de partido, lo que indica un menor compromiso del votante con uno concreto.”⁸⁶ Es pertinente aquí agregar que los empresarios, salvo contadas excepciones, no participan en política partidaria, ni se identifican corporativamente con un determinado partido. Tradicionalmente han negociado detrás de bambalinas con los candidatos que van en la punta de la preferencia del electorado,⁸⁷ o en otros casos son parte de movimientos, alianzas cuya afiliación termina cuando logran alcanzar un puesto en el aparato estatal o culmina el periodo electoral.

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

En este tema hemos seguido el planteamiento de Marcel Valcárcel⁸⁸. Las ONG surgen en el Perú en los años 60 mayormente vinculadas a las actividades sociales de la Iglesia. Desde aquellas épocas primigenias a la actualidad han manejado, al ritmo de las transformaciones mundiales, una diversidad de concepciones del desarrollo y de cómo lograrlo. En un principio la mayoría concebía su trabajo como contribución a un anhelado cambio radical o revolucionario. Hacia los años 70, el marco orientador estaba constituido por la teología de la liberación, la teoría de la dependencia, el marxismo y la educación popular. Desde estos referentes ideológicos se acercaban a la población. Al Estado lo percibían como representante de los intereses de la clase capitalista y del imperialismo, vale decir, el garante de un orden

⁸⁶ Putnam, Robert. (Editor): “El declive del Capital Social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario.” Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2003.

⁸⁷ El sociólogo Francisco Durand en su libro titulado “Riqueza económica y pobreza política: las elites del poder en un país inestable” da cuenta de estas y otras prácticas y actitudes políticas de los grandes empresarios. Léase Durand, Francisco: “Riqueza económica y pobreza política: las elites del poder en un país inestable.” Fondo Editorial PUCP, Lima, 2003.

⁸⁸ Léase Valcárcel, Marcel: “Nuevas relaciones sociales entre los productores, la industria agroexportadora y las ONG en el sector agrario peruano.” Estudio del sistema de producción de los espárragos entre 1980 y 2000. UCL, Bélgica, 2003.

social injusto. El rol auto-asignado era concientizar y fortalecer a los sectores menos favorecidos, acompañando sus reivindicaciones y movimientos de protesta, en búsqueda del gran cambio social.

Desde inicios de los 80, el número de ONG creció significativamente. Estas empiezan, conjuntamente con cooperación internacional, a cuestionar sus propias concepciones y prácticas sociales emprendiendo nuevas líneas de trabajo. En el ámbito rural efectúan actividades de transferencia tecnológica y de apoyo a la producción mediante proyectos de escala menor, en ocasiones en coordinación con el Estado. Estos cuestionamientos y giros programáticos generan fuertes debates y una suerte de crisis de identidad de las ONG, algunas llegan a hablar de convertirse incluso en actores sociales con derecho propio antes que seguir fortaleciendo el protagonismo de las organizaciones y del movimiento popular. Al comenzar los 90, luego de la caída del muro de Berlín y de la crisis de los paradigmas del cambio social que en buena medida orientaron el trabajo de las ONG, han venido asumiendo nuevas concepciones y propuestas de actuación. Entre ellas tendrán en común: el énfasis en la necesidad de una mayor profesionalización y tecnificación en el trabajo diario con la población (la exigencia de indicadores de eficacia y eficiencia); un replanteamiento de lo que se entiende por alternativas en materias de desarrollo rural y agrario, donde prima la búsqueda por calidad, impacto y escala productivos; y una apuesta por un enfoque empresarial.

A inicios del milenio quedaba claro que las ONG habían ganado un espacio pequeño pero creciente en la sociedad peruana operando en los 24 departamentos, en especial en Lima, Cusco y Arequipa. En aquel momento existían 814 con un gasto de alrededor de 300 millones de dólares anuales y dando ocupación a 12 mil personas aproximadamente. La población campesina es la más incorporada en los programas y proyectos. Un total de 263 ONG trabajan exclusivamente en el sector rural y 212 lo hacen en el sector urbano y rural. En general la expansión de estas organizaciones constituye un fenómeno común a los países subdesarrollados. Pero también hay, de parte de los directivos de las ONG peruanas, una evidente revaloración del Estado y de la empresa capitalista, como producto de cambio de actitudes y prácticas iniciadas desde los 80. Dejan de ser los enemigos de ayer, y comienzan a concertar y trabajar conjuntamente. Con el primero se participa en proyectos de emergencia social, luego

de las políticas de ajuste estructural de inicios de los 90. Con la segunda, se establecen lo que denominan “alianzas estratégicas.” Las agencias financieras y de cooperación, en buena medida, están detrás de estos nuevos enfoques, prácticas y exigencias en el marco de la globalización en curso. En los últimos años ha predominado el apoyo de las ONG a la creación de unidades empresariales y/o el fomento de asociaciones entre los pequeños productores, dentro de una lógica de lograr rentabilidad y acumular para dejar atrás las condiciones de pobreza. En el campo, ello ha significado asumir el discurso optimista de las posibilidades que tienen los productores agrarios, a través de las cadenas agroindustriales y de los nuevos productos de exportación no tradicional, de integrarse al mercado internacional. La conducción individual de pequeñas unidades agrícolas tiene algunas ventajas, pero también dificultades para enfrentar una serie de limitantes en un contexto socio-económico liberal. Al retirarse el apoyo estatal, por más exiguo que fuese en términos de crédito y asistencia técnica, el panorama se les complica a los productores agrarios con recursos escasos. Entonces, participar en asociaciones constituye una de las respuestas posibles, más aún si se desea insertar y sobre todo mantener en la lógica de cultivos exportables rentables articulados a las empresas agroindustriales y al sistema alimentario fresco. Ha sido un sector de las ONG el que ha tomado la iniciativa y puesto en marcha proyectos en esa línea. En cierta forma, resulta una manera de entender el desarrollo bajo el nuevo contexto de modernización liberal y globalización en curso.

El voluntariado.

Lo incluimos como parte del Capital Social, en tanto refleja un nivel de conciencia cívica de soporte social, en la conformación de redes de ayuda individual y colectiva en situaciones de crisis externa o interna.

Las organizaciones sociales.

Naciones Unidas en su informe anual sobre el desarrollo incluye como organizaciones constitutivas del Capital Social en el Perú a los comités y clubes de personas integradas alrededor de los comedores populares y el programa de vaso de

leche. Veamos algo de su origen, desarrollo y las fortalezas sociales que han desplegado.

- **El vaso de Leche.**

El programa del Vaso de Leche (PVL) fue iniciado por la Municipalidad de Lima Metropolitana en 1984, y consistía en la distribución de leche a los niños en edad escolar en el área de su jurisdicción. Un año después, el programa se extendió a nivel nacional. Para el 2004, con 343 millones de soles distribuidos representa una de las transferencias más importantes a los gobiernos locales. Este programa tiene como meta mejorar el nivel nutricional de los beneficiarios y elevar la calidad de vida de los segmentos más pobres de la población. De acuerdo al marco legal del programa, los principales beneficiarios son los niños menores de 6 años, las mujeres embarazadas y las madres lactantes; aunque de existir recursos disponibles después de haber atendido a la totalidad de beneficiarios principales, el programa puede atender a niños entre 7 y 13 años, adultos mayores y enfermos de tuberculosis. La gestión del programa está a cargo de los municipios distritales y provinciales, los cuales gozan de amplia autonomía en la gestión, aunque deben respetar las prioridades definidas en el marco legal del programa para la elección de los beneficiarios y otros requisitos de la ley. El funcionamiento del programa descansa en los propios beneficiarios, los cuales se organizan en comités o clubes de madres. Estas organizaciones han aumentado notablemente el Capital Social de las comunidades y abarca todo el país, inclusive las áreas más remotas. Un estudio identificó que los comités contribuyen fuertemente a la operación del programa. El 69% de las madres indicaron que contribuían de alguna forma al programa: preparación del producto, contribuciones monetarias y otras.⁸⁹ Un informe del Ministerio de Economía y Finanzas habla del PVL como un reforzador de las organizaciones locales. Menciona que existe consenso entre las coordinadoras y beneficiarias del PVL respecto a que este programa ha incentivado la formación de Capital Social, en la medida que explícitamente se destaca la capacidad de asociatividad de las mujeres en función a principios y valores comunes, ayudar a la gente más necesitada. El PVL, sostiene el informe, no sólo forjaría la consolidación

⁸⁹ En Alcázar, Lorena: "Funcionamiento y filtraciones del programa del Vaso de Leche. El vaso no llega lleno." En: Revista Económica. Lima 1 de octubre del 2004.

de Capital Social, sino también a nivel individual las mujeres verían fortalecidas sus competencias personales y por ende autoestima, porque de acuerdo a sus propias expresiones, la mayoría de ellas tiene la posibilidad de demostrarse tanto a ellas mismas como a las demás que pueden “ayudar a los demás” y “conseguir cosas en base a objetivos comunes.”⁹⁰ Por su parte un estudio reciente de la Contraloría General de la República refiriéndose a los Comités o Clubes de madres del PVL señala: “Estas organizaciones han aumentado notablemente el Capital Social de las comunidades y abarcan todo el país, inclusive las áreas más remotas; de esta manera se ha fortalecido la posición de la mujer en la sociedad, y se ha revalorizado su aporte a la misma. Pero de otro lado, se ha generado en algunos casos una segmentación negativa por parte de la dirigencia de estos comités con el resto de la población. No obstante lo señalado, han habido algunas críticas al PVL por no haber sido tan eficiente en la distribución. Se ha señalado, por ejemplo, que el vaso no llega lleno, o que varios beneficiarios superan la mayoría de edad.

- **Los comedores populares.**

Emergieron en la década del 60 como una estrategia de supervivencia entre los pobladores urbanos alrededor de las principales ciudades del país. Quienes migraron a las urbes provenientes de un campo empobrecido y los propios pobres de la ciudad se agruparon y finalmente crearon clubes y organizaciones de servicios para mejorar sus condiciones de vida. Los integrantes de algunos de estos clubes comenzaron a comprar alimentos a granel y a prepararlos en grupo para el sustento de sus familias. Dichos clubes dieron nacimiento a los comedores populares. Su número aumentó en forma constante y hacia fines de los años 70, el gobierno y algunas instituciones donantes, ligadas a las iglesias cristianas, comenzaron a brindarles alimentos y otros tipos de asistencia. Ahora bien, resulta insuficiente presentar únicamente el tipo de organizaciones que dan vida a la asociatividad formal. Es necesario además ver cómo y cuántos peruanos participan en ellas.

Finalmente, cabe mencionar que las instituciones más conocidas y a las que mayormente se integran los peruanos en sus localidades son los grupos religiosos, los

⁹⁰ *Ibíd.*, pág. 135.

clubes deportivos y las asociaciones vecinales. La asistencia frecuente a estas instituciones cubre alrededor de la mitad de la población peruana. Por ello, debemos resaltar la importancia de revitalizar la acción colectiva desde los diferentes niveles del Estado (Nacional, Regional, municipal, local, etc.) y canalizarlos de tal forma que estos recursos sociales garantice una interacción eficiente y adecuadamente productiva, dentro del sistema económico local, nacional y global respectivamente.

2.1.4 Desarrollo local: aspectos teóricos fundamentales.

En la actualidad existe un interés progresivo por abordar la temática socioeconómica del desarrollo a partir de iniciativas productivas locales y capacidades internas, sobre todo como una estrategia viable de crecimiento económico endógeno, frente a las consecuencias negativas de la globalización, el empobrecimiento y la exclusión social productiva en América Latina. Ante la necesidad de impulsar una estrategia socioeconómica que supere los desfasados intentos desarrollistas por mejorar las condiciones de vida, sobre todo en países emergentes, surge un nuevo proceso amplio de integración económica productiva llamado desarrollo local,⁹¹ cuyas iniciativas, en territorios específicos, no sólo adoptan diversas dimensiones (políticas, económicas, sociales, culturales, etc.), sino también coinciden en la finalidad de establecer vínculos virtuosos de progreso y bienestar continuo, en un marco de cogestión pública/privada descentralizada. De hecho, para hacer un estudio serio del enfoque de desarrollo local debemos indudablemente reflexionar sobre la base teórica que, especialistas Latinoamericanos como: Albuquerque, Buarque, Arocena y Vásquez Barquero, han planteado notablemente en el transcurso de estos últimos años. Una vez expuesto los aportes, podremos establecer las conclusiones necesarias para elaborar nuestra propia definición.

⁹¹ El concepto de desarrollo local se haya asociado a múltiples términos tales como Promoción Económica Local, Desarrollo Económico Local, Política de Desarrollo Local, Desarrollo Endógeno, Desarrollo Territorial, Promoción y Creación de Empleo, etc. Sin embargo el término Desarrollo Económico Local es el que ha alcanzado un alto nivel de popularidad, sobre todo cuando se trata de relacionar administración pública con buen manejo en la gestión social de proximidad.

En principio para Albuquerque desarrollo local es “Un proceso en el cual los actores e instituciones locales se movilizan para apoyar las diferentes acciones, tratando de crear, reforzar y preservar actividades y empleos, utilizando los medios y recursos del territorio. Además, [...] las iniciativas se orientan a mejorar las condiciones del entorno local, tratando de construir un ambiente territorial favorable a la actividad empresarial innovadora, [...]. El énfasis se pone [...], en los aspectos cualitativos y extraeconómicos [...], los cuales son integrados como factores aglutinantes y facilitadores del desarrollo, en su capacidad para buscar soluciones [...], mediante un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos existentes y la vinculación en red de los diferentes actores socioeconómicos locales [...]”⁹² Esta primera definición resume bien los aspectos más relevantes del desarrollo local, como es el adecuado y eficaz aprovechamiento de los recursos propios de un territorio. En efecto *fortalecer las capacidades locales, en términos de acción productiva, supone una alta dosis de participación pública/privada en el sistema económico interno, que apunte a mejorar la calidad de vida, no sólo de quienes participan, sino también del propio territorio y ello empieza necesariamente por potenciar las capacidades humanas y materiales de todas aquellas comunidades vulnerables que aspiran a un desarrollo social con crecimiento económico equitativo.*

Asimismo Buarque menciona “El desarrollo local es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida de la población. A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja, con la cual interactúa y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas.”⁹³ *Si bien es cierto el desarrollo local está inmerso dentro de un ámbito territorial reducido, este no puede desligarse del contexto global, ni mucho menos de la diversidad e identidad de sus actores, por ello la reproducción y sostenibilidad del desarrollo local depende principalmente de la articulación y concertación de diversas*

⁹² En Gorofoli, Gioacchino: “Modelos Locales de Desarrollo.” MIMEO, 2da Edición, Milán, 1994.

⁹³ Véase Buarque, S.: “Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentável.” Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Brasil, 1999.

instancias públicas, privadas y colectivas, tanto locales, nacionales y globales. En otras palabras, una multiplicidad de agentes de desarrollo económico.

En cuanto a la importancia de los actores sociales y el contexto global, Arocena reafirma “Una idea fundamental en los procesos de desarrollo local y regional es el papel que tiene en esos procesos el actor agente de desarrollo. Aquellos no existen sin éstos. Hay toda una pluralidad de actores que pertenecen a los sistemas más diferentes, al sistema empresarial, al político administrativo, al sistema socio-territorial. Sus lógicas son muchas y diferentes.”⁹⁴ No cabe duda que, hoy más que nunca, se necesita de la dinámica e identidad de los actores en los diversos procesos de desarrollo, ya sea social, económico o político, pues de ello depende que la estructura del poder gubernamental (nacional, regional, local), pueda direccionar sus funciones administrativas en salvaguarda de una sociedad visible y vigorizada por sus acciones y decisiones (emprendimientos locales). Y en cuanto al contexto global es el mismo Arocena quien agrega “El desarrollo local no es pensable sino se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es viable si no se plantea sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser humano.”⁹⁵ Efectivamente *lo local no se reduce a un espacio geográfico limitado, es también una interacción constante entre las diversas dimensiones (social, política, económica, cultural, ambiental, etc.) de una nación y la multiplicidad de contextos, internos y externos, a fin de obtener la mayor productividad de la dialéctica local/global.*

Vázquez Barquero resume bien cuando menciona que el desarrollo local se “materializa en un proceso de crecimiento y cambio estructural que afecta a una comunidad territorialmente definida, y que se concreta en una mejora del nivel de vida de sus habitantes.”⁹⁶ Sin embargo para que este modelo se lleve a cabo eficazmente debe reunir, según el autor, cinco características fundamentales: la primera, el territorio debe ser un agente de transformación social y no simplemente

⁹⁴ Léase en Arocena, José: “El desarrollo local. Aspectos teóricos. Condicionantes. Actores involucrados.” Mimeo. Exposición en el Seminario Regional “Globalización, desarrollo local y las Cooperativas.” Florida 27, 28 de Septiembre de 1996.

⁹⁵ Arocena, José: “Lo global y lo local en la transición contemporánea.” En Cuadernos del CLAEH N° 78-79, Montevideo, 1997, pág. 91.

⁹⁶ En Vázquez Barquero, A.: “Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo.” Pirámide, Madrid, 1988.

un soporte físico del desarrollo: «del espacio funcional al espacio activo». La segunda, el desarrollo potencial de una zona dependerá de sus propios recursos. La tercera, debe ofrecer una perspectiva, además de territorial (y no funcional), microeconómica (y no macroeconómica) y de producto (no sectorial). La cuarta, necesita mostrar como relevante el protagonismo y actuación de las administraciones públicas, sobre todo de la local, pero también de la regional y central. Finalmente, es necesaria la actuación conjunta de los gestores públicos y los agentes privados a través de una “interacción colectiva.”⁹⁷ Esto sólo es posible si empezamos a reconocer que existen muchas comunidades capaces de movilizar sus propios recursos (capital social latente), aunque estos, se encuentre en condiciones adversas, y que los gobiernos pueden generar mecanismos apropiados de cogestión/coparticipación dentro de la administración pública, de tal manera que refuerce tanto la intervención del Estado a partir de sus estructuras y funciones burocráticas (Neoinstitucionalismo y Gobernanza respectivamente), como también la participación e inserción económica de una sociedad más dinámica y organizada.

