

Capítulo 13

La desigualdad más allá del ingreso: voz, dignidad y capital social

Vicente Espinoza / Eugenio Guzmán

Síntesis

En este capítulo se desarrolla un análisis de la importancia de incorporar las dimensiones de desigualdad y capital social en las políticas públicas. La desigualdad suele abordarse desde un prisma monetario; no obstante, existen otras dimensiones, como la desigualdad en el ejercicio de derechos ciudadanos, o la dimensión simbólica que supone la experiencia de desigualdad en los participantes de una relación social, que se expresa directamente como dignidad o falta de ella. En cuanto al capital social, se relaciona con variables como confianza, asociatividad, apego a normas, reciprocidad, compromiso cívico y redes sociales, y existe evidencia de su influencia en la vida social, económica y política.

A partir del análisis en este marco se plantean propuestas en tres áreas: responsabilidad social empresarial, participación social y microcrédito.

Introducción

El diseño de las políticas públicas se orienta a resolver con recursos públicos situaciones diagnosticadas como problemáticas, con el fin de mejorar las condiciones de vida de las personas y favorecer el desarrollo del país. El marco global de la política pública se encuentra en las leyes que establecen los compromisos permanentes

del Estado con los ciudadanos y su implementación concreta en la ley de presupuestos. Si bien existe algún nivel de autonomía de los servicios, por el hecho de ser entidades públicas no pueden apartarse de lo que la ley les mandata.

La decisión de llevar a cabo una política pública es un proceso inseparable de la actividad política. Los programas de gobierno y los de los partidos políticos establecen orientaciones y propuestas relativas a la política pública. Asimismo los actores interesados pueden intentar poner en la agenda pública o política la discusión sobre sus temas de interés, con o sin el apoyo de partidos políticos, y movilizar los recursos a su disposición. El Ejecutivo genera iniciativas de ley que expresan sus prioridades de políticas públicas. Y el Congreso, a fin de cuentas, decide en representación de los electores qué políticas se implementan y de qué forma.

Desde el punto de vista de los ciudadanos, las políticas públicas son señales que reciben del Estado y que establecen las formas de inclusión y los estándares de calidad de vida, por lo que resultan inseparables de la definición de los derechos prevaletentes en una sociedad. Expresan así el acuerdo político respecto de lo que debe constituir la acción del Estado, y la forma en que se aplican los derechos reconocidos a los miembros de la comunidad nacional. Dado que establecen

formas de inclusión, crean también en la población expectativas sobre las formas de superar o reducir la desigualdad, esto es, un horizonte de oportunidades que aparece alcanzable para la población desfavorecida y que legitima el uso de recursos públicos ante quienes no se ven afectados por tales políticas. Ello influye sobre la legitimidad de las instituciones públicas y cierra el círculo del proceso político.

En lo que sigue se abordan dos temas que, aunque distintos, apuntan a la necesidad de incorporar en el análisis dos dimensiones clave para el éxito de las políticas públicas: la desigualdad y la dignidad, y el capital social. Para ambos aspectos se han desarrollado propuestas.

La primera sección corresponde al trabajo desarrollado por Vicente Espinoza, mientras que la segunda es de autoría de Eugenio Guzmán. Los autores agradecen los comentarios de los integrantes de GRPC, aunque cada sección es de exclusiva responsabilidad de su autor.

Desigualdad, dignidad y voz pública

Vicente Espinoza

La desigualdad suele abordarse exclusivamente desde un prisma monetario; no obstante, existen otras dimensiones, como la desigualdad en el ejercicio de derechos ciudadanos; tal es el caso de la libertad de expresión, de reunión o la ausencia de relaciones coercitivas. Otra forma de considerar la desigualdad consiste en fijarse menos en las carencias de las personas y poner el énfasis en su capacidad y habilidad para mejorar su situación. Finalmente, existe también una dimensión simbólica de la desigualdad, y es aquello que la experiencia de desigualdad produce en los participantes de una relación social con respecto a su posición, que se expresa directamente como dignidad.

Las elaboraciones sobre desigualdad constituyen un cambio en el abordaje de las preocupaciones asociadas con la medición y caracterización de la pobreza que dominaron en las décadas anteriores. Hasta hace pocos años, el centro del debate se encontraba en la calidad de la medición para mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos. En los últimos cinco años, en la preocupación asociada con la política pública ha adquirido cada vez mayor peso las diferentes dimensiones que componen la pobreza, la protección a grupos no pobres, las definiciones de calidad de vida, incluyendo la convivencia, la universalización de la política social e incluso preguntas sobre justicia social, todas ellas agrupadas bajo la amplia temática de la desigualdad social.

En este capítulo se aborda primero algunas cuestiones conceptuales respecto de la desigualdad social, a la vez que aportamos algunos antecedentes relativos a su situación en Chile. Posteriormente se profundiza en dos aspectos que sustentan las propuestas posteriores: el primero tiene que ver con las insuficiencias del relato de la política pública respecto de la superación de pobreza, en el sentido de que la inserción en el mercado de trabajo constituye la condición suficiente para la superación de la pobreza. El segundo aspecto es más simbólico; se trata de la experiencia de la desigualdad en la vida social, que se percibe y expresa en códigos no necesariamente asociados con lo material. Para ambos aspectos se plantean propuestas, la primera referida a la responsabilidad social empresarial (RSE) y la segunda a la comunicación para el interés público.

¿Desigualdad en qué dimensiones?

Las relaciones sociales muchas veces establecen vínculos entre personas o grupos diferentes en lo que respecta a su localización geográfica, recursos, oportunidades, preferencias de consumo, capacidades, riquezas, ingresos, estatus social, religión, etnia, género, salud, acceso a los medios de comunicación, poder político, entre otras características. En algunos casos estas diferencias se conciben como parte de una positiva diversidad social, mientras que en otros se las considera parte de una indeseable desigualdad. Por siglos, determinar cuál es el componente inequitativo de las relaciones sociales ha dado origen a numerosos problemas filosóficos, políticos y prácticos que distan de estar resueltos, dado que no es posible definir la desigualdad al margen de ciertos criterios normativos.

En términos muy generales, la desigualdad puede concebirse como aquella diferencia que va en contra de los principios de justicia sostenidos en una sociedad. En otras palabras, el problema de la desigualdad comienza cuando las diferencias son injustas porque limitan las posibilidades de acceso a recursos, porque involucran privilegios debido a que algunas personas reciben recompensas no asociadas con el esfuerzo o porque denotan la apropiación ilegítima de recursos u oportunidades (Therborn, 2006). Ahora bien, el concepto de justicia es normativo en el sentido de que depende de juicios morales que formulan las personas; además, no existe solo una perspectiva normativa en materia de desigualdad (Grusky y Kricheli-Katz, 2012).