En síntesis podemos establecer para este estudio que el *desarrollo local es un proceso de integración socioeconómica local/global, que parte no sólo de la dinámica productiva de sus actores, dentro de un espacio geográfico; sino también de la articulación y concertación entre los diferentes niveles gubernamentales del Estado y la sociedad civil, de tal forma que en paralelo generen un círculo virtuoso de progreso económico y bienestar social.*

2.1.5 Desarrollo económico local (DEL): Una puerta abierta a la gran transformación social.

Si bien es cierto el desarrollo local no se limita única y exclusivamente al ámbito económico, creemos que ante las exigencias competitivas del mercado, la falta de oportunidades laborales y cuanto programa social fallido, el enfoque de desarrollo económico local se vislumbra, dentro del ámbito académico y de la administración pública contemporánea, como la estrategia de integración socioeconómica productiva

⁹⁷ Vázquez Barquero, A. Op Cit.

más factible y viable para la solución, desde abajo, de los problemas de informalidad, desempleo y asistencialismo improductivo en el país. Sin embargo, cabe explicar que muchas de las iniciativas de DEL en los últimos tiempos, han sido de “generación espontánea,”⁹⁸ y a partir de un esfuerzo publico/privado limitado e incipiente. Lo que nos lleva, sin duda alguna, a repensar en la verdadera importancia que podría tener la intervención efectiva del Estado y la empresa privada, en el fomento y fortalecimiento de los sistemas productivos locales,⁹⁹ pues todo emprendimiento económico no surge de forma aislada, sino que su evolución obedece necesariamente a un entorno nacional que favorezca y cultive la competitividad.¹⁰⁰ En la actualidad el gobierno nacionalista se enfrenta ante una crisis de las políticas públicas, producto del irresponsable despilfarro de recursos económicos en tradicionales e ineficaces programas y proyectos sociales de larga vida (sectorialidad, lentitud y duplicidad de competencias), que en muchos casos compromete la incapacidad de los diferentes ministerios del Estado.¹⁰¹ *Estos recursos públicos bien pueden ser destinados para financiar la base económica del capital social en las diferentes comunidades urbanas y rurales en pobreza y extrema pobreza. Este “pequeño empujón” significaría no sólo revalorizar los emprendimientos locales de desarrollo económico, sino también impulsar la generación de oportunidades productivas de empleo e ingreso monetario, sobre todo en poblaciones vulnerables, que exigen reconocimiento, integración y mejores condiciones de vida humana.*

Sin embargo, el éxito del enfoque de desarrollo económico local como parte de las políticas públicas de inclusión social productiva, no pasa únicamente por la voluntad del gobierno central por implementarla, depende fundamentalmente de un

⁹⁸ En cuanto a generación espontánea, Vásquez refiere que no fueron inducidas o promovidas desde las instancias centrales del Estado, más preocupadas en esos momentos de atender a las exigencias de estabilidad macroeconómica y a la crisis de los sectores tradicionales. En Vásquez Barquero, A.: “Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual.” LC/R.1964, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

⁹⁹ Para Albuquerque los sistemas productivos locales son, pues, los referentes territoriales o unidades en los que las economías de producción dentro de las empresas se funden con las economías externas locales; se supera así el análisis según tipos de empresa, ya que lo importante es la interacción de las diversas economías locales. Véase Albuquerque, Francisco: “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina.” Revista de la CEPAL N° 82, Abril 2004, pág. 159.

¹⁰⁰ “La competitividad de las naciones es un campo del conocimiento económico, el cual analiza los hechos y las políticas que determinan la capacidad de una nación para crear y mantener un contexto que apoye la mayor creación de valor para sus empresas y la mayor prosperidad para su gente.” Véase en Internacional Institute of Management Development- IMD, World competitiveness yearbook 2003.

¹⁰¹ El Estado, en este año, perdió en un dantesco incendio 280 millones de soles en material educativo, por encontrarse almacenados y no ser entregados antes del inicio de las actividades escolares, sobre todo en instituciones educativas de las zonas más necesitadas y alejadas del Perú.

conjunto de elementos básicos que garanticen, en el mediano y largo plazo, su viabilidad; esto es: identificación del capital social latente (geoeconomía productiva de las comunidades urbanas y rurales), transformación del capital social latente en capital social económico (implementación y ejecución, a nivel interministerial, de políticas públicas de inclusión social productiva: “Pequeño empujón”), construcción de una nueva institucionalidad y gobernanza, apropiada para el DEL (desjerarquización de los poderes gubernamentales, horizontalidad de los intereses públicos), fomento de empresas locales y capacitación de capital humano para la competitividad, (incorporación del capital social de las comunidades urbanas y rurales a la dinámica económica nacional y global por medio de instancias públicas y privadas). En suma, un proceso que requiere del compromiso institucional y la responsabilidad ética de quienes asumen este reto, ya que la inestabilidad de este sistema pondría en riesgo el inicio y la sostenibilidad de lo que tanto estamos anhelamos: “la gran transformación social.”

En fin, propuesto los diferentes enfoques conceptual y teóricos referentes al capital social y desarrollo económico local, creemos pertinentes, a razón de nuestra problemática de investigación, esbozar de manera complementaria, pero importante, algunas aproximaciones teóricas sobre gobernanza, acción pública, acción colectiva y neoinstitucionalismo, ya que nos servirán como base para entender mejor, no sólo la utilidad y aplicabilidad del capital social y el desarrollo económico local, como política pública de inclusión social productiva en nuestro contexto; sino también la importancia que debe tener el Estado y las instituciones públicas en la tarea de consolidar, articuladamente, el desarrollo social y económico de la sociedad y las comunidades urbanas y rurales vulnerables del Perú.

2.1.6 Algunas aproximaciones teóricas sobre gobernanza, acción pública y acción colectiva.

Si bien el término gobernanza es relativamente antiguo (Governance), éste se ha venido utilizando en el transcurso del tiempo, como sinónimo de gobierno participativo y, en algunos casos, para designar la maquinaria política de la acción pública/colectiva en un Estado moderno. Sin embargo, los diversos estudios

realizados, sobre gobernanza, ponen en evidencia un claro sigma conceptual: por un lado los que definen gobernanza desde una perspectiva centrada en el rol del Estado y por otro los que hacen uso de las ciencias sociales y políticas para definirla.¹⁰² En otras palabras, los que le otorgan la mayor dirección política y gubernamental al Estado, y los que establecen una confluencia de poderes estatales y no estatales en la dirección gubernamental y en la administración pública. Pero, más allá de las diversas acepciones, ***lo fundamental es que la gobernanza, en la actualidad, rompe con la verticalidad del poder del Estado e incluye en la dirección de la sociedad: las organizaciones sociales y el sector privado, antes formalmente distanciados, sobre todo en una economía de mercado elitista.*** En ese sentido, autores como: Mayntz, Kooiman y Aguilar Villanueva, se han encargado de destacar en sus definiciones de gobernanza; la importancia de la relación Estado, mercado y sociedad civil en la dirección horizontal de los asuntos públicos. En el caso de Renata Mayntz, al enfatizar la interacción pública/privada en la dirección gubernamental¹⁰³. Jan Kooiman, al introducir el carácter funcional y flexible de la gobernanza en la resolución de demandas sociales, indistintamente de la complejidad de los contextos.¹⁰⁴ Y Luis Aguilar Villanueva, al resaltar la conexión estratégica entre los poderes públicos, el mercado y las redes sociales en la acción de

¹⁰² En cuanto a las dos perspectivas Whittingham refiere: “Desde la perspectiva centrada en el Estado, gobernanza es definida como: el arte de liderazgo público, en el cual el actor principal es el Estado. Por lo tanto, el régimen político, la gerencia pública, y la capacidad del gobierno son elementos críticos para la buena gobernanza. Esta perspectiva enfatiza la necesidad de que existan mecanismos que dirijan, guíen a la sociedad, y adjudica al Estado este papel... Por otro lado, la perspectiva multicentrada es más multidisciplinaria, hay definiciones desde disciplinas tales como la sociología, antropología, psicología social, y aun ciencia política que sostienen que gobernanza es un concepto que se refiere básicamente a un proceso que envuelve el estado, la sociedad civil y el sector privado; sin embargo, hay importantes diferencias en los roles atribuidos a cada uno de estos actores. Por ejemplo, para los teóricos del capital social, para los cuales, una sociedad civil fuerte es una garantía de buena gobernanza, ésta juega el papel principal. Para otros, como en el caso de los neomarxistas, gobernanza es más un juego de poder, en el cual la competencia de intereses, el conflicto y la negociación son elementos básicos. Para algunos finalmente, son las instituciones supra-nacionales las que tienen el rol principal, tal es el caso de los muchos teóricos de la globalización.” En Whittingham, Victoria: “Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza.” VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct, 2002.

¹⁰³ Renata Mayntz, enfatiza: “Gobernanza es un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.” En Mayntz, R: “Nuevos desafíos para la teoría de Governance.” Revista Instituciones y Desarrollo, 2000. Nº 7, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

¹⁰⁴ Kooiman refiere: “...La esencia del argumento es que la gobernanza de y en las sociedades modernas es una mezcla de todo tipo de esfuerzos de gobierno por todo tipo de actores socio-políticos, públicos y privados; que ocurren entre ellos a niveles diferentes, en diferentes modos y órdenes de gobernanza. Estas mezclas son “respuestas” sociales a las “demandas” persistentes y cambiantes, en el contexto de una cada vez mayor diversidad social, dinámica y compleja.” En Kooiman, Jan: “Governing as governance.” Londres, SAGE Publications, 2005, pág. 3.

governar¹⁰⁵. En suma, lo que se quiere plantear es que ***la gobernanza es un proceso político que depende principalmente del adecuado y vigorizado desarrollo de la sociedad civil y no solamente de la acción pública del gobierno.***

Y por último no podemos olvidar la innegable influencia que ha tenido tanto la teoría de la acción colectiva, como la teoría de la acción pública en la evolución conceptual del término gobernanza. Pues ambos aportes teóricos, de manera sinérgica, constituyen el espíritu y la base de lo que actualmente significa e implica gobernanza en la nueva dirección política de un país. La primera, desarrollada por Mancur Olson, nos ayuda entender cómo y cuándo un grupo de personas actuarán conjuntamente, bajo un mismo propósito o incentivo, para producir un bien común o público,¹⁰⁶ mientras que la segunda, nos explica cómo, coordinadamente, las autoridades y la sociedad, pueden direccionar sus funciones a favor de una democracia más participativa y representativa o como lo define Thoening: “la acción pública es una estrategia de comportamiento que permite acercar a la sociedad hacia la esfera de la administración pública en términos de una mayor cooperación. La acción pública es una fuente que genera información, recursos y organización para incidir de manera continua en la construcción del valor de lo público y en la riqueza que las sociedades necesitan para vivir y desarrollarse.”¹⁰⁷

Por lo tanto, este modesto trabajo de investigación puede concluir a partir de estos conceptos que: ***Gobernanza es una forma alternativa de gobierno desjerarquizado, en donde la acción pública, ya no depende de una élite político-administrativa reservada y homogénea, sino de la capacidad de coordinación/coparticipación efectiva de diversos actores (políticos, sociales y económicos), para movilizar, dentro de un espacio de interés común: el capital humano y social e implantar modos de legalidad, legitimación y validez directiva en la toma de decisiones.***

¹⁰⁵ Aguilar Villanueva define gobernanza como “el cambio de proceso/modo/patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales.” Aguilar, Luis F: “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza.” Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39, (Oct. 2007), Caracas.

¹⁰⁶ Olson, Mancur: “La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos.” Limusa, México DF, 1992.

¹⁰⁷ Thoening, Jean: “Política pública y acción pública.” En revista de Gestión y Política Pública, vol. VI, núm. 1, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997, págs. 28-29.

2.1.7 Neoinstitucionalismo y acción pública: Elementos base para repensar la importancia del Estado.

Desde que el Perú asumió el neoliberalismo ortodoxo como política económica y el mercado como institución totalizadora del imaginario colectivo, el gobierno inició a la par, un proceso acelerado de minimización, desinstitucionalización y estigmatización negativa del Estado, al punto de crear una relación casi inversamente proporcional con la lógica fundamental del mercado. Es decir a menor visibilidad, responsabilidad y control del Estado, mayor libertad de crecimiento (rentabilidad económica) y por ende mayor progreso económico e incluso social (chorreo económico¹⁰⁸). Sin embargo los resultados, hasta el momento, no son muy alentadores, pues a pesar de alcanzar el mejor crecimiento económico de lo que va en Latinoamérica, no se ha logrado superar, en el país, la continua crisis social producto de la deficiente distribución de la riqueza, ni mucho menos revitalizar una sociedad civil desencantada, con altos índices de desconfianza social e institucional. Ante este escenario preocupante, no queda otra razón más que repensar en la utilidad productiva del Estado y la acción pública en la solución de los principales problemas sociales. Y esto parte, indudablemente, por revalorizar la importancia de las instituciones,¹⁰⁹ como base del nuevo ordenamiento social, en una economía de mercado vigente.

En ese sentido nos surge la necesidad de hacer un recorrido teórico por las diferentes formas institucionales; pero sobre todo plantearnos dentro del análisis del neoinstitucionalismo, ¿Qué tan importante es el papel de las instituciones en la propia constitución de la sociedad contemporánea? y ¿De qué manera las instituciones refuerzan el papel de la acción pública dentro del Estado? De esta forma nos aproximaremos al neoinstitucionalismo y a sus diferentes enfoques, que las

¹⁰⁸ La teoría del chorro económico, planteada en 1955 por Simon Kuznets sostiene, que hay una parte del crecimiento económico que se rebalsará hacia la población vía puestos de trabajo y que, como consecuencia de ello, mejorará la distribución de ingresos. En Kuznets, Simon: "Economic Growth and Income Inequality." *The American Economic Review*, Vol. 45, No. 1 (Mar., 1955), págs. 1-28.

¹⁰⁹ El concepto de institución va más allá de su carácter ordenador y de reglamentación, es una construcción histórica, más que una construcción formal, creada por los individuos, a través de su ciclo evolutivo. Las instituciones, ya sea de tipo formal o informal, definen el marco de las restricciones legales en el cual los individuos actúan, se organizan e intercambian. Véase en Ayala, José "Institución y economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico." Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

ciencias económicas, sociales y políticas han propuesto respectivamente. No obstante, hay que tomar en cuenta que las diversas instituciones ya sean políticas (Sistema legislativo, jurídico, los partidos políticos, incluso el propio Estado), económicas (mercado, empresas del sector privado, etc.), religiosas (Iglesias, templos, etc.), sociales (sindicatos, clubes, etc.), e instituciones diversas, (colegios, universidades, ONGs, etc.), han ocupado, en mayor o menor medida, un rol fundamental en el devenir de toda sociedad, al mismo tiempo que han sido objeto de estudio y producción de diversas propuestas y críticas. Sin embargo, sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno, la relevancia de las instituciones, siempre radicará en ser el principal medio, directo e indirecto, por el cual se estructura positiva o negativamente, no sólo la vida democrática de un país, sino también y de manera especial, el comportamiento de los actores políticos, conductas, reglas, normas, rutinas, valores y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social, política, cultural, ambiental y económica.

En ese contexto el neoinstitucionalismo económico, parte de los estudios y análisis de March y Olsen, al entender a las instituciones “como un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones.”¹¹⁰ Ya que según argumentan, las instituciones existen independientemente del comportamiento de los individuos que las habitan y, estos a su vez, son moldeados en su racionalidad por las instituciones, para la formación de sus intereses y preferencias.¹¹¹ De tal modo que, para alcanzar el equilibrio y la estabilidad, dependerá del cumplimiento exclusivo de un conjunto de reglas que norman, no sólo el comportamiento racional de los individuos, sino también y fundamentalmente la actividad económica. En otras palabras, es posible obtener un cambio de manera incremental en el desempeño económico, si sólo se aceptan las reglas de juego establecidas, las cuales, sin duda alguna, generan una rentabilidad comprobada. Igualmente, para lograr el cambio institucional y la adaptación, dependerá principalmente de un proceso estratégico de aprendizaje y respuesta eficaz ante circunstancias cambiantes, o lo que se llama modelo “botes de

¹¹⁰ March, James y Olsen, Johan: “Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics.” New York: Free Press, 1989, pág. 21.

¹¹¹ *Ibíd.*, págs. 15-17.

basura,”¹¹² donde los arreglos y valores institucionales, así como una adecuada interacción con el medio ambiente garantizarán una mejora en la calidad, eficiencia y rentabilidad de determinadas instituciones u organizaciones. Por ello, el neoinstitucionalismo económico pone énfasis en los procesos de negociación y transacción gestados entre los diversos actores e instituciones, porque, además de tomar como base epistemológica el paradigma de la elección individual,¹¹³ destaca considerablemente la importancia estratégica de las instituciones en el funcionamiento ideal del mercado, a través de la reducción de los costos de transacción.

Es más según los argumentos de North tendríamos que el neoinstitucionalismo económico fija su atención en el estudio de las instituciones, no sólo como mecanismos desarrollados para reducir los costos de transacción, implícitos en todo intercambio económico; sino también para regular, complementar o revertir las imperfecciones o fallas del mercado, salvaguardando, incluso el rol del Estado. De allí que las rutinas y marcos institucionales (leyes, normas, reglas formales e informales), existen principalmente para reducir la incertidumbre entre individuos y grupos, con el objetivo central de aumentar la eficiencia en términos de fines y ganancias.¹¹⁴ De manera tal, que *las instituciones, formales e informales*,¹¹⁵ dentro

¹¹² El modelo botes de basura consiste en que la institución tratará de adaptarse a las demandas del medio ambiente y para lograrlo echará mano de las soluciones que se encuentren disponibles en su repertorio organizacional. Vergara, 1997, 30. Citado por Sánchez. José: “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana” *Gestión y Política Pública*. Volumen XVIII. Número 1. I Semestre de 2009. México, pág. 74.

¹¹³ El neoinstitucionalismo económico fundamenta su análisis a partir del paradigma de la elección individual como eje epistemológico que le permite reconciliar la ciencia económica con las otras ciencias sociales. La teoría de la elección individual, que en microeconomía es la teoría del consumidor (homo economicus), se empata a través del estudio de la conducta (behavior) hecha por las ciencias sociales anglosajonas. Una vez establecida la vinculación teórica entre ciencias sociales y ciencias económicas (más bien microeconómicas), los neoinstitucionalistas puntualizan el tipo de racionalidad del individuo que estructura las instituciones. La racionalidad de ese individuo, es más bien limitada y unilateral. Es una racionalidad limitada porque el individuo no posee suficiente información y porque no puede anticipar el comportamiento de los otros individuos. Léase en Pablo Dávalos, sitio virtual <http://alainet.org/active/42669?=es>

¹¹⁴ En North, Douglas: “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.” Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

¹¹⁵ Emis Cavadias en un estudio describe: “Las instituciones Formales son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. La aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Estas instituciones están referidas al ámbito del dominio público: el presidencialismo, el sistema electoral, el Estado, entre otras. Las instituciones informales, por su parte, son las reglas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo, y quedan registrados en los usos y costumbres... Estas instituciones son auto cumplidas, en el sentido de que no se requiere de una fuerza exógena para obligar su

de la vertiente del neoinstitucionalismo económico, no es otra cosa que los grandes marcos y referencias, a través de los cuales, en una lógica de mercado, se desarrolla eficiente y eficazmente la economía, la vida social y política de una sociedad.

En cuanto al neoinstitucionalismo sociológico, son los aportes teóricos de autores representativos como Marsh y Olsen, Powell y DiMaggio, y Zucker, los que, entre otros, van hacer uso de la sociología de las organizaciones en el perfecto análisis de las instituciones. Los primeros, concibiendo a “las instituciones como marcos de referencias cultural.”¹¹⁶ Los segundos, enfatizando, desde un enfoque macrosocial, los mecanismos coercitivos y normativos de las instituciones, sobre todo el isomorfismo estructural, como producto de los procesos institucionales y la competitividad.¹¹⁷ Y el tercero, destacando, dentro del aspecto microsocia, el poder de las creencias cognitivas en la reproducción social e institucional.¹¹⁸ En síntesis, podemos decir que para el neoinstitucionalismo sociológico, es principalmente el ámbito cultural y cognoscitivo de las instituciones las que, no solamente guían la racionalidad de los individuos, sino también construyen la identidad de los mismos, por lo tanto los valores, hábitos, roles, van a ser, sin duda alguna, las categorías fundamentales de este enfoque.

Finalmente, el neoinstitucionalismo politológico o de las ciencias políticas, recoge los presupuestos tanto del análisis racional de la economía, como el cultural de la sociología, para incorporarlos al estudio de las instituciones políticas, subrayando, el papel fundamental del Estado y su estructura jurídica-legal, en la producción de leyes, estabilidad e integración política en la sociedad.

cumplimiento, y las sanciones derivadas de su incumplimiento son meramente morales y privadas: La libertad de expresión, el clientelismo, la corrupción.” Léase en Cavadias, Emis: “El nuevo institucionalismo en América Latina.” IZEPES, Venezuela, 2000, págs. 15-16.

¹¹⁶ March, James y Olsen, Johan: “El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política.” Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pág. 24.

¹¹⁷ Powell, W. y Di Maggio, P. (comp): “El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.” Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

¹¹⁸ Zucker, L: “El rol de la institucionalización en la persistencia cultural.” En Powell, W. y Di Maggio, P (comp.): “El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.” Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Tomando en consideración estos tres enfoques como son: el económico, el sociológico y el de las ciencias políticas, podemos decir que, *el neoinstitucionalismo se presenta como una opción reorganizadora, flexible y activa de los tejidos sociales, políticos y económicos, frente a los constantes cambios y transformaciones estructurales de nuestra sociedad.* En otras palabras, las instituciones son indudablemente estructuras vitales para la constitución y ordenamiento de una sociedad, en el sentido que tienen la capacidad de garantizar y viabilizar tanto la acción pública como colectiva, ya sea dentro de un contexto local, nacional y global. En consecuencia *la nueva institucionalidad del Estado y la acción pública representan las bases fundamentales para una verdadera democratización del poder y de los intereses públicos.*

2.2 Hipótesis general.

El desinterés del gobierno central por articular productivamente bienestar social y bienestar microeconómico en las políticas de inclusión social, impiden negativamente la promoción y el fortalecimiento conjunto de los enfoques de capital social y desarrollo económico local (DEL), sobre todo en aquellas comunidades urbanas y rurales más vulnerables del Perú.

- **Variable Independiente (V.I.):** Desinterés del gobierno central por articular productivamente bienestar social y bienestar microeconómico en las políticas de inclusión social.
- **Variable Dependiente (V.D.):** Promoción y fortalecimiento conjunto de los enfoques de capital social y desarrollo económico local (DEL) sobre todo en aquellas comunidades urbanas y rurales más vulnerables del Perú.

2.3 Fundamentación de las Hipótesis.

Si deseamos fundamentar la principal razón política, social y económica por la cual no existe una eficaz promoción del capital social y el desarrollo económico local en la formulación de políticas públicas de inclusión social en el Perú, debemos

reflexionar, indudablemente, sobre los factores que limitan y dificultan la libre decisión, aplicación, articulación y fortalecimiento, tanto de los activos sociales latentes (capital social), como de los sistemas productivos locales (desarrollo económico local), ambos, elementos claves de integración social, económica y geográfica, que en conjunto y de forma articulada viabilizan el desarrollo social con crecimiento económico, sobre todo en comunidades urbanas y rurales vulnerables. En efecto, ***a pesar del éxito macroeconómico, muchas de las estrategias ejecutadas por el gobierno central, para la superación de la pobreza, evaden no sólo el desafío de incluir en sus políticas de inclusión social el componente PRODUCTIVO del desarrollo; sino también el compromiso de diseñar e implementar políticas interministeriales, capaces de superar o revertir eficientemente las fallas propias del mercado y Estado respectivamente.*** Esto obedece a tres razones fundamentales:

- La primera, el gobierno rediseña políticas sociales improductivas en materia de desarrollo, bienestar e inclusión social.
- La segunda, las políticas de inclusión social no incorporan, dentro de su estructura o ejes de intervención social, mecanismos de mercado como: redes de inversión social que generen productividad desde los más pobres y comunidades.
- La tercera, el gobierno apuesta mayormente por políticas macroeconómicas y no microeconómicas.

No obstante, a estas razones (política, social y económica respectivamente), se suman también: una inadecuada descentralización de los poderes públicos, un acelerado proceso de desinstitucionalización y una excluyente economía de elites financieras y transnacionales, todos ellos, factores que, innegablemente, obstaculizan e imposibilitan las condiciones necesarias para implementar una real política pública de inclusión social productiva, que supere en el mediano y largo plazo, las continuas carencias (capital social y desarrollo económico local), deficiencias (proteccionismo, sectorialismo, filtraciones, subsidios cruzados y superposición de programas sociales), e incoherencias (buen manejo de la economía y alta conflictividad social) en la ejecución de las tradicionales políticas públicas asistencialistas, y de una vez

por todas, promover conscientemente, desde el Estado,¹¹⁹ el esperado paso a la gran transformación social.

2.3.1 De la transformación del Estado a la gran transformación social.

No cabe duda que el Estado, en la actualidad, dejó de ser el malo de la película, para ser, en muchos aspectos, el esperanzador salvavidas de los grandes problemas económicos y sociales, ocasionados, esencialmente, por las fallas e imperfecciones que trae consigo: el libre mercado y la globalización negativa; sobre todo en países dependientes como el nuestro. Sin embargo, plantear la intervención eficaz del Estado, en una lógica de mercado, no es utópico ni tampoco sencillo, es un proceso evolutivo de largo aliento, que implica ir más allá de la voluntad del gobierno central por transformar el Estado y sus políticas públicas, es ante todo, revertir el progresivo deterioro de las instituciones,¹²⁰ subvertir la implantación de regímenes inciertos¹²¹ y evitar la imposición de modelos económicos perversos e importados. Factores que condicionan necesariamente: la efectiva respuesta o la ineficacia del Estado, frente a las exigencias socioeconómicas, culturales y ambientales de los que más necesitan.

Ciertamente, la eficacia o ineficacia del Estado, como de las políticas públicas, dependerá siempre de cuan legítimo sea el régimen político-económico y que tan positivas o negativas puedan ser las acciones del gobierno de turno, con respecto a la

¹¹⁹ Boaventura de Sousa Santos analiza: “La modernidad ha conocido dos paradigmas de transformación social: la revolución y el reformismo. El primero se pensó para ejercerse contra el Estado, el segundo para que lo ejerciera el Estado. Este último acabó imponiéndose en los países centrales, antes de extenderse a todo el sistema mundial.” Para mayores luces sugiero la lectura del capítulo La reinención solidaria y participativa del Estado.” En De Sousa Santos, Boaventura: “Reinventar la democracia Reinventar el Estado.” CLACSO, Buenos Aires, 2005, Págs. 57-97.

¹²⁰ Agenda: Perú, realiza un análisis de las múltiples crisis por las que atravesó el país, y en los puntos: crisis de las instituciones y capacidad institucional y demandas sociales, establecen que: “La mayoría de las instituciones no ha podido funcionar plenamente como tales, debido principalmente al deterioro organizativo, al bloqueo de los procesos de interacción social y al cuestionamiento de las normas establecidas, lo que ha conducido a una crisis institucional sin precedentes en el último siglo... Esta crisis es también producto del desfase entre la capacidad de las instituciones para organizar y responder a las demandas sociales, económicas y políticas de la población, y la multiplicación de estas demandas que tuvo lugar en los últimos decenios debido al rápido crecimiento de la población y a la menor disposición de las personas para seguir tolerando injusticias.” En Sagasti, Francisco; Patrón, Pepi; Hernández, Max; Lynch, Nicolás: “Democracia y buen gobierno hacia la gobernabilidad democrática en el Perú.” Agenda Perú, Editorial Apoyo, (Tercera edición, corregida y aumentada), Lima, 1995, pág. 39.

¹²¹ Llamamos Regímenes inciertos aquellos mandatos asumidos de forma legal, pero que ejercen ilegítimamente el poder.

sociedad que administra.¹²² Por lo tanto, *no podemos pensar en una transformación social a partir del Estado y más aún desde las políticas públicas, sin antes restablecer, en la dirección intergubernamental, una conexión coherente entre la esfera política-económica y la acción pública*. Es decir, mientras el gobierno no asuma una linealidad ideológica, económica e institucional frente a los intereses públicos, todo esfuerzo e intento por lograr la gran transformación social, será en vano. Debemos empezar por renovar y articular eficazmente las estructuras del Estado (neoinstitucionalismo), con el único objeto de devolverle la confianza e institucionalidad debida al gobierno y sus instituciones. Asimismo instaurar mecanismos y estrategias conjuntas de integración política, social, económica y geográfica (capital social y desarrollo económico local), de modo tal, que el Estado y la sociedad garantice, coordinadamente, la sostenibilidad de una gobernanza y una economía nacional de mercado también democrática.

2.3.1.1 De la desinstitucionalización al Neoinstitucionalismo del Estado.

Hablar de la institucionalidad del Estado Peruano, es hablar de un proceso complejo de desinstitucionalización generalizada,¹²³ que afectó en gran medida la configuración política y económica del Estado. Si bien es cierto, esta fragilidad institucional, benefició en un principio al crecimiento económico; con la liberalización de la economía, la privatización de entidades públicas, la desregulación del mercado, el aumento de la inversión extranjera, etc., en el mediano plazo generó una relación antagónica entre el Estado y la sociedad, a tal punto que las principales instituciones del aparato estatal, se encuentran, hasta hoy, en constante tela de juicio; por el alto grado de corrupción e incapacidad dentro de la

¹²² En el plano político Pedro Medellín refiere: “Las políticas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen. No son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran. Las políticas públicas hay que examinarlas desde el régimen político y el gobierno.” En Medellín Torres, Pedro: “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad.” CEPAL - SERIE Políticas sociales N° 9, Santiago de Chile, Julio 2004, pág. 7.

¹²³ Esta pérdida progresiva de legitimidad, estabilidad y valor de las instituciones o llamada también desinstitucionalización, empieza en el Perú desde los ochenta con la década perdida y se agudiza en los noventa con la reestructuración económica y el avance de las políticas de liberalización. Si bien es cierto, en el nuevo milenio, hubo la intención por reformar la institucionalidad del Estado, este proceso no produjo los efectos, ni los resultados deseados.

administración pública. De allí que todo intento de reforma o modernización institucional no logra alcanzar, tanto la legitimidad debida, como las condiciones necesarias, para que el Estado, la sociedad y el mercado, como instituciones activas, coexistan funcional y eficientemente en una *democracia responsable*. Por lo tanto, la tarea empieza por construir un neoinstitucionalismo del aparato del Estado, capaz de garantizar, en una economía nacional de mercado democrático, la sustentabilidad y sostenibilidad de políticas públicas coherentes e interministeriales, que favorezcan la inclusión social productiva desde abajo y desde lo local (impulso y emergencia de las comunidades).

Esta nueva institucionalidad del aparato del Estado, promete en el mediano y largo plazo: fortalecer las instituciones estatales, con gestión pública de proximidad e infraestructura física/tecnológica, acorde a las exigencias contemporáneas de la nueva administración pública. Renovar y afianzar la relación Estado-mercado-sociedad civil, a través de políticas inclusivas de desarrollo emprendedor e impulsos económicos (óptima distribución de la riqueza), que beneficie la coordinación/articulación de fuerzas públicas y privadas en aras de una mejor competitividad y mayor oferta de oportunidades productivas. Democratizar el poder otorgándole mayor fuerza de decisión, presupuesto y control a la participación ciudadana, lo que supone una interrelación de fuerzas sociales capaces de exigir y vigilar el cumplimiento de los intereses públicos, en razón del autoritarismo, corrupción e incapacidad de muchos gobiernos regionales, que, en la actualidad representan un real obstáculo político y económico para la libre integración local-nacional, además de impedir, claro está, un verdadero proceso de descentralización.¹²⁴ En definitiva la calidad institucional del Estado depende, fundamentalmente, del desempeño democrático eficaz y eficiente de sus propias instituciones,¹²⁵ y no de operadores políticos que intentan maquillar la ineficiencia

¹²⁴ Esto es si entendemos la descentralización como un adecuado proceso de reorganización política y administrativa del Estado central que incluye la transferencia de competencias, funciones y recursos hacia organizaciones territoriales interconectadas, implicando todo ello una desjerarquización de las relaciones de poder, acompañada de mecanismos activos de participación ciudadana.

¹²⁵ Ricardo Uvalle, infiere: "...el desempeño no es un asunto trivial o intrascendente, sino que ocupa un lugar básico en el horizonte de los gobiernos, pues de él depende el reconocimiento o el desprestigio que los mismos pueden tener en el corto, mediano o largo plazo...el desempeño que acrediten es fundamental para determinar si la confianza de los ciudadanos en sus instituciones tiende a multiplicarse o bien corre el riesgo de ingresar a la ley de los rendimientos decrecientes." Léase en Uvalle, Ricardo: "Los fundamentos institucionales de la gestión pública." VII Congreso Internacional

institucional con soluciones particularizadas y mediáticas (farandulización de la gestión pública).

2.3.1.2 De la gobernabilidad a la gobernanza democrática.

En los últimos 30 años la gobernabilidad en el Perú, no sólo jugó un papel importante en la consolidación de la democracia y en el fortalecimiento de las capacidades directivas de los gobiernos, frente a los constantes conflictos sociales¹²⁶ e inestabilidad política;¹²⁷ sino también en la actual legitimación de los diferentes niveles jurisdiccionales de gobierno.¹²⁸ Sin embargo, este interés casi persistente, del gobierno, por el uso reiterado de un enfoque meramente gubernamental(ista), como es y ha sido la gobernabilidad, resulta en estos tiempos; anacrónico e insuficiente, más aún si los objetivos del gobierno están encaminados hacia la gran transformación social desde el Estado. Pues como afirma Aguilar Villanueva: “El enfoque de gobernabilidad no cambia el modo y patrón tradicional de dirigir la sociedad, que sigue siendo pensado y justificado como gubernamentalmente estructurado y dominado, y que da por un hecho que la sociedad económica y civil puede ser sólo objeto y destinatario del gobierno y de la administración pública, pero en ningún modo sujeto.”¹²⁹

del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct., 2002.

¹²⁶ Joan Prats define gobernabilidad como “un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales (...) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. Véase Prats, Joan: “El progreso no es lo que era. Fundamentos institucionales para un país en riesgo.” Instituto Internacional de Gobernabilidad, El desarrollo posible, las instituciones necesarias. Plural/IIG, La Paz, 2003, pág. 28.