Comúnmente, la injusticia se asocia con diferencias arbitrarias, no elegidas por las personas, y que tienen efectos significativos sobre su bienestar. Ambos elementos tienen que estar presentes para que la distribución de algún atributo sea injusta. Por ejemplo, las diferencias de género se originan en un atributo arbitrario, haber nacido hombre o mujer, y pueden ser injustas si el género da lugar a tratamientos asimétricos que afectan el bienestar de las personas. Aquí es clave reconocer

que son los arreglos sociales los que determinan en definitiva la injusticia de una diferencia en los atributos de las personas. Nacer mujer es una condición no elegida, pero las consecuencias de ser mujer pueden variar radicalmente según el país de nacimiento.

Los problemas prácticos y empíricos asociados con la desigualdad tienen consecuencias directas para las políticas públicas. De entrada, resulta difícil establecer umbrales claros respecto de dónde comienza la zona de desigualdad o de equidad, aunque es crucial para establecer si los derechos reconocidos legalmente son realmente ejercidos. Quizás el problema más complejo proviene del carácter multidimensional del fenómeno. Así como no existe estándar para un umbral de desigualdad, tampoco lo hay para las dimensiones que debieran estar incluidas. En algunas sociedades ello queda reconocido en los derechos de ciudadanía, aunque también se observan discrepancias, pues mientras para algunos basta con los derechos civiles –la igualdad ante la ley–, para otros es necesario agregar nuevas generaciones de derechos, como los políticos, sociales y culturales. En este mismo terreno, la multidimensionalidad de la desigualdad dificulta el uso de medidas sintéticas de fácil comunicación y requiere utilizar indicadores que permitan observar el mismo fenómeno desde diversos ángulos.

Otro problema que plantea el estudio de la desigualdad es su unidad de medida. Habitualmente se mide como la diferencia en los ingresos monetarios –con distintos indicadores–, bajo el supuesto de que el poder de compra sobre bienes y servicios se correlaciona con el nivel de bienestar. En otras palabras, las dimensiones de la desigualdad tenderían a conglomerarse, por lo cual el ingreso, aunque constituye una representación imperfecta, no estaría totalmente alejado de la situación general. Ahora bien, poner el foco en las desigualdades monetarias implica suponer que los consumidores utilizan los recursos disponibles con el fin de mejorar su bienestar. Pero esta concepción conduce a paradojas e inconsistencias: puedo tener más ingreso, pero gastarlo en licor o cigarrillos, con lo que empobrezco mi salud, lo que a su vez puede deteriorar mi capacidad de generar ingresos... Más aun, nunca será posible establecer si un nivel de ingreso que resulta bajo de acuerdo con las capacidades del perceptor (suponiendo que se encuentra sobre un mínimo deseable) es el resultado de sus decisiones de trabajar menos o de las restricciones que impone el entorno.¹

Dignidad y reconocimiento: la construcción social de la desigualdad

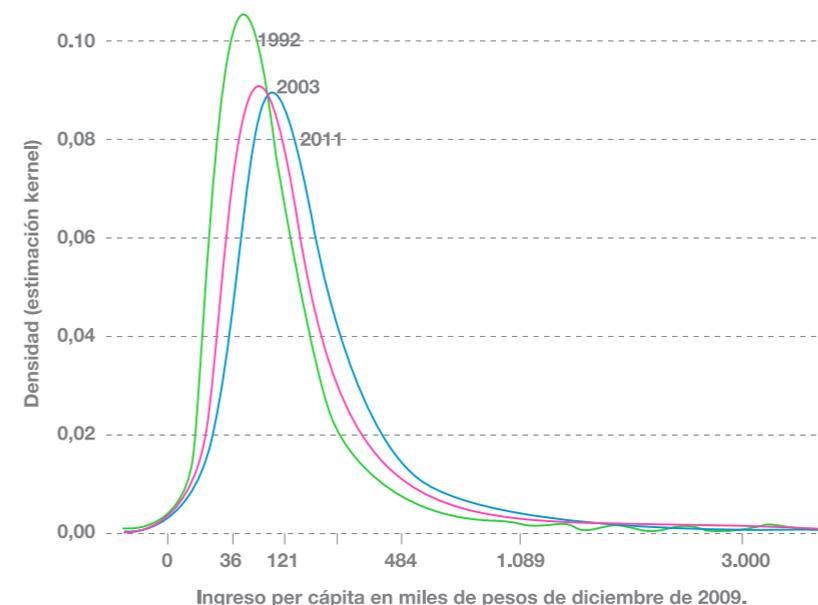
La desigualdad no es directamente observable –como la mayor parte de los términos usados para caracterizar a las sociedades– y está sujeta a controversia, pues busca expresar de forma sencilla situaciones, procesos o fenómenos que se resisten a su representación simplificada. Su uso plantea el riesgo, entonces, de intentar resumir con un término situaciones muy diferentes entre sí. Entendiendo que no existen definiciones consensuadas, la desigualdad puede comprenderse como una diferencia social que, por cuestiones normativas, resulta inaceptable; no es una cualidad intrínseca de las relaciones sociales, sino que se hace evidente cuando las asimetrías presentes en ellas resultan ilegítimas, injustas. En tal sentido, la desigualdad se construye a partir de los relatos que los actores sociales hacen de los principios de justicia, de las razones que explican la desigualdad y de la forma de superarla.

Las dificultades para definir unívocamente la desigualdad social provienen solo en parte de un problema de percepción de la realidad. Ciertamente, la carencia –deliberada o no– de información sistemática impide utilizarla como una categoría significativa. Como veremos, la desigualdad material o la desigualdad de ingresos constituye una representación válida principalmente para quienes se ubican en tramos de ingreso medio –porque perciben con más claridad la distancia que les separa de quienes tienen altos ingresos–, mientras que la representación de la desigualdad como abuso de poder es válida principalmente entre personas de menor ingreso, cuyas escalas de medida de las diferencias de ingreso son muy imperfectas.

Las percepciones o representaciones de la vida social no necesariamente se construyen sobre la base del contraste objetivo de los supuestos con los datos; más bien se constituyen entre un conjunto de individuos mutuamente referidos, es decir, comunicados en un nivel que les permite conocer y evaluar las prácticas y la situación de los otros. Las prácticas fallidas y exitosas son las que permiten seleccionar cursos de acción individual que operan ajustando condiciones y disposiciones.² Una afirmación general, entonces, del tipo “la inserción en el mercado de trabajo garantiza la

Gráfico 1

Distribución del ingreso monetario per cápita de hogar, 1992, 2003 y 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta CASEN.
Nota: El ingreso per cápita se mide en miles de pesos de diciembre de 2009.

superación de la pobreza” contrasta diariamente con la experiencia de familias de trabajadores que superan la pobreza o que no logran salir de ella.