¹²⁷ Para Antonio Camou gobernabilidad es: “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz.” En Camou, Antonio. (Estudio preliminar y compilación): “Los desafíos de la Gobernabilidad.” FLACSO/IISUNAM/Plaza y Valdés, México, 2001, pág. 36.

¹²⁸ Sinesio López refiere: “En el 2000, la gobernabilidad adquiere un sentido más amplio: además de aludir a la estabilidad y la eficacia, añade la legitimidad. La legitimidad se refiere a gobiernos que tienen el consentimiento de la ciudadanía para gobernar, expresado en elecciones generales, libres, limpias, competitivas y periódicas. La legitimidad tiene actualmente un sentido integral.” En López, Sinesio: “Democracia y gobernabilidad: actores, instituciones y condiciones.” Cuadernos descentralistas 20, Lima, pág. 20.

¹²⁹ Aguilar, Luis F: “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza.” Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39, (Oct. 2007), Caracas, pág. 6.

En efecto, la gobernabilidad no es un enfoque social, su naturaleza Estado-céntrica y burocrática, está orientada únicamente a afianzar la acción gubernativa y/o administrativa del gobierno, desvalorizando así; la gran capacidad organizativa y participativa de la sociedad, en la resolución de diversos problemas y en la gestión de los asuntos públicos.

En otras palabras, *la gobernabilidad concede al gobierno validez institucional para gobernar, más no validez directiva para regir la sociedad. En consecuencia, surge la necesidad de incorporar, complementariamente, el enfoque de gobernanza en la dirección de la sociedad. Lo que implica por definición: involucrar toda forma de organización social económica y no económica en la tarea directiva de gobernar, con el útil propósito de reducir drásticamente los elementos jerárquicos de un sistema excluyente.*¹³⁰

Por lo tanto un gobierno cuya decisiones políticas, sociales, económicas, culturales y ambientales resulten del esfuerzo coordinado y democrático de lo que llamaría Aguilar Villanueva una "dirigencia colectiva" o "sistema directivo" (governance system), de la cual formen parte no sólo actores gubernamentales, sino también no gubernamentales (empresas privadas, organizaciones sociales, locales, nacionales o internacionales), que a través de sus respectivas lógicas de intervención (arreglos, negociaciones, acuerdos, pactos, etc.) y aporte de recursos tangibles e intangibles, hacen factible que los asuntos públicos se orienten hacia objetivos comunes de gran valía,¹³¹ es en definitiva un gobierno accesible, abierto, de cara a la nueva transformación social y a la instalación de una verdadera gobernanza democrática.

¹³⁰ Léase en Peters, B. Guy: "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?" Foro Internacional, Vol. XLV, Núm. 4, octubre-diciembre, 2005, págs. 585-598, El Colegio de México, México.

¹³¹ Sugiero la lectura de Aguilar Villanueva, Luis: "El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis." Frontera Norte, Vol. 22, Núm. 43, enero-junio, 2010, págs. 187-213, El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13612035008>

2.3.1.3 De la economía social de mercado a una economía nacional de mercado democrático.

Desde que la restructuración económica llegó al Perú en los noventa, la economía estuvo práctica y teóricamente asociada al libre mercado, al neoliberalismo ortodoxo y al capitalismo transnacional. Aceptaciones que, sin duda alguna, sirvieron para justificar el ansiado crecimiento económico y a la vez erigirse como las principales causas de la profunda desigualdad y del aumento de la exclusión social e inequidad en el país. En efecto, el tipo de economía social de mercado que aplicó el gobierno fujimoristas, Perú posibilista y aprista, contribuyó en estas dos últimas décadas, a polarizar, casi proporcionalmente, la sociedad peruana: por un lado, los que se encuentran bien con el modelo económico (sociedad visible) y por otro, los que están mal y además ven mal a los que se benefician de este tipo de economía (sociedad no visible), orientada más al elitismo capitalista, que al progreso y bienestar socioeconómico del país.¹³²

En consecuencia, esta cuestión ha originado una alta conflictividad social difícil de solucionar, al menos en el corto plazo.¹³³ Sin embargo el problema de fondo no radica en la economía social de mercado, como modelo económico en sí, sino más bien cómo los gobiernos asumen política, ideológica, ambiental y socialmente dicho modelo o cualquiera que el Estado constitucionalmente adopte en el futuro.

Es decir, *el adecuado manejo de la economía depende exclusivamente de la capacidad e interés del gobierno y sus políticas públicas por democratizar el mercado (reordenamiento y desmonopolización del espacio económico nacional) e impulsar el aparato productivo interno (diversificar y expandir el mercado interno, desarrollar el mercado doméstico de capitales y fomentar el capital humano y*

¹³² Está polarización, económica y social, también se ve reflejada en las últimas elecciones presidenciales del 2011, en la cual el candidato nacionalista obtuvo el 51.449% mientras que la candidata fujimorista obtuvo el 48.551%, ambos con tendencias políticas y económicas opuestas, el primero rechazaba el modelo económico heredado de los noventa y la segunda elogiaba los aciertos en materia económica que se venía ejecutando desde los noventa.

¹³³ En su último reporte de Junio del 2012 la Defensoría del pueblo da cuenta de 169 conflictos activos y 78 conflictos latentes. La mayor cantidad de conflictos sociales se ubica en el departamento de Ancash (29 casos) y Puno (22 casos); le siguen los departamentos de Cajamarca (15 casos), Cusco (15 casos) y Lima provincias (15 casos). Continúan siendo tratados 77 casos mediante procesos de diálogo. Asimismo, se registraron 93 acciones colectivas de protesta. Véase en <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php>

tecnológico¹³⁴) a partir de la coexistencia funcional de políticas macro, meso y microeconómicas.

Más específicamente, una economía de mercado: “nacional” y “democrático,” comprometida con la inclusión social productiva, de abajo hacia arriba y de lo local a lo nacional y global. Incluso en esa línea, se viene planteando a nivel latinoamericano, formas ampliadas de economías alternativas, llamadas: economía popular y/o economía solidaria¹³⁵ (también conocida como economía social). Cuya lógica interna está basada en el colectivismo, beneficio mutuo, autogestión, comercio justo, igualdad, consumo ético, responsabilidad social y ambiental, en contraposición del individualismo, la acumulación y concentración del capital, la competencia desleal, el consumismo y el desinterés por el entorno social y ambiental, características propias e inadecuadas de la actual economía neoliberal y del capitalismo transnacional.

En fin, más allá de reconocer las bondades contenidas en la economía solidaria, lo que esta investigación se propone plantear, es la construcción objetiva de una economía nacional eficiente, capaz de integrar social, económica y localmente al país, sin alterar el vínculo Estado, mercado y sociedad, ya que estas como instituciones fuerza, garantizan la libertad, democracia e institucionalidad política, económica y social del país. Sólo así, con economías nacionales sólidas, los diferentes Estados de Latinoamérica (regionalización económica) podrán, unidos, desacoplarse de la hegemonía del capitalismo imperialista y revertir de esta manera toda una historia de marginalidad y subordinación económica y social.

¹³⁴ Félix Jiménez menciona: “En conclusión, para crear capacidad empresarial y, simultáneamente, construir una economía nacional de mercado, hay que eliminar las tres restricciones (de mercado interno, de financiamiento, y de capital humano y tecnología) que impiden que se expanda la inversión privada nacional.” Léase en Jiménez, Félix. “Economía Nacional de Mercado: una estrategia nacional de desarrollo para el Perú.” En Rodríguez, José y Tello, Mario. (Editores): “Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015.” Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2010, pág. 354.

¹³⁵ Marcos Arruda precursor y defensor de la economía solidaria refiere: “Es una forma ética, recíproca y cooperativa de producir, intercambiar, financiar, consumir, comunicar, educar, desarrollarse, que promueve un nuevo modo de pensar y vivir. Es necesario resistir al poder del neoliberalismo, impulsando nuestros propios poderes, empezando por tomar conciencia de que otro mundo es posible.” Marcos Arruda en su intervención en el IV Foro social Mundial, Enero, 2004.

2.3.2 Capital social y desarrollo económico local: La doble escalera de la inclusión social productiva en el Perú.

A tres años del plazo fijado para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio, la pobreza todavía sigue siendo un reto difícil de superar. En el Perú, la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas, cuyos niveles de ingreso, están por debajo de la línea de pobreza extrema, está por cumplirse.¹³⁶ Sin embargo, esta caída en la tasa de pobreza total y extrema pobreza no se ve reflejada en la realidad, diversas zonas, en su mayoría alto andinas,¹³⁷ aún se encuentran excluidas social, económica y geográficamente, a pesar de contar con territorios potencialmente productivos y escasas comunidades rurales autogestionarias, dispuestas a enfrentar el empobrecimiento material con: confianza, reciprocidad y cooperación.¹³⁸

Es en estos escenarios, donde el Estado debe fomentar e impulsar, a través de políticas públicas de inclusión social productiva, la movilización de recursos sociales (capital social) y la activación e impulso integral de las economías locales (desarrollo

¹³⁶ Según el informe 2008 la pobreza extrema en el Perú cayó de 23% en 1991 a 12,6% en el año 2008. La meta es reducir esta proporción a 11,5% al 2015. El mismo informe menciona: “A nivel nacional, se ha reducido la incidencia de pobreza en todos los departamentos del Perú, salvo en Huancavelica, donde más del 60% de la población se encuentra en este estado. Por otro lado, se observan elevados porcentajes de población en situación de pobreza extrema en áreas rurales de la selva y la sierra.” Entre el 2004 y el 2008, la brecha de la pobreza en promedio se redujo en 5,1 puntos porcentuales. Así mismo, en el área rural, si bien se registra una disminución en la brecha de pobreza de 5,6%, ésta es aún elevada (21%). Consúltense en *Objetivos de desarrollo del milenio: Informe del cumplimiento Perú-2008. Resumen ejecutivo.* PCM-Perú y Unesco. Véase también en <http://www.onu.org.pe/upload/documentos/IODM-Peru2008.pdf>

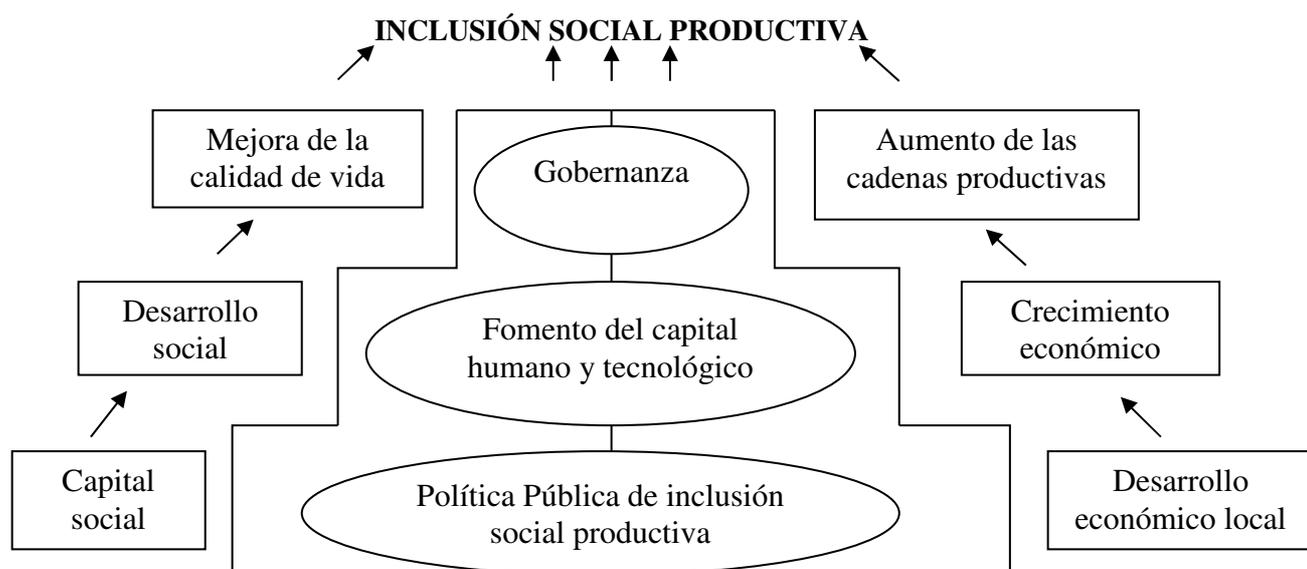
¹³⁷ El informe Técnico-Evolución de la pobreza 2007-2011 refiere textualmente: “Por regiones naturales, los pobres están concentrados en la Sierra donde el 49,0% de los pobres del país se encuentra en esta región, seguido por la Costa con 34,5% y la Selva el 16,5%.” Adicionalmente destaca: “Los pobres extremos mayoritariamente se concentran en el área rural del país, el 83,4% de ellos se encuentran residiendo en este ámbito. De acuerdo con las regiones naturales, 71,3% del total de los pobres extremos se encuentran en la Sierra. Estas cifras encierran cambios en la distribución urbano-rural de la población en situación de pobreza total y de extrema pobreza, que revisten especial importancia dada la diferente naturaleza que caracteriza a este fenómeno en estos contextos geográficos.” En *Informe Técnico Evolución de la Pobreza 2007-2011.* INEI, Lima, Mayo 2012, pág. 42.

¹³⁸ Raúl Atria describe citando a Durston: “La confianza es el resultado de la iteración de interacciones con otras personas, que demuestran en la experiencia acumulada, que responderán con un *quid pro quo* a un acto de generosidad alimentando un vínculo que combina la aceptación del riesgo con un sentimiento de afectividad o identidad ampliada. La reciprocidad se ha entendido como el principio rector de una lógica de interacción ajena a la lógica del mercado, que involucra intercambios basados en obsequios. La cooperación es la acción complementaria orientada al logro de objetivos compartidos de un emprendimiento común.” Véase, Atria, Raúl. “La dinámica del desarrollo del capital social: factores principales y su relación con movimientos sociales.” En Arriagada, Irma. Miranda, Francisca (compiladoras): “Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza.” Seminario taller “Capital social, una herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural.” Santiago de Chile, 8 y 9 de enero de 2003, pág.51.

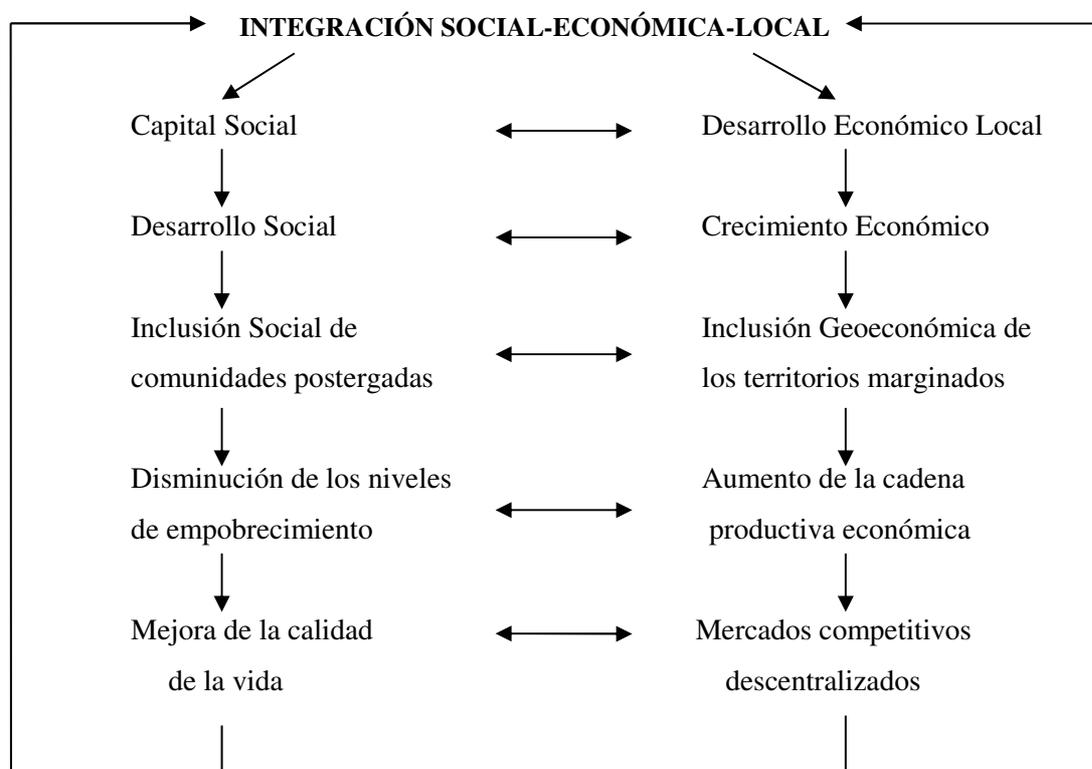
económico local), con la finalidad de romper el círculo generacional de la pobreza, con alternativas sustentables de empleo y generación de ingresos económicos.

Efectivamente, tanto el capital social como el desarrollo económico local (DEL) al fusionarse en una política pública, se convierte estratégicamente en, lo que bien podríamos llamar, una doble escalera de la inclusión social productiva (Figura 2), ya que ambos enfoques se encuentran directa y dialécticamente relacionados entre sí (ver figura 3). Esto es, mientras el capital social fortalece el desarrollo social, induce la inclusión social de las comunidades postergadas, minimiza los niveles de empobrecimiento y mejora la calidad de vida de las mismas, el DEL, a su vez, consolida el crecimiento económico local-nacional, favorece la inclusión geoeconómica de los territorios marginados, aumenta la cadena productiva económica y crea mercados competitivos descentralizados. En suma, *el capital social y el desarrollo económico local como componentes de inclusión social productiva, generan en el mediano y largo plazo la integración social, económica y local de las diferentes comunidades urbanas y rurales vulnerables del País*. Por lo tanto el gobierno tiene las herramientas necesarias para potenciar las fuerzas productivas sociales y locales, sólo le queda el reto de crear las condiciones necesarias para su implementación.

Figura 2: La doble escalera de la inclusión social productiva.



Fuente. Elaboración propia.

Figura 3: Integración social-económica-local.

Fuente. Elaboración propia.

2.3.3 La difícil reproducción del capital social en el Perú.

La razón fundamental de este punto no radica en poner de manifiesto un enfoque negativo o pesimista de la aplicabilidad del capital social en nuestra realidad, es simplemente un diagnóstico anticipado de su mal uso. Si bien es cierto existe críticas y debates alturados en contra del capital social,¹³⁹ creemos y estamos convencidos

¹³⁹ No han dejado de formularse críticas al concepto de capital social. En efecto, algunos autores como Portes y Landolt sostiene que este enfoque esconde un lado oscuro que puede llevar a la discriminación, la explotación, la corrupción y la dominación por mafias y sistemas autoritarios. Véase Portes, Alejandro y Landolt, Patricia: "El lado oscuro del capital social." *The American Prospect* 26 (Mayo-Junio), 1996, págs.18-22. En otro aspecto Portes por ejemplo, advierte que la sociabilidad puede ser fuente de bienes públicos, como los celebrados por Coleman y otros, pero también de males públicos, como la tendencia a desincentivar la iniciativa individual, la exclusión de los otros, la restricción de la libertad, y, aunque no lo dicen los principales críticos, la incitación de los conflictos intragrupal; pero sobretodo las normas de solidaridad y de asistencia mutua pueden dar origen a una actitud de aprovechamiento injusto de los esfuerzos de los demás, en que se disipan las oportunidades de acumulación. Véase También Portes, Alejandro: "El capital social: sus orígenes y aplicación en la sociología moderna." *En Annual Review of Sociology*, vol. 24, 1998.

que sus resultados depende estrechamente del interés político y económico con que se tome en cuenta, ya que no basta importar sus cualidades, a partir de análisis conceptuales externos, ni mucho menos de experiencias exitosas en países diferentes. Es necesario reelaborar un análisis propio, que se ajusté a la nueva estructura social del Perú.

Son los gobiernos quienes deben tomar las medidas políticas y económicas necesarias, para instalar una eficaz política pública, que induzca a la creación, fortalecimiento y reproducción del capital social. Sobre todo orientada a revertir aquellos puntos de quiebre como son: empobrecimiento, desconfianza social e institucional, falta de reconocimiento social productivo y desigualdad socioeconómica, que afectan profundamente el desarrollo social y el crecimiento económico de las diferentes comunidades vulnerables del país.

Pues, ésta fractura subjetiva de la sociedad, producto del desinterés de los gobiernos por revertir la desconfianza, conllevó indiscutiblemente a desarticular todos los procesos sociales que procuraban armonía social y por ende un desarrollo socioeconómico sustentable en el país. Por lo tanto es inútil creer que el capital social puede reproducirse espontáneamente, sin intervención del Estado, al menos para la experiencia peruana, sin antes replantear el enfoque tradicional e importando que se viene aplicando dentro de las políticas sociales y que han aspirado únicamente al anunciamiento más no a la creación, fortalecimiento y mantenimiento del mismo, más aún, en contextos adversos como el nuestro: post violencia terrorista, altos niveles de desconfianza social, bajos niveles de compromiso cívico, desinstitucionalización, corrupción, etc. En consecuencia para que se inicie un eficaz proceso de reproducción del capital social y por ende la emergencia de innumerables comunidades postergadas, es necesario, en principio: contar con un análisis multidimensional de las comunidades urbanas y rurales del Perú a partir de la identificación de las mismas, conocer de antemano su nivel de organización y funcionalidad productiva dentro de lo que llama Krugman “la nueva geografía económica”¹⁴⁰ y finalmente injerir de forma efectiva la participación activa y

¹⁴⁰ La nueva geografía económica de Krugman se basa en que: el comercio, la especialización, los rendimientos crecientes, las economías de escala y la competencia imperfecta son mucho más importantes que los rendimientos decrecientes, la competencia perfecta y la ventaja comparativa; y

consensuada¹⁴¹ de diversos actores: Estado, sociedad civil, cooperación internacional y sector privado.

2.3.4 Políticas sociales en el Perú: Dos décadas administrando pobreza.

Si bien es cierto, la naturaleza de las políticas públicas no radica en acabar, ni mucho menos terminar con los grandes problemas de la sociedad (pobreza, desigualdad, exclusión, inseguridad, etc.) sí lo es, mejorar la calidad de vida y las capacidades de quienes más lo necesita. No obstante, *en el Perú las políticas sociales, en su mayoría heredadas de gobiernos populistas y autoritarios, han servido básicamente para administrar la pobreza, hasta el punto de burocratizar e institucionalizar políticas públicas ineficientes. En estas dos últimas décadas, las políticas sociales, en su enfoque asistencialista, han estado orientadas más al clientelismo político y al beneficio de minorías privilegiadas (pobres y no pobres), que a la verdadera atención de las demandas y/o necesidades de los actores.* En el caso de las políticas sociales, el gobierno es consciente que aún existen problemas estructurales, como: la dificultad para establecer objetivos y metas comunes a nivel del conjunto de los programas sociales (sectorialidad dura), criterios inadecuados de nivel y asignación presupuestal (bajo gasto social y mayor gasto salarial), problemas de gestión (mala focalización, escaso sistema de información, descoordinación con actores de la sociedad, falta de participación de los beneficiarios y corrupción) e insuficiencia en el monitoreo y evaluación (desinterés por la calidad).¹⁴² Sin embargo, a pesar de las deficiencias, los gobiernos deciden hacer de los problemas

que las economías externas por tamaño del mercado y por innovación tecnológica que apuntalan dichos rendimientos crecientes, no son de alcance internacional y ni siquiera nacional, sino que surgen de un proceso de aglomeración de naturaleza regional o local. En Masahisa, Fujita; Krugman, Paul and Venables, Anthony: "The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade." The MIT Press, Cambridge, 1999.

¹⁴¹ Para Giddens la reproducción social no se despliega con ninguna de los determinantes causales característicos del mundo físico sino que aparece como un rasgo siempre contingente del uso bien informado de la convención" en Giddens, Anthony: "Modernidad e identidad del yo." Editorial Península, Barcelona, 2000, pág. 71.

¹⁴² Mencionamos que el gobierno es consciente de los problemas en las políticas sociales, porque están plasmado en una publicación realizada por la misma Gerencia de Programas Sociales (GPS) de la Contraloría General de la República (CGR), llamado "Programas sociales en el Perú. Elementos para una propuesta desde el control gubernamental." En todo caso véase en Contraloría General de la República. "Programas sociales en el Perú. Elementos para una propuesta desde el control gubernamental." Contraloría General de la República y Cooperación Alemana al Desarrollo – GTZ. Lima, Febrero del 2008.

sociales más ministerios (MIMP y MIDIS), cuando son los ministerios, como instituciones ejecutoras de políticas, los que no vienen cumpliendo eficientemente su función. Por lo tanto, el gobierno debe establecer, a nivel ministerial, lo que llamamos una “brújula de las políticas públicas” (ver figura 4), en donde la calidad de vida de las personas (desarrollo de capacidades humanas e inclusión social productiva) sea el norte de todos los ministerios,¹⁴³ y no los problemas sociales (pobreza, vulnerabilidad, exclusión social, etc.) tarea de algunos de ellos. En el Perú existen diecinueve ministerios (cuatro más que los EE.UU¹⁴⁴) de los cuales, once (PCM, MIMP, MIDIS, MINEDU, MINSA, MTPE, MEF, MTC, PRODUCE, VIVIENDA y MINAG.), tienen a su cargo programas sociales de lucha contra la pobreza, la mayoría de ellos asistenciales, desarticulados y superpuestos, mientras los demás ministerios (MINCU, MEM, RREE, MINAM, MINDEF, MININTER, MINCETUR, MINJUSDH) cumplen, independientemente, funciones burocráticas exclusivas de su competencia. En fin, lo que queremos plantear, en esta investigación, es la desburocratización de las políticas públicas en torno a la disminución de la pobreza a través de la inclusión socioeconómica productiva y la universalización de la calidad de vida. Esto es, sustitución progresiva de los programas sociales de lucha contra la pobreza por políticas de integración socioeconómica productiva y universalismo básico,¹⁴⁵ de tal modo que los diecisiete

¹⁴³ Los ministerios no deben permitir que los peruanos lleguen a ser tan pobres que causen dolor, misericordia y/u oportunismo político.

¹⁴⁴ El gobierno federal de los Estados Unidos cuenta con 15 Departamentos o secretarías de Estado para 311.999.354 habitantes, paradójicamente el Perú tiene 19 Ministerios para una población estimada de 30.135.000 habitantes. No deseamos imaginarnos como sería la historia del país del norte con nuestra administración pública.

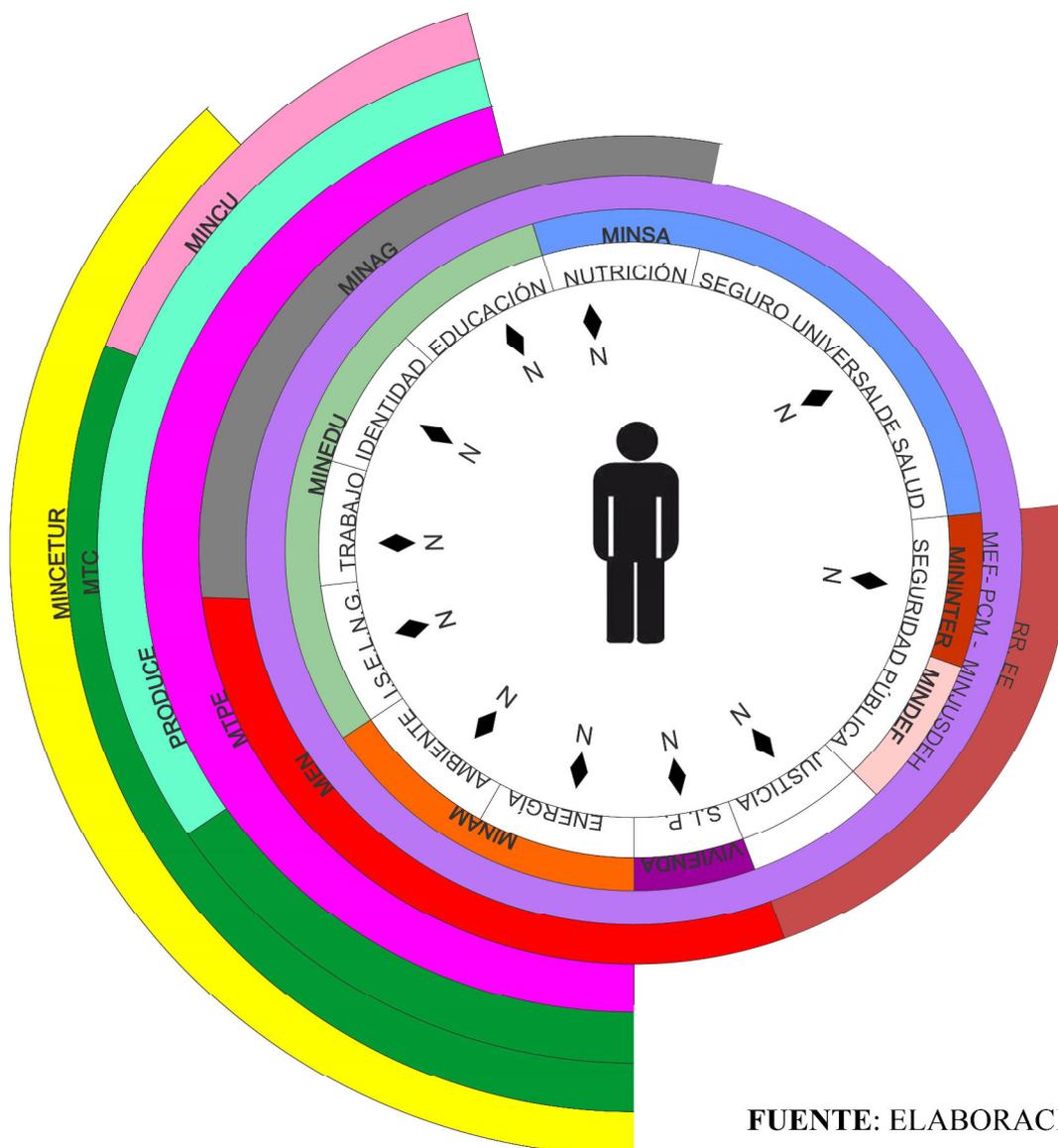
¹⁴⁵ Autores del universalismo básico mencionan: “El universalismo básico, si bien apunta a promover un conjunto de servicios de cobertura universal que cumplan con estándares de calidad para todos, se propone para un conjunto limitado de prestaciones básicas, que incluye las prestaciones esenciales de derecho universal, que variará de acuerdo con las posibilidades y definiciones propias de cada país. Se trata de una propuesta realista que entiende las limitaciones presupuestarias e institucionales de la región. Implica también un desafío, pues, al proponer servicios básicos de calidad para todos, jalonará, tal y como ha sucedido históricamente en el contexto mundial, incrementos en los recursos públicos destinados a los sectores sociales. Así, sobre las prestaciones básicas iniciales se irá construyendo una protección social de mayor alcance a medida que se vaya fortaleciendo la atención y el respaldo social a servicios sociales de calidad. Para que esto se dé, se requiere fortalecer el manejo eficiente y transparente de los recursos públicos y el uso de mecanismos que permitan ir resolviendo virtuosamente las tensiones entre demandas sociales y restricciones fiscales.” Véase Filgueira, Fernando. Molina, Carlos Gerardo. Papadópulos, Jorge y Tobar, Federico: “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida.” En Molina, Carlos Gerardo, Editor: “Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina.” BID-PLANETA, 1era. Edición, México, 2006, pág. 21.

ministerios,¹⁴⁶ articulados bajo el principio de coherencia y unicidad de objetivos (a manera de política de Estado), intervengan eficazmente sobre las causas de los grandes problemas sociales y no en las consecuencias de sus propias ineficiencias, incentivando así la emergencia de una nueva sociedad peruana inclusiva y visible. En ese sentido proponemos la intervención interministerial en el tratamiento de los siguientes derechos fundamentales:

- Educación: MINEDU-MEF-PCM-MINJUSDEH-MINAG-MTPE-PRODUCE.
- Identidad: MINCU-MINEDU-MEF-PCM-MINJUSDEH-MINAG-MTPE-PRODUCE- MINCETUR.
- Trabajo: MTPE-MINEDU-MEF-PCM-MINJUSDEH-PRODUCE-MTC-MINCETUR-MINAG
- Nutrición: MINSA-MINEDU-MEF-PCM-MINJUSDEH.
- Seguro universal de salud: MINSA-MEF-PCM-MINJUSDEH.
- Seguridad pública: MININTER-MINDEF-MEF-PCM-MINJUSDEH-RR.EE.
- Justicia: MINJUSDEH-MEF-PCM.
- Integración socioeconómica local/nacional/global (I.S.E.L.N.G): MINCETUR-PRODUCE-MINAG-MINEDU-MTC-MEF-PCM-MINJUSDEH-MEN-MTPE.
- Servicios e infraestructura pública (S.I.P): VIVIENDA-MEF-PCM-MINJUSDEH-MEN.
- Energía: MEN-MINAN-MEF-PCM-MINJUSDEH-MTPE-MTC-MINCETUR.
- Medio ambiente: MINAN-MEN-MEF-PCM-MINJUSDEH-MTPE-MINCETUR-MINEDU-MTC.

¹⁴⁶ Mencionamos diecisiete ministerios porque creemos que tanto el MIMP como el MIDIS al ser ministerios de inspiración mediática resultan prescindibles.

Figura 4: La brújula de las políticas públicas.



FUENTE: ELABORACION PROPIA

I.S.E.L.N.G.: Integración Socioeconómica Local/Nacional/Global.

S.I.P.: Servicios e Infraestructura Pública.

2.3.5 Capital social y DEL: ¿Por qué deben ser incorporados al diseño e implementación de políticas públicas de inclusión social productiva en el Perú? Caso emblemático: La cadena productiva de lácteos en la mancomunidad municipal del “Hatun Mayu,” Anta-Cusco.

En el transcurso de esta investigación, no sólo nos hemos preocupado en determinar las razones políticas, sociales y económicas por las cuales no existe una eficaz promoción del capital social y el desarrollo económico local (DEL); sino también, el plantear todo un argumento acerca de la importancia PRODUCTIVA que tienen ambos enfoques en la consolidación del desarrollo social y el crecimiento económico, a partir de la emergencia de comunidades inicialmente pobres del país. Proponiendo a la vez, ciertas condiciones necesarias para su diseño e implementación. Sin embargo creemos pertinente complementar este estudio con un breve proceso de análisis básico, donde usted lector, pueda establecer junto a nosotros ¿por qué el capital social y el DEL deben ser incorporados al diseño e implementación de políticas públicas de inclusión social productiva en el Perú?, tomando como caso referencial “la cadena productiva de lácteos en la mancomunidad municipal del Hatun Mayu, Anta-Cuzco. Para ello haremos uso de una técnica a la cual Eugene Bardach llama: “el camino de los 8 pasos para el análisis de políticas públicas,”¹⁴⁷ que consiste en abordar de forma secuencial o no (según la particularidad del caso), cada uno de los siguientes puntos: Definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de costos y beneficios, ¡Decida!, y Cuente su historia, de tal modo que podamos entender y comprender el porqué introducir estos componentes en el diseño de políticas públicas.