La distribución del ingreso en Chile puede servir para ilustrar la distancia o proximidad entre los datos que manejan los responsables de las políticas públicas y las percepciones de la población. La encuesta Casen muestra una mejoría en los niveles de ingreso real de la población en las dos últimas décadas (Gráfico 1). En efecto, en cada medición sucesiva la curva se va desplazando hacia los niveles de mayor ingreso real, y su valor más frecuente ha pasado desde \$ 40.000 en 1992 a \$ 120.000 en 2011. En el mismo período, la media de los ingresos per cápita del hogar creció 1,9 veces en términos reales. El cambio más pronunciado ocurrió entre las dos primeras mediciones. Si bien en 2011 se siguió observando este fenómeno, ya no era tan marcado como en la primera década, aunque también el período es más corto que entre las dos primeras mediciones. La forma de la distribución, más “angosta” en sus valores más comunes para la primera medición y más “ancha” en las siguientes, muestra entonces el surgimiento de la “clase media emergente”. Si bien

este grupo progresó en forma notable con respecto a los inicios de la década de 1990, continúa siendo un estrato relativamente pobre y su expansión se ha limitado en la última década.

Ahora bien, ¿cómo se asocia la evolución “objetiva” de la desigualdad de ingresos con la percepción que tiene de ella la población chilena? Existen escasas mediciones sobre la percepción de la desigualdad social a escala nacional que estén basadas en conceptualizaciones sólidas y preguntas comparables, a pesar de la relevancia de estos temas para la sociedad chilena. Destaca la encuesta internacional ISSP (International Social Survey Program) sobre desigualdad social, que el CEP aplicó en Chile los años 2000 y 2009. Los porcentajes en los paneles del Cuadro 1 no suman cien en ningún sentido, dado que no se presenta el porcentaje de quienes respondieron en los restantes niveles de acuerdo. La percepción de que existen grandes diferencias de ingreso en Chile –que se mantuvieron relativamente estables entre ambas mediciones de la encuesta ISSP– es prácticamente unánime (Cuadro 1). El nivel de acuerdo en Chile para 2009

¹ Por eso, a propósito del debate en torno a la pobreza, autores como Sen prefieren medidas de “capacidad”, es decir, de capacidad + habilidad, que no consideran el ingreso. Y a propósito de estos temas, en enero de 2011 el Ministerio de Desarrollo Social convocó a un panel de expertos para discutir una nueva medida para la pobreza en Chile, en cuyo mandato está la recomendación de criterios para establecer a futuro una medición multidimensional. En esta comisión participan los integrantes de GRPC Andrea Repetto y Cristián del Campo, SJ.

² Estudios sobre los efectos de la publicidad en el consumo destacan el procesamiento microsociedad de la información sobre productos y la toma de decisiones de compra (Burt, 1999).

Cuadro 1
Afirmaciones relativas a distribución del ingreso en Chile

Porcentaje muy de acuerdo o de acuerdo	Año	ABC1	C2	C3	D	E
A. Las diferencias de ingreso en Chile son demasiado grandes	2000	93,7	89,2	89,7	91,0	88,1
	2009	92,2	89,6	87,1	85,5	94,0
B. Las grandes diferencias de ingreso en Chile son necesarias para el desarrollo del país	2000	24,4	28,2	40,3	48,6	45,2
	2009*	49,1	32,4	35,1	44,6	41,9
C. Es responsabilidad del gobierno reducir las diferencias de ingresos entre las personas con altos ingresos y aquellas con bajos ingresos	2000	36,7	62,2	74,8	77,6	72,5
	2009	58,3	67,6	71,8	73,7	70,2
D. ¿Es justo o injusto, correcto o incorrecto, que las personas con ingresos más altos puedan pagar por una mejor atención de salud que las personas con ingresos más bajos?*	2000	61,0	51,3	36,4	35,5	34,1
	2009***	27,0	23,6	22,8	19,9	17,1
	Salud					
	2009*** Educación	24,6	22,7	21,3	19,7	19,2

Fuente: Elaboración propia a partir de International Social Survey Program (ISSP), aplicada en Chile por el CEP, 2000 y 2009.

Nota: *Encuesta Nacional de Estratificación Social (ENES).

** Porcentaje que lo considera muy justo o definitivamente correcto y algo justo o correcto.

*** En la encuesta de 2009 se preguntó separadamente por salud y educación.

era semejante al de países como Argentina, España, Croacia o Corea del Sur, cuyos niveles de desigualdad, según el índice de Gini, eran sensiblemente más bajos que los de Chile (con alrededor de 0,3 para los primeros y de 0,5 para Chile). A pesar de la mejoría en los niveles de ingreso, la evaluación prácticamente unánime de la población es que la diferencia aún resultaba “demasiado grande”.

Este consenso se rompe al incluir el desarrollo o la prosperidad del país como un elemento para justificar las diferencias de ingresos. Más aun, se percibe un aumento en el nivel de la justificación para los estratos de ingresos más altos. Llama la atención que quienes más justifican la desigualdad en los ingresos sean también quienes aparecen en los escalones más bajos de la estratificación.

El resultado de 2000 en Chile fue analizado con interés por la posición desalineada que mostraba Chile con respecto a otros países con niveles de desigualdad sensiblemente menores. Los chilenos sabían que existía una alta desigualdad, pero buena parte de ellos la aceptaba como el precio que se debía pagar para conseguir la prosperidad del país. El umbral de tolerancia a la desigualdad de ingresos era más alto en Chile que en Europa, donde la población muestra mayor intole-

rancia a la desigualdad, o en Estados Unidos, donde la constatación de la desigualdad en los ingresos se compensa con la percepción de igualdad de oportunidades (Chauvel, 2006 y Lubker, 2004).

La explicación tiene que ver en parte con las orientaciones políticas de los entrevistados, pero también con la percepción de la magnitud de la desigualdad (Castillo, 2009 y 2011). Desde el punto de vista político, quienes valoran el esfuerzo individual favorecen la regulación por el mercado y prefieren menos intervención estatal, generalmente se identifican más con la derecha y tienden a justificar las grandes diferencias de ingreso. Estas orientaciones políticas alcanzan un volumen significativo entre los chilenos y son transversales a los estratos socioeconómicos.