Definición del problema (simulación para el análisis básico):

“¿Por qué en el Perú, a pesar del éxito económico, existen demasiadas comunidades urbanas y rurales, potencialmente productivas, en situación de pobreza y extrema pobreza?”

¹⁴⁷ Bardach, Eugene: “Los 8 pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica.” Porrúa-CIDE, 4ta. reimpresión, México, 2008.

Obtención de información:

- Numerosas comunidades urbanas, rurales y étnicas, potencialmente productivas, no solo se encuentran en situación de pobreza sino también en aislamiento social, económico y geográfico en el Perú.
- El mayor porcentaje de la pobreza y extrema pobreza se encuentra en zonas urbano marginales y rurales alto andinas. Ejemplo: AA.HH. Huanta II S.J.L.-Lima (urbano marginal) y Anta-Cusco, (rural alto andino).
- La política social en el Perú no contempla el factor productivo en los programas sociales, operan mayormente bajo un enfoque asistencialista.
- El desarrollo económico local, empezó en el Perú como parte del proceso de descentralización y para una mejora en la gestión pública de algunas municipalidades o gobiernos regionales, sin embargo la falta de conexión con el gobierno central, a través de políticas nacionales que integre el desarrollo local con el nacional y global, generó un desequilibrio en el desarrollo social y económico del país (Regiones altamente productivas y Regiones con altos índices de pobreza).
- Existen a nivel nacional, experiencias exitosas de capital social económico y DEL que no se han replicado por falta de promoción e impulso del capital humano y económico desde el Estado; así como también de una gestión pública para el desarrollo productivo desde lo más pobres, un claro ejemplo es: La cadena productiva de lácteos en la mancomunidad municipal del “Hatun Mayu,” Anta-Cusco, cuya práctica, a pesar de ser tomada como modelo de desarrollo local, no se ha reproducido en comunidades vecinas.
- El Estado cuenta con recursos económicos suficientes,¹⁴⁸ para reorientar eficaz y eficientemente el gasto público y la inversión social productiva.
- El gobierno aún no supera la crisis institucional del aparato estatal (desinstitucionalización).
- Buen manejo económico y alta conflictividad social.

¹⁴⁸ El presupuesto público para el 2012 asciende a S/. 95.535 millones de soles, superior en 8% a la del 2011. Léase en sitio virtual: <http://peru21.pe/2011/11/26/economia/gasto-social-se-elevara-32-2012-2000702>

Construcción de alternativas:

- Diseñar e implementar políticas públicas de inclusión social productiva.
- Promover, crear e impulsar el capital social económico de las comunidades vulnerables del Perú.
- Fortalecer las capacidades humanas y tecnológica locales a través del enfoque de DEL desde el Estado central.
- Neoinstitucionalizar el aparato Estatal.
- Incorporar el enfoque de gobernanza en la dirección de los asuntos públicos.
- Nacionalizar y democratizar la economía de mercado a partir de la coexistencia funcional y productiva de políticas macro, meso y microeconómicas.
- Universalizar la calidad de vida.

Selección de criterios:

- Integración social, económica y geográfica.
- Inclusión social productiva.
- Horizontalidad del poder y linealidad de intereses públicos.
- Equidad en la distribución de la riqueza y oportunidades.
- Transformación del Estado
- Transformación social.

Proyección de los resultados:

- Comunidades urbanas, rurales y étnicas integradas social, económica y geográficamente. Referente práctico: La cadena productiva de lácteos en la mancomunidad municipal del “Hatun Mayu,” Anta-Cusco.
- Desburocratización de las políticas públicas en torno a la lucha contra la pobreza.
- Mejoramiento del empleo y calidad de vida de los peruanos.
- Nueva institucionalidad del Estado.

- Gestión pública de avanzada
- Coherencia en el manejo económico y bienestar social desde los más necesitados.

Confrontación de costos y beneficios:

- Los recursos destinados a los programas sociales aumentaron este año en 32%, con ello se dispone de un total de S/.13.749 millones de soles. Por otro lado los gobiernos regionales elevaron su presupuesto de 7% a 17%, esto es S/.30.513 millones de soles. Lo que representa un total de S/.44.262 millones de soles. Recursos públicos que bien pueden ser destinados a financiar la base económica de las diferentes comunidades vulnerables que se integren a la dinámica económica y productiva del país, de tal modo que podamos detener el círculo generacional de la pobreza, que cada año, como lo demuestra los últimos presupuesto públicos, generan elevados costos económicos y sociales, sin lograr los resultados e impactos deseados.

¡Decida!:

Este paso del proceso, nos sirve especialmente para verificar cuán bien se ha realizado el trabajo hasta este instante. Aun cuando usted lector no sea "quien tome la decisión", en este punto debe pretender que sí lo es. Entonces, DECIDA "qué hacer" sobre las bases de su propio análisis,¹⁴⁹ por nuestra parte, creemos que impulsar y fortalecer el capital social y el desarrollo económico local desde las políticas de inclusión social, es apostar por el desarrollo de capacidades de los más pobres y por la productividad de los diferentes territorios, incluso los más olvidados y pobres del Perú. Caso concreto y referencial es la experiencia exitosa de la cadena productiva de lácteos en la mancomunidad municipal del "Hatun Mayu," Anta-Cusco, que gracias al esfuerzo conjunto entre instituciones públicas, organismos no gubernamentales (ONG), asociaciones, redes de productores lácteos y la comunidad, pudieron mejorar su condición de vida a través de emprendimientos económicos

¹⁴⁹ Ibíd. Pág. 67.

colectivos sostenibles y sustentables, el cual les generó en corto plazo, oportunidad de empleos e ingresos económicos los suficientes para abandonar los programas sociales de lucha contra la pobreza.

Cuente su historia:

Ahora es el momento de comprobar la realidad, según Bardach una de las formas es tomar un taxi y contar esta historia, el taxista le preguntará: ¿cuál es la solución?, no titubee al decirlo, pues significaría que aún no se tiene claro el tema, lo recomendable es retomar el análisis, y así cuando vuelva a tener la oportunidad de explicar la solución, lo desarrollaras con contundencia y así está empezará por si sola a difundirse. ¡Yo lo hice, y comprobé que el capital social y el desarrollo económico local, como elementos de inclusión social productiva, aun no son conocidos por la mayoría de peruanos, pero que si deben ser incorporados en el diseño e implementación de políticas públicas de inclusión social productiva en el Perú, inténtalo!

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA

La metodología que proponemos, en este trabajo de investigación, consiste en construir una base teórica y práctica, lo suficientemente sólida, para respaldar nuestro planteamiento central: *incorporar el concepto de capital social y el enfoque de desarrollo económico local en el diseño e implementación de políticas públicas de inclusión social productiva en el Perú.*

En particular, esta metodología no solamente nos permite aplicar el marco teórico a un caso emblemático de éxito organizacional público/privado/comunitario, sino también determinar los vínculos productivos entre capital social y desarrollo económico local en el país. En sí, se trata de poner en claro manifiesto: la necesidad de incluir a las comunidades más pobres en la cadena productiva, a través de políticas públicas que fomenten el fortalecimiento y/o creación de capital social dentro de un proceso económico territorial, donde el sector público, las comunidades, academia y empresa privada se articulen eficientemente en función de una visión estratégica de productividad y calidad de vida.

Por tal motivo esta metodología de investigación se enmarca dentro de los principios de la investigación-acción participativa (IAP), con la única finalidad de conocer y a la vez informar todos los saberes adquiridos en el transcurso de este proceso económico de desarrollo participativo, como el realizado en la Mancomunidad municipal del Hatum mayu: Anta-Cusco, el cual refleja y sintetiza bien las numerosas pero insuficientes experiencias exitosas de capital social y desarrollo económico local en el país, de tal modo que la acción además de reforzar la teoría, inspire a quienes desean y pueden transformar la realidad.

En ese sentido recurrimos a las siguientes estrategias:

Fundamentación teórica:

- Recopilación y revisión de literatura especializada en: capital social, desarrollo económico local, gobernanza, neoinstitucionalismo, acción pública, acción colectiva, sociedad y políticas públicas.
- Clasificación teórica y conceptual de los temas relacionados a nuestra investigación.
- Construcción de un marco teórico que aporte una visión reflexiva y contribuya al debate y solución del problema.

Fundamentación práctica:

- Selección de un caso emblemático entre diversas iniciativas conjuntas de capital social y desarrollo económico local en el Perú.
- Contacto con el proyecto Kallpanchis, Mancomunidad municipal del Hatum Mayu y productores de lácteos de Anta-Cusco.
- Elaboración del diagnóstico de la organización:
 - a) Ubicación geográfica: **¿Dónde se encuentra localizada territorialmente?**
 - b) Actores: **¿Quiénes participan en la organización?**
 - c) Emprendimiento: **¿Cómo se gestó la organización?**
 - d) Modelo de la gestión: **¿Cómo se organiza?**
 - e) Niveles de formalización: **¿Existe una forma jurídica?**
 - f) Articulación interinstitucional: **¿Qué instituciones gestionaron la organización?**
 - g) Problemática a resolver: **¿Por qué actúan? y ¿Qué problemas resolvieron?**
- Seguimiento a la gestión organizativa:
 - a) Objetivos. **¿Para qué actúan? y ¿Qué finalidad o propósito tiene la organización?**
 - b) Estrategia: **¿Cómo actúan?**

- c) Actividad: **¿Qué hacen?**
 - d) Recursos: **¿Con qué se financian?**
- **Apreciación del impacto de la organización:**
- a) Nivel de fortalecimiento del capital social económico.
 - b) Mecanismos de participación democrática entre los diferentes actores sociales del territorio local.
 - c) Grados de gestión vinculados a las comunidades, Estado, empresa privada y especialistas.
 - d) Nivel de viabilidad y autosostenibilidad de la organización.
- **Sistematización de la información y elaboración de conclusiones y recomendaciones.**

CAPÍTULO IV:

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Fundamentos prácticos.

Este punto de la investigación tiene la finalidad de exponer de manera práctica la coexistencia socioeconómica efectiva del mercado, comunidades, organizaciones, institutos y distintas esferas gubernamentales, que de forma articulada y emprendedora impulsaron la dinámica productiva de una localidad inicialmente excluida.

Sin duda alguna, estamos hablando de la importancia que tiene la promoción y el fortalecimiento de la capacidad organizacional de las diferentes comunidades rurales en situación de vulnerabilidad, eje central del capital social, y de los procesos institucionales participativos, propios del enfoque de desarrollo económico local, para la superación de la pobreza y mejora de la calidad de vida, desde la participación activa del Estado. Relación que no sólo genera productividad, ingresos monetarios, empleabilidad e inclusión, sino también horizontalidad en la gestión de los asuntos públicos.

En suma, el interés radica en demostrar en la práctica la eficacia y eficiencia de la implementación del capital social y del desarrollo económico local como componentes primordiales en la formulación de políticas públicas de inclusión social productiva, desplazando así la ineficacia y burocratización de las actuales políticas y programas sociales de lucha contra la pobreza. Por tal motivo hacemos uso de la praxis, en esta etapa de la investigación, para consolidar nuestro planteamiento teórico y a la vez reflexionar sobre la base de estrategias políticas (gobernanza y neoinstitucionalismo), y elementos eficaces de integración social, económica y geográfica (capital social y desarrollo económico local), que ineludiblemente

esperamos sea de gran utilidad, fundamentalmente en aquellos que tienen la responsabilidad de diseñar, implementar y ejecutar políticas públicas en beneficio del vínculo productivo: Estado, mercado y sociedad.

Antes de dar inicio a este segmento de la investigación, creemos pertinente señalar que en el Perú se han realizado importantes, exitosas e innovadoras iniciativas conjuntas de capital social y desarrollo económico local. Entre ellas tenemos:

- a) Los ganadores del concurso “Mejores prácticas Municipales en Desarrollo Económico Local,”¹⁵⁰ los cuales figuran:
 - Promoción del circuito turístico cuatro lagunas: nuevo destino para el turismo alternativo-Municipalidad Provincial de Acomayo, Cusco.
 - Cooperativa Agraria de citricultores Juanjuí (COPACIJ)-Municipalidad Provincial de Mariscal Cáceres, Juanjuí.
 - Plan edil de reingeniería y fortalecimiento económico y comercial-Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, Lima.
 - Las ferias de Villa El Salvador-Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, Lima.

- b) Las prácticas de DEL y capital social reunidas en el “Compendio de experiencias innovadoras de buen gobierno municipal,”¹⁵¹ siendo algunas de ellas:
 - “Actividad Agroindustrial Rural (Producción Panela Orgánica) en Relación Amigable con Ecosistemas Forestales Andinos.” Municipalidad Provincial de Ayabaca, Piura.
 - “Mejoramiento de las Capacidades Técnico Productivas y Gestión de Artesanos del Distrito de Acora.” Municipalidad Distrital de Acora, Puno.

¹⁵⁰ Primer concurso nacional organizado por PROMDE entre febrero y mayo del 2001 donde participaron 19 experiencias de 16 municipalidades, que fueron calificadas exigentemente por un Jurado constituido por representantes del COPEI de la Sociedad Nacional de Industrias, MITINCI, Swisscontact, INICAM y OIT. Véase en sitio virtual: http://www.inicam.org.pe/2006/descargar/libros/mejores_practicas.pdf

¹⁵¹ La Red de Municipales Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) organizó el cuarto concurso de experiencias innovadoras de buen gobierno municipal 2010 estimulando de este modo el intercambio de iniciativas exitosas e innovadoras de lucha contra la pobreza, evidenciando así resultados concretos y replicables. Véase en www.remurpe.org.pe

- “Generando el Desarrollo Articulador con Actividades que Promueven el Empleo Local”. Municipalidad Distrital de Jesús, Cajamarca.
- “Implementación del Plan de Gestión Local para Promover en Rendimientos Económicos de Mujeres en la Gestión del Desarrollo Económico Local”. Municipalidad Distrital de Montero – Provincia de Ayabaca, Piura.

Experiencias que si bien son alentadoras; resultan insuficientes, sobre todo para un país con buen crecimiento económico e innumerables comunidades postergadas, en especial las rurales alto andinas y amazónicas, donde no existe la presencia activa del Estado, pero que a pesar de su alto nivel de empobrecimiento material, reúnen las condiciones básicas (cooperativismo, solidaridad, reciprocidad, voluntarismo, etc.) para llevar a cabo emprendimientos económicos colectivos. Por tal motivo el gobierno central debería promover, articular e impulsar este tipo de prácticas de capital social y desarrollo económico local dentro de las políticas de inclusión social.

Una vez aclarado este punto, damos inicio al estudio de un caso emblemático, el cual refleja y sintetiza bien la dinámica interna que otros emprendimientos económicos colectivos similares se han llevado a cabo en nuestro país en los últimos diez años.

4.1.1 Caso emblemático: La cadena productiva de lácteos en la mancomunidad municipal del “Hatun Mayu,” Anta-Cusco, 2009. (capital social y desarrollo económico local).

4.1.1.1 Diagnóstico de la organización.

- a) **Ubicación geográfica:** La Provincia de Anta pertenece a la Región Cusco. Su capital provincial se encuentra a tan solo 25 kilómetros y al noroeste de la ciudad de Cusco. Geográficamente está ubicada entre 1700 y 5850 msnm. El territorio de la provincia se halla circunscrito dentro de las cuencas del Vilcanota y el Apurímac, forma zonas de vida de ceja de selva y sierra. La provincia se subdivide en 9 distritos, estos, a su vez, se subdividen en 62 comunidades campesinas.

- b) Actores:** Conformado por asociaciones de ganaderos, comunidades campesinas y redes de productores lácteos.
- c) Emprendimiento:** En el 2007, Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (VSF CICDA) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) iniciaron un proceso de cooperación entre varias instituciones y comunidades rurales ganaderas, para el fortalecimiento del capital social y la consolidación del desarrollo económico local en la provincia de Anta. Intervinieron especialmente con las municipalidades provinciales y distritales para potenciar las capacidades de gestión y fomentar la inclusión social productiva a nivel local.
- d) Modelo de gestión:** En el año 2005, el municipio de Anta promueve el inicio de un proceso ordenado para alcanzar el desarrollo económico local, elaborándose el primer plan de desarrollo concertado de Anta con la participación de líderes comunales, asociaciones productivas, políticas, económicas y sociales de la zona (capital social). El municipio de Anta, a través de la actual Gerencia de desarrollo económico local (ex oficina de promoción agropecuaria y antes programa municipal de desarrollo agropecuario.), y el proyecto kallpanchis trabajaron tres ejes de desarrollo en la cadena lechera: producción, transformación y comercialización.
- En cuanto a la producción se desarrolló un programa de proveer semillas a las organizaciones de productores, donde el 50% de la dotación era financiada por el proyecto y el 50% por el productor. El proyecto en tres años logró incrementar más de 50 hectáreas de pastos cultivados, sumando más de 900 hectáreas que se logró instalar desde el 2005. Esta cifra se pudo alcanzar a partir de un trabajo coordinado entre ONG locales como CARITAS, Ayuda en Acción, APOMIPE e instituciones gubernamentales, como Ministerio de Agricultura, INIA, y la Municipalidad Provincial de Anta. Asimismo la Gerencia de DEL, implementó el programa integral de mejoramiento genético, instalando un servicio de banco de semen, el cual provee a los productores un

servicio de calidad y garantía, al igual que cursos y talleres para mejorar el manejo ganadero y de esa forma incrementar la productividad lechera en la zona. Estos talleres son organizados en coordinación con las diversas instituciones que trabajan el tema en la provincia.

- Con respecto a la transformación, fue el proyecto Kallpanchis quien asumió un rol preponderante en la zona, capacitando y organizando asociaciones y redes de productores lácteos, para la elaboración de productos derivados de la leche como son: el queso, yogurt y manjar, aprovechando así más de 30 mil litros diarios de leche fresca y la presencia del mercado de productores de Huancaro en la ciudad del Cusco, gestionado por la ARPAC y la Dirección Regional Agraria de Cusco, para comercializarlo.
 - Es en esta última etapa de la cadena lechera donde se trabajó conjuntamente con organizaciones interesadas en promover la participación en mercados locales, regionales y nacionales mediante la promoción de los productos lácteos en ferias y eventos a todo nivel.
- e) **Niveles de formalización:** las organizaciones debían formalizarse mediante la asociatividad libre y voluntaria, la cual se tramitó con algunos problemas iniciales. Estos problemas se centraban en que la asociatividad (capital social) dentro de las comunidades era un concepto relativamente nuevo, lo que en algunos casos se veía como contradicción a la comunidad campesina.
- f) **Articulación interinstitucional:** Las instituciones involucradas son:
- CADEP JMA: Centro Andino de Educación y Promoción “José María Arguedas.
 - ARPAC: Asociación Regional de Productores Agropecuarios de Cusco.
 - REMURPE: Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú.

- Municipalidad de Anta.
- VSF – CICDA: Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras.

g) Problemática a resolver: las comunidades rurales de Anta, no sólo se encontraban en situación de pobreza, sino que teniendo la posibilidad de mejorar sus ingresos económicos a través de la actividad ganadera desarrollada generacionalmente, estas no lograban su capacidad productiva real, pues contaban con animales cuya producción de leche era muy baja, debido al inadecuado manejo técnico y deficiente alimentación por falta de pastizales. Lo que llevó a la Municipalidad de Anta y diversas instituciones a trabajar conjuntamente en marco del proyecto Kallpanchis para mejorar la calidad de vida de las comunidades incrementando los ingresos económicos por medio del aumento y mejora de la producción de leche.

4.1.1.2 Gestión organizativa.

a) Objetivos: En marco del proyecto kallpanchis se buscó alcanzar en los respectivos componentes, los siguientes objetivos:

I. Desarrollo de las organizaciones de los Productores

➤ Objetivos:

- Fortalecer las instancias organizativas existentes en los productores.
- Motivar la formación de las organizaciones donde estas no existan (capital social) para impulsar un proceso dinamizador e implementar otras de carácter económico (capital social económico).
- Promover asesoría técnica legal para la defensa de su territorialidad y el fortalecimiento de su gobierno local.

II. Manejo y aprovechamiento de los recursos naturales

➤ Objetivos:

- Proteger el ambiente y la conservación de los recursos naturales contenidos en el área del proyecto, a través de acciones de

capacitación en inducción dirigidas a la población (fortalecimiento del capital humano), y de acciones físicas dirigidas sobre el recurso natural.

- Promover el uso racional sobre los recursos hídricos garantizando su sostenibilidad y enriquecimiento para impulsar el desarrollo socioeconómico de la población.

III. Apoyo a las actividades generadoras de ingresos.

➤ Objetivos:

- Proporcionar un conjunto integrado de apoyos técnicos y financieros que contribuyan al éxito de las iniciativas y actividades generadoras de ingreso de los productores.
- Asegurar mejores ingresos y condiciones de vida de los productores.
- Promover el proceso participativo y el desarrollo institucional de sus emprendimientos.
- Crear las bases para el desarrollo y consolidación de sus organizaciones.

b) Estrategia: El Proyecto Kallpanchis desarrolló una estrategia de intervención interinstitucional, donde asumieron de acuerdo a su experticia determinados roles y ejecutaron cierto tipo de acciones: CADEP JMA; Transfiriendo tecnología en crianza de ganado lechero y el engorde de ganado vacuno, ARPAC; promoviendo el acceso a mercados de comercialización directa entre productores y consumidores, REMURPE; fortaleciendo la relación productores y municipalidad para el diseño concertado de estrategias de desarrollo económico local, MUNICIPALIDAD DE ANTA; implementando concertadamente las actividades previstas e incorporándola a sus estrategias de desarrollo económico local, VSF – CICDA; administrando y coordinando el proyecto.

c) Actividad: Para articular todas las acciones previstas, se realizaron reuniones y eventos de motivación en las comunidades y con las organizaciones existentes o en formación de los productores, lo que involucró un proceso de

capacitación y acompañamiento. El proceso de capacitación comprendió tres ejes: Producción, Organización institucional y Acceso al mercado. Los temas de capacitación que posibilitaron cambios en los productores fueron: Liderazgo, Normas legislativa sobre organización y producción agropecuaria, Organización y funciones de los órganos responsables, Elaboración de planes operativos, Elaboración de instrumentos de gestión. La metodología empleada se orientó a generar apropiación por parte de los productores de la dinámica de sus organizaciones, para lo cual:

- Los espacios de aprendizaje fueron sus propias comunidades.
- Los intercambios en los talleres se basaban en el diálogo abierto y en dinámicas de trabajo en grupo que facilitaban la participación
- El diseño de acciones para la implementación se hacían desde una lógica de demanda.
- Las iniciativas que surgían se acompañaban muy de cerca facilitando los intercambios para la resolución de problemas.

d) Recursos: La mayor parte de los recursos son obtenidos mediante la comercialización de productos lácteos, ya sea en el mercado de ARPAC, o en otros mercados provinciales como Urubamba y Quillabamba, creando así una importante cultura de autoayuda.

4.1.1.3 Apreciación del impacto de la organización.

No cabe duda que el logro fundamental de la cadena de productores de lácteos de las comunidades rurales de Anta-Cusco, fue: demostrar, al igual que otras experiencias exitosas, su capacidad emprendedora e innegable voluntad de activar la economía local, generar ingresos monetarios, aumentar la productividad, y optimizar la gestión pública, a través de un trabajo concertado entre diferentes instituciones públicas y privadas, reduciendo considerablemente la intervención de programas sociales de lucha contra la pobreza y a la vez mejorando directa e indirectamente la calidad de vida de los pobladores. Sin embargo resulta trascendental que el Estado

central se vincule directamente con el desarrollo productivo de las comunidades a fin de integrar económicamente las diferentes comunidades urbanas y rurales postergadas y olvidadas del país.

En efecto, esta iniciativa de promoción y fortalecimiento del capital social no sólo ha contribuido que los gobiernos locales de Anta, asuman una gestión más participativa y democrática, redistribuyendo equitativamente los recursos, sino también ha motivado la reproducción del capital social económico y la generación de una nueva geografía económica, subsidiaria del desarrollo social y crecimiento económico del país.

Si bien es cierto, las experiencias exitosas de capital social económico y DEL en la zona de Anta, priorizó el eje productivo y la transferencia de tecnológica apropiadas en la zona, también incentivó la implementación de viviendas saludables o programas relacionados con la seguridad alimentaria. Así mismo las mujeres campesinas demostraron una mayor inclinación a participar en redes multiculturales, manifestando responsabilidad y madurez a la hora de asumir acciones; tal vez porque son oportunidades que les lleva a incrementar su autoestima y valoración social.

Finalmente queda demostrado que estas iniciativas de emprendimiento y productividad local generan, en teoría y en la realidad, el bienestar social y microeconómico en la colectividad. Esto es mejorar la calidad de vida de aquellas comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza, con auto sostenimiento económico. Solamente queda en el Estado, asumir la tarea de sustituir progresivamente las políticas públicas asistencialistas por políticas públicas de inclusión social productiva.

CONCLUSIONES

Este trabajo de investigación ha llegado a su final y pretende, en esta sección, resaltar de manera concreta los argumentos centrales que hemos venido desarrollando a lo largo de esta tesis. Por lo tanto, siendo consecuentes con nuestros objetivos, podemos concluir teóricamente que no existe una eficaz promoción del capital social y de desarrollo económica local como política pública de inclusión social en el Perú, debido *al desinterés del gobierno central por articular productivamente bienestar social y bienestar microeconómico en las políticas de inclusión social, lo que impide negativamente la promoción y el fortalecimiento conjunto de los enfoques de capital social y desarrollo económico local (DEL), sobre todo en aquellas comunidades urbanas y rurales más vulnerables del Perú.* Esto obedece a tres razones fundamentales:

La primera (razón política): El gobierno no cuenta con la capacidad institucional idónea para diseñar políticas públicas, interministeriales, orientadas a la inclusión social con desarrollo productivo, de tal modo que el desarrollo social sea verdaderamente un complemento estructural del crecimiento económico y no un factor aislado. En las dos últimas décadas, las políticas sociales, en su enfoque asistencialista, han estado orientadas más al clientelismo político y al beneficio de minorías privilegiadas (pobres y no pobres), que a la eficaz y eficiente atención de las demandas y/o necesidades sociales de los actores más necesitados, entre ellas las comunidades urbanas y rurales vulnerables del Perú. En otras palabras sirvieron simplemente para administrar la pobreza y legitimar el poder.

La segunda (razón social): las políticas públicas no incorporan, dentro de su estructura o ejes de intervención social, mecanismos de mercado como: redes de inversión social que genere productividad desde los más pobres. Efectivamente, a pesar del éxito macroeconómico, muchas de las estrategias ejecutadas por el gobierno central, para la superación de la pobreza, evaden el compromiso de incluir en sus políticas sociales el componente productivo del desarrollo, no logrando adaptarse ni insertarse en la lógica de mercado, que el Estado ha impuesto a través de

su modelo económico. Es decir no existe una articulación coherente, en tanto objetivos y fines, entre política social y política económica en el Perú. En fin, sí el gobierno implementa únicamente redes de protección social, más no redes de inversión social, mantendrá la pobreza sujeta, hecha cifras en estadísticas frías, que para el verdadero desarrollo social con crecimiento económico equitativo y ordenado.

La tercera (razón económica): El gobierno apuesta mayormente por políticas macroeconómicas y no microeconómicas, desaprovechando la invaluable capacidad emprendedora y productiva de innumerables unidades u organizaciones económicas primarias del país, para privilegiar a una elite económica financiera que, si bien es cierto, garantiza los elogiados índices de crecimiento macroeconómico del país, no procura el bienestar social y microeconómico de muchos peruanos en situación de exclusión social, económica y geográfica.

Por consiguiente, nosotros estamos convencidos que los enfoques conjuntos tanto de capital social como de desarrollo económico local, pueden integrarse e implementarse, desde el Estado, en una nueva política de inclusión social productiva, por guardar ambas una relación directamente proporcional en la consolidación del desarrollo social y el crecimiento económico del país.

Sin embargo, nada es viable sino se revierte la fractura subjetiva, que, en el transcurso de estas dos últimas décadas, el Estado y los gobiernos de turno de manera desinteresada, han conllevado a desarticular todos los procesos sociales que procuraban armonía social (confianza, libertad, seguridad, democracia, compromiso cívico, etc.). Por lo tanto es inútil creer que el capital social puede reproducirse espontáneamente, sin intervención del Estado, al menos para la experiencia peruana, sin antes replantear el enfoque tradicional e importando que se viene aplicando dentro de las políticas sociales. De hecho resulta muy difícil esperar que por iniciativa propia la mayoría de comunidades vulnerables surjan a partir de un capital social espontáneo, pues las condiciones en las que se desarrollan son adversas y las oportunidades muy limitadas. Por consiguiente es fundamental, acorde a las exigencias globales de competitividad, inducir desde el Estado la creación,

promoción y fortalecimiento del capital social económico en nuestras comunidades urbanas y rurales, de tal modo que garantice la emergencia de las mismas.

Todo es posible siempre y cuando el gobierno inicie un proceso de transformación estructural del aparato del Estado, capaz de garantizar condiciones y entornos favorables, no sólo para la instrumentalización productiva de las relaciones primarias; sino también para el estímulo e impulso de las potencialidades locales. Esto significa, más allá de los marcos legales y normativos, pasar necesariamente, de la desinstitucionalización al neoinstitucionalismo, de la gobernabilidad a la gobernanza y de la economía social de mercado a la economía nacional de mercado democrático.

Entendiendo por neoinstitucionalismo, como una opción reorganizadora, flexible y activa de los tejidos sociales, políticos y económicos, frente a los constantes cambios y transformaciones estructurales de nuestra sociedad. Gobernanza, como una forma alternativa de gobierno desjerarquizado, en donde la acción pública, ya no depende de una elite político-administrativa concentrada, sino de la capacidad de coordinación/coparticipación efectiva de diversos actores (políticos, sociales y económicos), para movilizar, dentro de un espacio de interés común: el capital humano y social e implantar modos de legalidad, legitimación y validez directiva en la toma de decisiones. Y economía nacional de mercado democrático, como el reordenamiento y desmonopolización del espacio económico nacional e impulso del aparato productivo interno (diversificar y expandir el mercado interno, desarrollar el mercado doméstico de capitales y fomentar el capital humano y tecnológico). Más específicamente, una economía comprometida con la inclusión social productiva, de abajo hacia arriba y de lo local a lo nacional y global.

Teniendo estas condiciones estructurales favorables, no solamente vamos a alcanzar la linealidad y coherencia ideológica, económica e institucional del Estado frente a los intereses públicos; sino también el diseño e implementación de políticas interministeriales, integrales y **PRODUCTIVAS**, capaces de exigir una gestión pública de avanzada, donde los distintos niveles gubernamentales interactúen articulada y concertadamente con los diferentes actores sociales e instituciones, de tal modo que la distribución del poder contribuya a la mejor distribución de la riqueza y

más aún, en una sociedad cuyos niveles de consumo y falta de oportunidades socioeconómicas han contribuido acentuar la brecha desigualdad y exclusión social. Un claro ejemplo y fundamento práctico, del mejor aprovechamiento del capital social y de las estrategias de desarrollo económico local en el Perú, son las diversas comunidades rurales y urbanas vulnerables, que a partir de procesos conjuntos de gestión, concertación e iniciativas productivas públicas y privadas locales, lograron detener en sus respectivos territorios el círculo generacional de la pobreza y sustituir progresivamente los programas sociales con oportunidades laborales e ingresos monetarios, tal como lo evidencian importantes y conocidas experiencias exitosas de emprendimientos económicos colectivos, entre ellas: La cadena productiva de lácteos en la mancomunidad municipal del “Hatun Mayu,” Anta-Cusco, cuyas prácticas de capital social y desarrollo económico local fueron estudiadas y tomado como caso emblemático por esta investigación preliminar.

RECOMENDACIONES

Si bien es cierto, estas recomendaciones parten del interés central de nuestra investigación por revalorar la importancia productiva del capital social y el desarrollo económico local en la formulación de políticas públicas de inclusión social, creemos que se debieran incorporar en el diseño e implementación de la misma, en razón a los aún altos niveles de conflictividad social, empobrecimiento, desconfianza social e institucional y aislamiento geoeconómico de la mayoría de comunidades rurales y urbano marginales del Perú.

En ese sentido, para incorporar el concepto de capital social y el enfoque de desarrollo económico local en el diseño e implementación de políticas públicas de inclusión social en el Perú, es necesario, en principio, restablecer una linealidad ideológica, económica e institucional en la dirección gubernamental. Lo que significa:

- Establecer una conexión coherente entre la esfera política-económica y la acción pública.
- Fortalecer las instituciones de los diferentes niveles gubernamentales, con gestión pública de proximidad e infraestructura física/tecnológica, acorde a las exigencias contemporáneas de la nueva administración pública.
- Desactivar los “ministerios de los problemas sociales” como el MIMP y MIDIS, ya que, al agrupar únicamente programas sociales desarticulados y fallidos, ponen en clara evidencia la ineficacia en la gestión y función pública de los demás ministerios. Por lo tanto es fundamental que los 17 ministerios ocupen articuladamente la dirección de los programas sociales de acuerdo a su competencia y progresivamente asuman como política de inclusión social productiva: la integración social, económica y geográfica de todos los peruanos.

- Incorporar el enfoque de gobernanza en la dirección de la sociedad. Esto implica por definición: involucrar toda forma de organización social (económica y no económica), instituciones (públicas y privadas) y academia en la tarea directiva de gobernar, con el útil propósito de reducir drásticamente los elementos jerárquicos y autoritarios de un sistema excluyente.
- Reemplazar progresivamente los programas sociales tanto por estrategias conjuntas de integración política, social, económica y geográfica así como por universalismo básico. Asegurando de este modo la participación efectiva de los pobres y no pobres en el progreso social y económico de sus propias localidades y el vínculo productivo entre Estado, mercado y sociedad civil.
- Democratizar el mercado nacional e impulsar el aparato productivo interno a partir de la coexistencia funcional de políticas macro, meso y microeconómicas propias.
- Impulsar desde el Estado los recursos (tangibles e intangibles), iniciativas y capacidades propias del desarrollo económico local.
- Intervención ampliada del Estado, “el pequeño empujón,” sobre las diversas comunidades urbanas y rurales del Perú. (implementación y ejecución, a nivel interministerial, de políticas públicas de inclusión social productiva)

Sin embargo hay que tener en cuenta que todo puede ser posible, no sólo con una acción pública de alta intensidad, sino también en tiempos de intensidad ciudadana, y para lograrlo es necesario:

- Fortalecer y revitalizar la sociedad civil en todas sus modalidades, ya sea individual (capital humano) o comunitaria (capital social), a través del restablecimiento del principio de la confianza, innovación social, empoderamiento, identidad, compromiso cívico y responsabilidad social.