La percepción relativa a la justicia o injusticia de la desigualdad tiene que ver también con la magnitud de las desigualdades percibidas por los entrevistados. La información relevante en este caso –que ha sido analizado ampliamente en diversos estudios– refiere a las creencias respecto de los ingresos obtenidos por personas en distintas posiciones sociales y los ingresos que debieran obtener: a medida que los entrevistados se alejan de los tramos de ingreso más

bajos, la percepción de desigualdad e injusticia tiende a incrementarse (Kelley y Evans, 2009 y Cruces y otros, 2011). De forma similar, el nivel de satisfacción con el ingreso incide negativamente en la percepción de la brecha de ingresos: a mayor satisfacción, menor percepción de brecha. Finalmente, la percepción de una brecha menor incide en la medición de la distancia entre la desigualdad considerada justa y la desigualdad percibida. Castillo (2009) llama a esta situación “ilusión de justicia distributiva”, pues los grupos más pobres perciben menor injusticia porque también perciben una menor brecha de ingresos.

La compensación de las diferencias de ingreso se considera una responsabilidad pública, específicamente del gobierno. El año 2000, solamente el grupo ABC1 (por definición, 10% de los hogares) se mostró “fuera de línea”, con solamente el 36,7% que estuvo de acuerdo con esta afirmación, quizás porque este grupo confía en su propia capacidad y no quiere interferencias, o porque no está dispuesto a pagar más impuestos. La opinión del resto de la población es muy diferente: ya en el grupo C2 el apoyo a la labor redistributiva del gobierno crece a 62,2%, para llegar a 72,5% en el grupo E. Dado que los tamaños de los estratos socioeconómicos son conocidos, los grupos C3 a E comprenden el 70% de la población. El año 2009, el apoyo a las orientaciones redistributivas creció en los niveles más altos de la estratificación, y alcanzó el 58,3% en el ABC1. Definitivamente, una nueva orientación respecto de la política pública comenzó a instalarse en la sociedad chilena.

La constatación de grandes diferencias de ingreso y su justificación, si no mayoritaria, al menos sustantiva, en 2000 se trasladó incluso hasta el acceso a la salud y la educación. Ese año, gran parte de la población consideraba justo o al menos correcto que el dinero le otorgara mejor calidad de servicios. Se advertía, sin embargo, que a partir del estrato C3 –que se podría denominar laxamente “clase media baja”– la justicia de tal propuesta decaía marcadamente. El año 2009, la apreciación respecto de la justicia de afirmaciones a favor de la subsidiariedad de la política pública suscitaba un apoyo que apenas alcanzaba a alrededor de un quinto de la población.

Incluso antes de las marchas y manifestaciones masivas de 2011, el concepto de justicia que debía ejercer la política pública parecía haber cambiado profundamente entre los chilenos. Una década de política pública preocupada por mejorar la situación de los más pobres, por establecer barreras de protección para una población vulnerable más amplia que los pobres, pero sobre todo la ampliación de las oportunidades de progreso, se manifestaban en una crítica profunda. Durante las últimas dos décadas, entonces, la desigualdad de ingresos y las diferencias de calidad en el acceso a los servicios pudo coexistir con una sociedad estable e incluso con

un apoyo inédito a la coalición en el gobierno, porque las orientaciones de la política social ofrecieron no solamente mejoras inmediatas, sino oportunidades para mejorar sustantivamente las condiciones de vida. Pero los datos apuntan a que desde 2009 el discurso de la justicia social alcanzó sus límites. A continuación se aborda en detalle las consecuencias de estos cambios y se plantean propuestas específicas referidas a la información y a la comunicación pública.

La experiencia social de la desigualdad y el interés público

¿Cómo se expresan en el plano público las percepciones de desigualdad, justicia y responsabilidad distributiva que expresan los chilenos? Al revisar la percepción de la desigualdad de ingresos entre la población enfrentamos la paradoja de que hay mayor conciencia de ella a medida que los ingresos se incrementan. En otras palabras, los pobres parecen más tolerantes a la desigualdad social que los sectores más acomodados de la sociedad. Una explicación de ello es la probabilidad de contacto con círculos sociales de mayores recursos, lo cual establece puntos de referencia diferentes en las comparaciones, que es un aspecto del capital social. Otra parte de la explicación tiene que ver con las expectativas individuales: es posible que los pobres consideren normal un deteriorado deterioro de la salud que en los grupos medios derivaría en demanda por atención médica.

Que los pobres perciban menos desigualdad de ingreso o en la calidad de los servicios disponibles no significa que no exista; de la misma manera, que otros chilenos evadan el debate sobre la política pública tampoco implica que no haya desigualdad o alienación. La desigualdad y el efecto de los cambios estructurales sobre las familias y las personas son experiencias vividas que se expresan en códigos distintos de los que utiliza la política pública. Se trata de símbolos diferentes, de expresiones fragmentarias, ásperas, hirutas, contradictorias y hasta agresivas. Considerar la pobreza y la desigualdad desde este punto de vista nos pone frente a un problema más general que la distribución de los ingresos o la calidad de los servicios, y que no necesariamente está correlacionado con ellos.

Para los más pobres el reverso de la desigualdad es la dignidad, es ser tratados como personas con iguales derechos por quienes tienen más poder que ellos en la sociedad. Las relaciones asimétricas que se perciben como abusivas corresponden en primer lugar a desigualdades de poder, dentro de las cuales el dinero ocupa un lugar, pero no es el único elemento. Dicho de una forma algo caricaturesca, aparentemente no importaría tanto cuánta plata tiene una persona, sino cómo trata a los otros.

La experiencia de la desigualdad en la vida social suele expresarse entonces en críticas a la “falta de respeto”,

al abuso, la humillación, la vergüenza, al uso de estereotipos. Los ejemplos cotidianos abundan: el trato poco amable en los servicios públicos, tener que ocultar lugares de residencia arbitrariamente asociados con criminalidad, criterios discriminatorios en la selección de personal, personas que se saltan las filas, la rabieta del jefe, el que no escucha, el que deja esperando, etc. Algunos casos llegan hasta los medios de comunicación cuando la sospecha contra el pobre o el discriminado alcanza ribetes de escándalo.

El aspecto simbólico de la desigualdad afecta el desarrollo de la confianza interpersonal y también deteriora la confianza en las instituciones. La experiencia de maltrato por parte de quienes tienen poder se generaliza rápidamente hacia las instituciones públicas y hacia aquellos que ejercen la autoridad. En un mundo que se percibe amenazante, la confianza es más propia del mundo privado, de la familia y de algunos amigos. Después de esos círculos sociales, las encuestas muestran que la confianza se instala en Carabineros, vale decir, en la demanda de orden en el entorno, un orden que las personas no son capaces de lograr por sí mismas a través del control social. Este retraimiento del ciudadano hacia el mundo privado debilita el ideal representativo de la democracia, ya que deteriora la relación entre los votantes y sus representantes, en un proceso que Rosanvallon (2008) denomina “entropía representativa”. Un problema similar detectó Robert Putnam (2000) para Estados Unidos al constatar que el decaimiento del asociativismo a partir de los años sesenta estaba asociado con la pérdida del civismo y el compromiso público. La desconfianza en los partidos políticos y los parlamentarios forma parte de esta creciente relevancia del mundo privado.

Pero además, la ausencia de *res publica* no excluye la crítica de la experiencia negativa con la vida pública, que se alimenta de su negatividad y no llega a convertirse en propuesta. La denuncia o la crítica sin propuesta posee un estatus ambiguo: denunciar la corrupción que involucra a poderosos, junto con confirmar la sospecha supone la confianza en que la situación podría corregirse, porque existe alguna instancia superior capaz de juzgar y castigar la mala acción. Las redes sociales, los sitios web que se abren a la realimentación de los usuarios o los programas de radio con audiencia interactiva recogen expresiones de estas críticas en formas no convencionales o “im-políticas”, de una ciudadanía recluida en el espacio privado. Dicho de otra forma, se oyen, pero no se escuchan, porque carecen de una “voz” que se exprese en un registro que facilite la comunicación.

No se trata de “corregir” o ajustar a cierta etiqueta o cortesía estos reclamos, pues muestran la vigilancia que ejercen los ciudadanos y las organizaciones sobre la acción de las autoridades. Pero es un reclamo difícil

de percibir y más aun de interpretar, porque su horizontalidad no se ajusta a los códigos y protocolos de la democracia representativa. No basta con el “desahogo” como reacción a una experiencia negativa, sino que corresponde dar la oportunidad de crear sentido público a partir de esos reclamos. Incluso el dejo de civismo que se advierte en estas críticas puede destruirse en su pura negatividad.

El problema planteado es de comunicación: los códigos de los ciudadanos privatizados son leídos inadecuadamente o no son percibidos por la autoridad. Eso puede favorecer escenarios en los cuales una violencia latente estalla desenfrenada. Ahora, para que lleguen los bomberos, antes alguien tiene que hacer sonar la alarma. La siguiente propuesta responde a la necesidad de crear canales de expresión que lleven las preocupaciones privadas al plano público.

Comunicación participativa para el interés público

Además de los canales de queja y reclamo existen iniciativas autónomas, generalmente de pequeña escala, destinadas a expresar de forma positiva las demandas. Se dispone de radios comunitarias y blogs mantenidos por voluntarios que abordan temas ambientales, urbanos, de alimentación, salud, transporte, literatura, entre otros. Otras iniciativas más institucionalizadas adoptan la forma de periodismo investigativo o grupos de acción social. Este tipo de iniciativas aparecen desconectadas de los canales de quejas, por lo que su lectura positiva no puede hacer converger las quejas en propuestas. Sin embargo, hay en otros países ejemplos de iniciativas que logran articular ambas caras del problema. Los Public Interest Research Groups en Estados Unidos, presentes principalmente entre los estudiantes, investigan y proponen soluciones a una amplia gama de problemas públicos, especialmente en lo que respecta a la protección del consumidor y la conservación ambiental. En Chile destaca la iniciativa de periodismo investigativo CIPER Chile, cuyo trabajo ha alcanzado amplia repercusión (además, esta iniciativa recibe su financiamiento del holding de medios Copesa, lo que demuestra que la transparencia no necesariamente se opone a los intereses de las grandes empresas). La Clínica de Acciones de Interés Público y Derechos Humanos UDP ofrece una línea de acción similar, pero no solamente realiza investigación sino que ofrece asesoría legal y, en algunos casos emblemáticos, apoyo en la litigación.

El modelo de “observatorios” constituye otra forma de “leer” demandas inarticuladas para darles luego expresiones más adecuadas a su tratamiento público. El Observatorio Español sobre la Droga y la Toxicomanía proporciona información y estadísticas sobre tendencias en el consumo de drogas y problemas asociados. El Observatorio de las Desigualdades, apoyado por el Instituto de Estudios

Políticos de París (Sciences Po), ofrece información fresca y accesible sobre distintos aspectos de las desigualdades sociales. En Chile, la red Comunicación y Pobreza reúne comunicadores y organizaciones que trabajan en torno a la pobreza en un foro de discusión.

Propuesta 62 Fondo público-privado para comunicación participativa de interés público

El objetivo de esta propuesta es abordar el aspecto simbólico de la desigualdad por medio de la formación de opinión pública. Los grupos que participan en esta iniciativa leen y procesan demandas de baja estructuración asociadas con las diversas formas en que la desigualdad se presenta en la vida cotidiana.

La propuesta consiste en el financiamiento de quince iniciativas regionales de comunicación participativa que combinen procedimientos de consulta y deliberación con periodismo investigativo y *advocacy*, a través de un concurso público convocado por la División de Organizaciones Sociales (DOS), como un programa especial del Fondo de Iniciativas de la Sociedad Civil (Ley 20.500). Los participantes deben ser organizaciones sin fines de lucro abocadas a temas de desigualdad social y otros de interés público (medio ambiente y áreas verdes, salud, educación, seguridad, alimentación). Los participantes deben garantizar competencias en comunicación, investigación social, técnicas de participación social, implantación regional y pluralidad ideológica.

Su operación supone conocer y documentar casos positivos y negativos que expresan desigualdad en la vida social y las formas de resolverla. Esta investigación se realiza en vinculación y consulta con organizaciones sociales, comunidades y personas. Los resultados se difundirán en diversos medios de comunicación, incluyendo los no convencionales y TIC, garantizando el acceso a un público amplio. La iniciativa debe seleccionar casos emblemáticos y buscarles una solución no asistencial y extensible al resto de los afectados. Finalmente, las iniciativas deben canalizar aportes en trabajo voluntario a la promoción de campañas educativas relacionadas.

En suma, se trata en parte de crear un “medio de comunicación” que utiliza canales convencionales, pero con más alcance gracias a su vinculación más permanente con los afectados. Al contrario de los medios ligados a grandes grupos periodísticos, el énfasis está en experiencias positivas, y no solamente en la denuncia. Finalmente, propone soluciones y es responsable del acompañamiento de los casos.

El presupuesto anual estimado de esta propuesta es de US\$ 5.910.000. Cada grupo dispondrá de fondos para financiar un equipo de ocho personas durante un año y renovable hasta cuatro, lo que implica recursos equivalentes a US\$ 212.000 por región. Se dispondrá también de fondos para operar dispositivos de investigación, como grupos focales, data mining de redes sociales y sondeos de opinión, por un total estimado de US\$ 70.000 por región. Se contará además con recursos para realizar consultas y deliberaciones comunitarias por otros US\$ 70.000. Finalmente, se destinarán US\$ 42.000 por región para implementar la difusión.