- Para el caso del capital social es fundamental; realizar previamente un sistemático análisis multidimensional y transdisciplinario de las diferentes comunidades urbanas y rurales del Perú. Esto es, una geoeconomía productiva de las comunidades, con la finalidad de determinar, en la heterogeneidad, los tipos de capital social, de tal manera que el Estado conjuntamente con el sector privado e instituciones especializadas, puedan impulsar, la transformación de los diferentes tipos de capital social en capital social económico,

BIBLIOGRAFÍA

Adams, N. y Valdivia, N. (1994). “Los otros empresarios, ética de migrantes y formación de empresas en Lima, 2da edición, Lima, IEP.

Aguilar, Luis F (Oct. 2007). “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza.” Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39, Caracas.

Aguilar Villanueva, Luis. (Ene-Jun. 2010) “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis” Frontera Norte, Vol. 22, Núm. 43. El Colegio de la Frontera Norte, A.C., México.

Alarcón, D (Jun. 2000). “Espacios de articulación entre la política económica y las políticas sociales. BID/INDES. Diseño y gerencia de políticas y programas sociales, Washington. DC.

Alberti, Giorgio y Enrique Mayer. (1974) “Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos.” Perú problema 12, Instituto de Estudios peruanos, Lima.

Alburquerque, Francisco. (Abril 2004) “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina.” Revista de la CEPAL N° 82.

Alcázar, Lorena. (Oct. 2004) “Funcionamiento y filtraciones del programa del Vaso de Leche. El vaso no llega lleno.” En: Revista Económica. Lima.

Arriagada, Irma Edit (2003). “Aprender de las Experiencia: El capital social en la superación de la pobreza.” CEPAL, Santiago de Chile.

Arruda, Marcos. (Ene. 2004). Intervención en el IV Foro social Mundial.

Arocena, José. (Sept. 1996). “El desarrollo local. Aspectos teóricos. Condicionantes. Actores involucrados.” Mimeo, Exposición en el Seminario Regional “Globalización, desarrollo local y las Cooperativas.” Florida.

Arocena, José. (1997). “Lo global y lo local en la transición contemporánea”, en Cuadernos del CLAEH N° 78-79, Montevideo.

Atria, Raúl (CEPAL), Marcelo, Siles (MSO), y otros. (2003). “Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma CEPAL, Santiago de Chile.

Atria, Raúl. (Ene. 2003). “La dinámica del desarrollo del capital social: factores principales y su relación con movimientos sociales.” En Arriagada, Irma, Miranda, Francisca (compiladoras): “Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza.” Seminario taller: “Capital social, una herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural.” Santiago de Chile.

Ayala, José. (1999). "Institución y economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico." Fondo de Cultura Económica, México.

Bagnasco, Arnaldo (2003). "Teoría del capital social y política económica comparada." En Bagnasco, Arnaldo y otros: "El capital social, Instrucciones de uso." Fondo de cultura económica, México.

Banco Mundial. (2000) "Las Voces de los Pobres." Washington. DC.

Banco Mundial. (Jan. 2000) "Informe sobre el desenvolvimiento Mundial 2000/200." Washington, D.C.

Bauman, Zygmunt. (2004). "Modernidad líquida." Fondo de cultura económica, Argentina.

Bardach, Eugene. (2008). "Los 8 pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica." Porrúa-CIDE, 4ta reimpresión, México.

Béjar, Héctor. (2004). "Justicia social, política social." CEDEP, 2da Edición, Lima.

Berry, Albert. (Abr. 2003). "Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo." Revista de la CEPAL 79.

Bey, Marguerite. (Agost. 2002). "Depauperación y políticas de lucha contra la pobreza." Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. VIII. N° 24.

Bourdieu, Pierre. (2000). "Poder, derecho y clase sociales." Desclée de Brouwer s.a., España.

Buarque, S. (1999). "Metodología de planeamiento do desenvolvimiento local e municipal sustentable." Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Brasil.

Cabrero, Enrique y Carrera, Ady. (Coord.). (2008). "Innovación Local en América Latina. Una mirada a la agenda regional." CIDE/ Lliason Group/ Observatorio Latinoamericano, México.

Camou, Antonio (Estudio preliminar y compilación). (2001). "Los desafíos de la Gobernabilidad." FLACSO/IISUNAM/Plaza y Valdés, México.

Caracciolo, Mercedes y Foti, María del Pilar. (2005) "Economía solidaria y capital social, contribuciones al desarrollo local." Paidós, Buenos Aires.

Cavadias, Emis. (2000). "El nuevo institucionalismo en América Latina." IZEPES, Venezuela.

Coleman, James (1988). "Capital social y la creación de capital humano." En American Journal of Sociology, N° 94.

Contraloría General de la República. (Feb. 2008) "Programas sociales en el Perú. Elementos para una propuesta desde el control gubernamental." Contraloría General de la República y Cooperación Alemana al Desarrollo – GTZ. Lima.

Cotler, julio. (1994). "Política y sociedad en el Perú, cambios y continuidades." IEP, Lima.

Chomsky, Noam. (2007). "Estados Fallidos, El abuso del poder y el ataque a la democracia." Ediciones B, Barcelona.

Chossudovsky, Michel. (2003). "Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial." Siglo XXI, 2da Edición, Argentina.

De Sousa Santos, Boaventura. (2005). "Reinventar la democracia Reinventar el Estado." CLACSO, Buenos Aires.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. (2001). Vigésima segunda edición.

Durand, Francisco. (2003) "Riqueza económica y pobreza política: las elites del poder en un país inestable." Fondo Editorial PUCP, Lima.

Durand, Francisco. (2007) "El Perú fracturado. Formalidad, informalidad y economía delictiva" Fondo editorial del Congreso del Perú. Lima.

Durston, John. (2001). "Parte del problema, parte de la solución: el capital social en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Figueroa, Adolfo; Altamirano, Teófilo y Sulmont, Denis. (1996). "Exclusión social y desigualdad en el Perú." OIT, Lima.

Figueroa, Adolfo. (2001). "Reformas en sociedades desiguales: La experiencia Peruana", Fondo Editorial de la PUCP, Lima.

Fukuyama, Francis. (Sept. 2001) "Capital social y desarrollo: la agenda venidera." CEPAL, Ponencia presentada en la conferencia: "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el caribe: en busca de un nuevo paradigma." Santiago de Chile.

Fukuyama, Francis. (2003). "Capital social y desarrollo: la agenda venidera." En Atria, Raúl; Siles, Marcelo, Arraigada, Irma; Robinson, Lindon; Whiteford, Scott. Comp.: "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma." CEPAL, MSU. Santiago de Chile.

Germana, Cesar. (1994). "Algunas hipótesis sobre el autogobierno de las comunidades urbanas en el Perú." En Revista de Sociología Vol. 8, Nº 9.

Giddens, Anthony. (2000). "Modernidad e identidad del yo." Editorial Península, Barcelona.

Gil, Javier Alfonso. (2001). "Instituciones económicas: Contornos de la tríada básica." En Vázquez, Antonio y Madoery, Oscar: "Transformaciones globales: Instituciones y políticas de desarrollo local." Homo sapiens Ediciones, Argentina.

González de Olarte, Efraín (2005). "Crecimiento, desigualdad e ingobernabilidad en el Perú de los 2000." En Vich, Víctor: "El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia." IEP, Lima.

Gorofoli, Gioacchino. (1994). "Modelos Locales de Desarrollo." MIMEO, 2da Edición, Milán.

Haya de la Torre, Agustín. (2003). "Dictadura y democracia: La crisis del estado republicano." Foro Democrático, Lima.

INEI. (Mayo 2012). "Informe Técnico Evolución de la Pobreza 2007-2011." Lima.

Innerarity, Daniel. (2004). "La sociedad Invisible." Espasa, Madrid.

Internacional Institute of Management Development- IMD. (2003). World competitiveness yearbook.

Jiménez, Félix. (2010) "Economía Nacional de Mercado: una estrategia nacional de desarrollo para el Perú." En Rodríguez, José y Tello, Mario. (Editores): "Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015." Fondo Editorial de la PUCP, Lima.

Kliksberg, Bernardo. (2002). "Hacia una economía con rostro humano." Fondo de cultura económica, Argentina.

Kooiman, Jan. (2005). "Governing as governance." SAGE Publications, Londres.

Kuznets, Simon. (Mar. 1955) "Economic Growth and Income Inequality." The American Economic Review Vol. 45, No. 1.

Lechner, Norbert. (Mar. 1999). "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social." En una Contribución al Foro Desarrollo y Cultura, organizado por Science Po para Asamblea General del Banco Interamericano de Desarrollo, BID Paris.

Longo, Francisco. (Oct. 2009). "Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos." XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil.

López, Sinesio. (2006). "Estudio social y aplicación de los índices de vulnerabilidad, empoderamiento social y desarrollo de lineamientos de políticas locales sobre población vulnerable en los 10 distritos del ámbito de PROPOLI." Lima.

López, Sinesio. (2006) “Democracia y gobernabilidad: actores, instituciones y condiciones.” Cuadernos descentralistas 20, Lima.

Ludwig, Huber y Steinhilber, Andrea. (1998) “Redes sociales y desarrollo económico en el Perú: los nuevos actores.” Debates Sociología N22, Lima.

Mar, Matos. (2004). “Desborde popular y crisis del Estado, Veinte años después.” Fondo Editorial del congreso de la República, Lima.

March, James y Olsen, Johan. (1989). “Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics.” New York: Free Press.

March, James y Olsen, Johan. (1997). “El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política.” Fondo de Cultura Económica, México.

Masahisa, Fujita; Krugman, Paul and Venables, Anthony. (1999). “The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade.” The MIT Press, Cambridge.

Mayntz, R. (2000). "Nuevos desafíos para la teoría de Governance." Revista Instituciones y Desarrollo. N° 7, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Medellín Torres, Pedro. (Jul. 2003). “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad.” CEPAL - SERIE Políticas sociales N° 9, Santiago de Chile.

Molina, Carlos Gerardo, Editor. (2006) “Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina.” BID-PLANETA, 1era Edición, México.

Mossbrucker: Harald. (1990) “La economía campesina y el concepto de “comunidad,” un enfoque crítico.” IEP, Lima.

Muhammad, Yunus. (2006). “El banquero de los Pobres, los microcréditos y la batalla contra la pobreza en el mundo.” Paidós, Barcelona.

North, Douglas. (1993). “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.” Fondo de Cultura Económica, México.

Nugent, Guillermo. (1992). “El laberinto de la choledad.” Friederich-Ebert- Stiftung, Lima.

Objetivos de desarrollo del milenio. Informe del cumplimiento Perú-2008. Resumen ejecutivo. PCM-Perú y Unesco.

Olson, Mancur. (1992). “La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos.” Limusa, México DF.

Panfichi, Aldo. (1994). “Los pobres de las ciudades latinoamericanas: Balance y perspectivas teóricas.” En Revista de Sociología, Vol. 8, N° 9.

Parodi, Carlos. (2001). "Entorno económico y política social en el Perú." En Vásquez, Enrique, Cortes, Rafael y Riesco, Gustavo: "Inversión social para un buen gobierno en el Perú." Edit. CIUP, Lima.

PNUD (2002). "Informe sobre desarrollo humano Perú 2002. Aprovechando las potencialidades." Lima.

Perry, Guillermo y otros. (2006). "Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos." Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington DC.

Peters, B. Guy. (Oct.-Dic. 2005). "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?" Foro Internacional, Vol. XLV, Núm. 4, El Colegio de México, México.

Portes, Alejandro y Landolt, Patricia. (May-Jun. 1996). "El lado oscuro del capital social." *The American Prospect* 26.

Portes, Alejandro. (1998). "El capital social: sus orígenes y aplicación en la sociología moderna." En *Annual Review of Sociology*, vol. 24.

Portocarrero, Felipe, Editor. (2000). "Políticas Sociales en el Perú: Nuevos aportes." RDCS, Perú.

Powell, W. y Di Maggio, P. (comp). (1999). "El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional." Fondo de Cultura Económica, México.

Plaza, Orlando. (2008). "Perú hoy: movilidad social e igualdad de oportunidades." Edit. PUCP, Lima.

Prats, Joan. (2003). "El progreso no es lo que era. Fundamentos institucionales para un país en riesgo." Instituto Internacional de Gobernabilidad, El desarrollo posible, las instituciones necesarias. Plural/IIG, La Paz.

Putnam, Robert. (1994). "Making democracy work: civic traditions in modern Italy." Princeton University Press, Princeton.

Putnam, Robert (Editor). (2003). "El declive del Capital Social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario." Galaxia Gutenberg, Barcelona.

Quijano, Aníbal. (1980). "Dominación y cultura: lo cholo y el conflicto cultural en el Perú." Mosca Azul, Lima.

Robison, Lindon, M. Siles, A.Schmid. (2003). "El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro." En Raúl Atria & Marcelo Siles

(compiladores): "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma." CEPAL–MSU, Santiago de Chile.

Sagasti, Francisco y otros. (1995) "Democracia y buen gobierno hacia la gobernabilidad democrática en el Perú." Agenda Perú, Editorial Apoyo, (Tercera edición, corregida y aumentada), Lima.

Sánchez. José. (2009). "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana." Gestión y Política Pública. Volumen XVIII, Número 1, México.

Santillana, Miguel. (2006) "Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Perú", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Stein, Rosa. (2003). "Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana." Documento de trabajo 03-05, Departamento de trabajo social, Universidad de Brasilia.

Stiglitz, Joseph (Agost. 2003) "El rumbo de las reformas, hacia una nueva agenda para América Latina." En Revista de la CEPAL 80.

Sunkel, Guillermo. (2003). "La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas." En Atria, Raúl; Siles, Marcelo, Arrigada, Irma; Robinson, Lindon; Whiteford, Scott, Comp.: "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma." CEPAL, MSU, Santiago de Chile.

Tanaka, Martín. (2001). "Participación popular en políticas sociales, cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario." CIES, IEP. Colección mínima 44.

Tello, Mario. (2006). "Aspectos teóricos del Capital Social y elementos para su uso en el análisis de la realidad." CIES, Lima.

Thoening, Jean. (1997). "Política pública y acción pública", en revista de Gestión y Política Pública, vol. VI, núm. 1, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Ugarteche, Oscar. (1991). "Inserción y deuda." Fondad, Lima.

Uvalle, Ricardo. (Oct. 2002). "Los fundamentos institucionales de la gestión pública." VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Uvalle, Ricardo. (2009). "Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea." UNAM, México.

Valcárcel, Marcel. (2003). “Nuevas relaciones sociales entre los productores, la industria agroexportadora y las ONG en el sector agrario peruano.” Estudio del sistema de producción de los espárragos entre 1980 y 2000. UCL, Bélgica.

Vásquez Barquero, A. (1988). “Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo.” Pirámide, Madrid.

Vásquez Barquero, A. (2000) “Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual.” LC/R.1964, CEPAL, Santiago de Chile.

Vásquez, Enrique y Winkelried, Diego. (2003). “Buscando el bienestar de los pobres: ¿cuán lejos estamos?” CIUP, Lima.

Vásquez, Enrique Editores. (2003). “¿Cómo reducir la pobreza y la iniquidad en América Latina?” CIUP, Lima.

Verdera, Francisco. (1997). “Seguridad social y pobreza en el Perú: una aproximación.” IEP Instituto de Estudios Peruanos, Documento de trabajo N° 84, Serie Economía 28.

Whittingham, Victoria. (Oct. 2002). “Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza” VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Zucker, L. (1999) “El rol de la institucionalización en la persistencia cultural.” En Powell, W. y Di Maggio, P (comp.): “El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.” Fondo de Cultura Económica, México.

Zumbado, Carla. (Oct. 1988). “Desarrollo y capital social: Redescubriendo la riqueza de las naciones.” Revista Instituciones y Desarrollo, Instituto Internacional de Gobernabilidad, España.

SITIOS WEB

<http://elcomercio.pe/politica/783658/noticia-bid-elogia-crecimiento-peru-ultimos-cinco-anos>

<http://blog.pucp.edu.pe/item/95015/coordinacion-de-las-politicas-economicas-y-desarrollo>

<http://alainet.org/active/503&lang=es>

<http://blog.pucp.edu.pe/item/9028>

<http://cies.org.pe/node/931>

www.Iadb.org/etica

www.midis.gob.pe

www.mef.gob.pe

www.mindef.gob.pe

www.mincetur.gob.pe

www.minag.gob.pe

www.minedu.gob.pe

www.minem.gob.pe

www.mininter.gob.pe

www.minjus.gob.pe

www.mimdes.gob.pe

www.produce.gob.pe

www.rree.gob.pe

www.minsa.gob.pe

www.mintra.gob.pe

www.mtc.gob.pe

www.vivienda.gob.pe

www.minam.gob.pe

www.mcultura.gob.pe

<http://alainet.org/active/42669?=es>

<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13612035008>

<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php>

<http://www.onu.org.pe/upload/documentos/IODM-Peru2008.pdf>

<http://www.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/reforconst/Ley27680.pdf>

<http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/Descentralizaci%C3%B3nRecursosEcon%C3%B3micos/ley27972.pdf>

<http://elcomercio.pe/politica/408733/noticia-contraloria-casos-corrupcion-gobiernos-locales-generaron-15-millones-dano-directo-al-estado>

http://www.inicam.org.pe/2006/descargar/libros/mejores_practicas.pdf

www.remurpe.org.pe

<http://peru21.pe/2011/11/26/economia/gasto-social-se-eleva-32-2012-2000702>