Se realizará una evaluación del impacto público del trabajo realizado basada en la audiencia, la capacidad de canalizar trabajo voluntario y la atracción de nuevos recursos, entre otros aspectos. La evaluación servirá para mejorar el diseño de las líneas de acción y para calificar el desempeño de los ejecutores de las iniciativas.

La pobreza de los trabajadores y la responsabilidad social

La pobreza como representación social de la desigualdad, que fue muy difundida desde mediados de la década de 1980, se convirtió en núcleo del relato de la política social. El término pobreza alude a los grupos sociales más desfavorecidos, que se definen a partir de sus carencias materiales. En Chile existe consenso en que la condición de este grupo obliga a usar instrumentos de política para mejorar su situación. Desde el relato de la política la desigualdad no constituía un aspecto relevante, pues la pobreza la representaba simbólicamente: en la medida en que se la reducía, también se atacaba la desigualdad. Mientras que las políticas de los años ochenta se basaron principalmente en subsidios –incluyendo el empleo de emergencia–, a partir de 1990 agregaron la promesa de integración social a través del trabajo.

Hasta hoy, las recomendaciones de política pública para la superación de la pobreza destacan como aspecto clave el acceso al mercado de trabajo: al disponer de una ocupación, las probabilidades de ubicarse bajo la línea de la pobreza se reducen significativamente. Sin embargo, la experiencia de muchos trabajadores contradice este supuesto. Los datos de la Encuesta Casen sistemáticamente identifican un porcentaje estadísticamente distinto de cero de trabajadores ocupados cuyas familias se ubican bajo la línea de pobreza. En otras palabras, la promesa no se cumple para una parte de los trabajadores formales, pues sus salarios no son suficientes para cubrir las necesidades elementales de sus familias.

En 2011, cerca de medio millón de trabajadores ocupados (497.331) pertenecía a una familia pobre. Es decir, el 20% del total de pobres estaban ocupados. Parte de la pobreza de los ocupados se asocia con pocas horas de trabajo; en efecto, al considerar quienes trabajan

más de 35 horas semanales, el total disminuye a 329.162, la cual sigue siendo una cifra alta. Otro factor es que se desempeñen en empresas pequeñas, de baja productividad. Al considerar exclusivamente a los ocupados con jornada completa en empresas de doscientos o más trabajadores, el total disminuye drásticamente a 73.541 trabajadores, de los cuales 5.687 son pobres extremos o indigentes. Este número corresponde nada menos que al 3% del total de pobres. Al incluir las familias con un trabajador a jornada completa, con contrato en grandes empresas, la incidencia de la pobreza sube al 4,1%.

Es difícil por ahora establecer con precisión las causas de este resultado. En lo que concierne a las empresas, existen elementos asociados con el régimen de contrato y la definición legal de la empresa, aunque si se consideran solo quienes fueron contratados directamente por las empresas el peso sigue siendo alto: 2% del total de pobres. La rama de actividad en la cual se concentra la mayor cantidad de trabajadores pobres es el comercio, con un 35% del total. Una indicación de que no se trata de un resultado aleatorio es que el porcentaje de trabajadores pobres en grandes establecimientos comerciales supera en más de 15 puntos al total de trabajadores a jornada completa ocupados en las grandes empresas de esa actividad.

Responsabilidad social empresarial en torno a la pobreza y la desigualdad

La **responsabilidad social** empresarial (RSE) es una orientación relativamente nueva que adquiere creciente relevancia en la gestión moderna de las empresas, bajo el principio de que no pueden existir empresas exitosas en la creación de valor dentro de sociedades fallidas. El reciente caso de Freirina muestra que no considerar las consecuencias sobre el entorno de la operación de un negocio puede llevar al fracaso de inversiones multimillonarias. Por ello, la RSE incorpora como parte del modelo de negocios las consecuencias de la operación de la empresa en los trabajadores y la comunidad, que se expresa frecuentemente en actuaciones sociales.

Para los empresarios chilenos, el sustento de la responsabilidad social se encuentra en su rol como creadores de empleo, proveedores de bienes o servicios que aportan seguridad y clima laboral, y pagan los impuestos. Entre las iniciativas más destacadas se encuentra su preocupación por la igualdad de oportunidades mediante el impulso y financiamiento de iniciativas relacionadas con la educación, la difusión cultural, la rehabilitación de drogadictos y la provisión de servicios gratuitos. El Marco Ético del Empresariado Chileno, suscrito en 2012 por las asociaciones de la Confederación de la Producción y el Comercio, converge con este tipo de orientaciones.

Iniciativas pioneras abordan la desigualdad y la pobreza como parte de la RSE interna de las empresas. Algunas se han comprometido a chequear que los ingresos más bajos pagados a sus trabajadores no sean menores que un factor que multiplica el sueldo mínimo. Otras empresas se preocupan de que las diferencias entre los ingresos más altos y más bajos no sobrepasen un determinado cociente. Otros abordan las condiciones de vida de las familias de sus trabajadores. Los negocios de inclusión, orientados a los participantes más vulnerables dentro de la cadena de creación de valor, son también una tendencia incipiente.

En general, la preocupación por el nivel de vida de los trabajadores formales, que en ciertas circunstancias puede asociarse con pobreza, no ha constituido una preocupación desarrollada en los marcos de la RSE chilena. Si para algunos empresarios constituye materia de preocupación, para otros no es claro que sea exclusivamente responsabilidad de las empresas. No obstante, el campo de la RSE posee flexibilidad, pues su práctica se ha introducido y expandido, lo que ha permitido despejar dudas, resistencias y oposiciones. La pobreza de los trabajadores formales puede constituirse en un nuevo horizonte de la RSE.

Propuesta 63 Red de empresas socialmente responsables

Para introducir un nuevo horizonte en las prácticas de responsabilidad social se debe actuar sobre la cultura empresarial. Las propuestas específicas deben surgir de los propios empresarios, para lo cual se requiere crear las condiciones que permitan establecer consensos respecto de las formas de hacerse cargo de la pobreza de los trabajadores formales.

La pobreza es un tema particularmente sensible para los empresarios, porque no les gusta sentirse responsables de ella. Las conversaciones preparatorias dejaron claro que si los temas no se plantean adecuadamente, rápidamente surgen defensas que impiden cualquier cooperación. Además, las innovaciones rara vez son aceptadas de buenas a primeras, porque suelen contrariar los prejuicios y las formas establecidas de hacer las cosas. En tales condiciones, la implementación de esta propuesta, más que echar a andar un modelo, consiste en aunar muchas voluntades, en generar liderazgos, abrir la cooperación, arriesgarse a hacer cosas nuevas. Pero eso es imposible sin una fase preparatoria.

Tampoco contamos con información confiable respecto de los posibles resultados de una iniciativa de RSE en este campo, especialmente si se compara con otras

formas de intervención. Ese es otro argumento para introducir una fase preparatoria. La propuesta consiste entonces en que el gobierno convoque una comisión en que participen los empresarios, los trabajadores, organizaciones de responsabilidad social y el gobierno, con el objetivo de abordar los aspectos relacionados con la pobreza de los trabajadores formales. En particular, sus tareas deberían ser:

- Realizar un diagnóstico de la situación y las causas por las que existen trabajadores formales pobres, y establecer la línea base del problema.
- Elaborar una propuesta destinada a establecer un grupo de trabajo permanente gestionado por los empresarios, que aborde las áreas pertinentes e incluya ampliamente a los grupos interesados.

A su vez, el grupo de trabajo sobre Responsabilidad Social Empresarial contra la pobreza de los trabajadores tiene como responsabilidades al menos las siguientes:

- Favorecer la coordinación voluntaria de una red de empresas que desarrollan prácticas de RSE contra la pobreza de los trabajadores.
- Apoyar la implementación de RSE por medio de información general, guías de buenas prácticas, documentación de casos destacados, consejo legal y de relaciones humanas.
- Identificar buenas prácticas y establecer estándares de RSE, realizando un ranking anual y entregando premios en diversas categorías.
- Contribuir a la difusión de buenas prácticas a través de un reporte anual de responsabilidad social.
- Organizar un encuentro anual de la red de RSE contra la pobreza de los trabajadores.

Capital social y microcrédito

Eugenio Guzmán

Después de veinticinco años de estudios sistemáticos sobre capital social y casi cien desde que fuera acuñado el término, se cuenta con una extensa literatura sobre su importancia y efectos en distintas esferas. Así, variables tales como confianza, asociatividad, apego a normas, reciprocidad, compromiso cívico y redes sociales han llamado la atención de diversos investigadores sobre su influencia en la vida social, económica y política. En algunos casos la evidencia es robusta, en otros no tanto; es lo que sucede, por ejemplo, al examinar el impacto de variables como confianza o asociatividad/voluntariado

sobre el crecimiento económico. Sin perjuicio de ello, al menos teóricamente existe bastante consenso en que aquellas sociedades en las que los niveles de confianza interpersonal son altos, los costos de transacción son menores, y por esa vía los niveles de bienestar son mayores.

La cooperación para el logro de objetivos comunes requiere cierto compromiso normativo, redes y sanciones, es decir, capital social. Luego, es posible entender que, primero, el capital social es un fenómeno emergente en el que los individuos están sujetos a normas y siguen reglas cuya autoexigencia es demandada por otros también. Segundo, si bien las redes que tienen los individuos son de "ellos", también es cierto que se agregan a las de otros que tienen las mismas o permiten la interconexión de unas y otras; así, por ejemplo, la reputación como proxy del grado de fiabilidad (*trustworthiness*) que encontramos en un individuo aparece como un elemento central para agregar redes. Tercero, cuando existe una fuerte interdependencia entre las personas o densidad de redes, es más fácil controlar los comportamientos oportunistas, disminuir el riesgo de falta de reciprocidad y generar así la confianza necesaria para facilitar acciones colectivas. Cuarto, un resultado emergente del éxito o fracaso en la cooperación es el nivel de confianza, que se transmite a los individuos, pero que también ellos depositan en el grupo, lo que significa que es un resultado y también una condición.

En resumen, la literatura tanto empírica como teórica plantea problemas a la hora de proveer una sola definición de capital social, sin embargo, existe bastante acuerdo en que el concepto apunta a los fenómenos de asociatividad y conectividad de un conjunto de individuos, y que se basa en las relaciones de confianza y cooperación que surgen de la interacción frecuente y del cumplimiento de normas de reciprocidad entre los individuos que los componen.

Entonces, el capital social se puede definir como el conjunto de recursos individuales y colectivos necesarios para las acciones colectivas. En la medida en que en una comunidad los individuos posean redes que los conectan entre sí y a otras redes sociales, altos niveles de confianza hacia otros con quienes interactúan, un elevado cumplimiento de normas de reciprocidad, y asociaciones y grupos sociales de ayuda mutua, estarán en condiciones de abordar problemas de acción colectiva más efectivamente que otra comunidad en que se carezca de alguno de estos atributos o se encuentren en un nivel muy bajo de expresión.

¿Por qué importa el capital social?

Una de las áreas que más revela la importancia del capital social es su papel en el crecimiento económico. Los costos de transacción y, ciertamente, la certeza de la información se relacionan con los niveles de confianza interpersonal o expectativas de fiabilidad

de las personas. El apego a reglas, el cumplimiento de normas y la aplicación de sanciones también son elementos fundamentales para el adecuado y eficiente funcionamiento de los mercados. Así, por ejemplo, la existencia de redes facilita el intercambio económico, porque acelera la transmisión de información. La reputación es un derivado del cumplimiento de contratos formales e informales en los procesos de intercambio; en la medida en que derive de una red de confianza, se vuelve innecesario que cada vez que las personas intercambien deban buscar mecanismos “seguros” para evitar los costos asociados a los riesgos de no recibir los beneficios esperados del producto o servicio que se compra. Esto se expresa claramente en las relaciones cotidianas entre empresas, particularmente respecto del cumplimiento de contratos formales o informales.

Knack y Keefer (1997), Laporta (1997) y Knack (1999) presentan evidencia de la relación entre crecimiento económico y confianza. Westlund y Adam (2010) proveen información contundente de 65 estudios sobre el impacto del capital social en el crecimiento. Sus conclusiones son que cerca de la mitad de dichos estudios entregan resultados claros sobre dicha relación.

Otra área en la que existe una extensa literatura tiene que ver con la influencia del capital social, particularmente las redes sociales, en las posibilidades de encontrar un empleo (Loury, 1977). Por ejemplo, Buck (2001) plantea que uno de los factores clave en las posibilidades de encontrar empleo es la falta de amigos y conocidos que se encuentren en el mercado laboral en áreas que concentran mucha población en situación de pobreza. En otros términos, la calidad de la red en que se insertan los sectores más pobres es central respecto de sus posibilidades de salir de la pobreza.

Otros estudios³ muestran la incidencia de la participación y el compromiso de los padres con las escuelas en el rendimiento escolar de sus hijos. En definitiva, la interacción con adultos comprometidos tiende a generar procesos de internalización de normas de autocontrol que resultan eficientes para el desempeño escolar. Fustenberg y Hughes (1995) plantean otros mecanismos o canales a través de los cuales el capital social es relevante en el desempeño escolar, a saber, el capital social de la madre, vale decir, su red de ayudas y contactos.

Se aprecia que la interacción entre capital social y crimen es bastante endógena en el sentido de que altos niveles de capital social, particularmente redes y asociatividad, en principio reducen las oportunidades de delincuencia, sin embargo, altos niveles de criminalidad disminuyen

los niveles de confianza interpersonal y por esa vía la predisposición a confiar en el entorno (Sampson y otros, 1997; Kawachi y otros, 1998; Bergman y Kawachi, 2000). Si el capital social se expresa en la existencia de mecanismos de promoción de normas y valores que desincentivan conductas criminales, se espera que comunidades con alto capital social tengan niveles más bajos de criminalidad. En esta línea de análisis se encuentran los trabajos de Halpern (2001), y Sampson y Laub (1993). Alesina y La Ferrara observan que las experiencias traumáticas (crimen y violencia) tienen un impacto significativo en la reducción de la confianza.

Otro fenómeno tiene que ver con la salud. La literatura que vincula redes sociales y mejor salud es bastante antigua (House y otros, 1982; Pearlin y Schooler, 1978; Thoits, 1983). Las hipótesis ponen el énfasis en los efectos que las relaciones sociales de aprecio, cooperación, apoyo y simpatía tendrían en la salud de las personas. De hecho, las redes de apoyo en general operan como mecanismos antiestrés o mitigadores y por esa vía la salud de las personas correría menos riesgo de deteriorarse. Asimismo, los efectos positivos sobre la salud se expresan en forma de ayuda a individuos que enfrentan tratamientos o requieren del apoyo del entorno para evitar o simplemente dejar de realizar ciertas conductas. Baum y Ziersch (2003), después de controlar por edad y nivel socioeconómico, sostienen que la participación social está en estrecha relación con los niveles de salud de una comunidad, es decir, redes sociales densas tienen un impacto significativo en la salud.

Finalmente, Putnam (1993) relaciona el capital social con el compromiso cívico, señalando que altos niveles de capital social incentivan procesos colectivos de integración y apego a las normas. Una comunidad en que cada individuo responde a las expectativas de fiabilidad y credibilidad tiende a aumentar la cooperación social y por esa vía la propensión a desarrollar conductas de compromiso público (virtudes públicas o conductas orientadas a la comunidad), las que a su vez generan gobiernos o administraciones de mejor calidad. Desde otra perspectiva, Smith (1999) sostiene que altos niveles de participación social incrementan la credibilidad de los gobiernos y fortalecen una sociedad democrática, lo que ciertamente tiene un impacto en la efectividad y resultados de las políticas públicas, todo lo cual redundaría en un mayor compromiso cívico y termina cerrando un círculo virtuoso en política.

Ahora bien, la evidencia internacional muestra que los niveles de capital social en Chile son bajos. En una muestra de 48 países del World Values Survey (WVS)

Chile aparece con los niveles de confianza interpersonal más bajos, aunque no parece una excepción en América Latina. Al comparar la membresía activa de las muestras para Chile y el resto de los países, se aprecian diferencias significativas para todas las organizaciones excepto las religiosas, deportivas y humanitarias (caritativas). De este modo, al igual que en el caso de la confianza interpersonal, Chile se encuentra bajo el promedio del resto de los países estudiados.

La evolución de las mediciones en las distintas encuestas en las últimas dos décadas indica que los niveles de confianza han variado de manera importante. En efecto, de acuerdo con el WVS a principios de los noventa prácticamente el 23% de los encuestados señalaba que “se puede confiar en la mayoría de las personas”, mientras que en 2005 dicho porcentaje cayó a 12,5%, en 2008 a 8,1% en la encuesta LAPOP y en 2009 subió al 10,5%, según la encuesta ENES.

Espinoza (2005, 1995), que analiza en extenso literatura sobre redes en América Latina, señala que para el caso de Chile el tipo de redes está lejos de responder a una visión romántica de la reciprocidad generalizada propia de las redes primarias o familiares. El autor afirma que son escasos los tipos de redes/lazos débiles (empleando la noción de Granovetter), que para efectos de superar la pobreza son mucho más relevantes, pues son los que otorgan el acceso a recursos. Desde el punto de vista de la interacción entre política y liderazgo local, Espinoza (2013) plantea dudas de fondo respecto de los tipos de ciudadanía y participación local en nuestro país. Es decir, los liderazgos locales, más que contribuir a la formación de capital social, lo que hacen es minar sus bases porque optan por responder a las demandas de grupos de interés.

Capital social y microcrédito

El diseño del microcrédito contiene ingredientes significativos de capital social, pues supone trabajo colaborativo y colectivo en comunidades vulnerables, conectadas con emprendimiento, asociatividad y confianza, usando mecanismos distintos a los tradicionales subsidios y transferencias. Existe alguna evidencia del éxito de estos programas: un estudio sobre microfinanzas en zonas urbanas en India muestra que el capital social aumenta y, con este, el empoderamiento económico de la mujer. La asistencia regular a las reuniones necesarias para echar a andar el programa, que genera un sistema de monitoreo entre sus miembros a través de las redes sociales que ellos mismos establecen, crea una plataforma de acción colectiva que se sostiene gracias a la confianza.

El aumento de la interactividad permite también elevar el capital social (redes, confianza y compromiso cívico). Kanak e Iguni (2007) señalan que las instituciones de microfinanzas tienen un rol fundamental en la crea-

ción de capital social porque desarrollan estrategias que promueven y consolidan el compromiso de sus miembros. Los autores señalan que los programas de microfinanzas no crean capital social efectivo a menos que exista compromiso de parte de la organización.

Respecto de la generación de capital social de puente (*bridging*), Larance (1998) aporta antecedentes sobre los efectos de los programas de microcrédito en Bangladesh, específicamente que permitieron que grupos de mujeres no solo pertenecientes a distintas etnias, sino también religiones, participaran en ellos y desarrollaran redes entre sí. Feigenberg, Field y Pande (2012), a partir de un diseño experimental, aportan antecedentes respecto del efecto del proceso de interacción frecuente de los programas de microfinanzas sobre los resultados financieros y en particular respecto del fortalecimiento de las normas de reciprocidad y confiabilidad, es decir, que las interacciones repetidas facilitan conductas cooperativas y permiten que los individuos participantes en microfinanzas implementen esquemas de premios y castigos, que evitan o previenen conductas oportunistas.

Banerjee y otros (2009) no encontraron efectos en el gasto per cápita promedio de las áreas tratadas con acceso al microcrédito, las cuales, no obstante, sí exhiben aumentos en el gasto en bienes durables y en el número de nuevos negocios (un tercio). En el corto plazo, el microcrédito tiene efectos modestos y está lejos de ser suficiente para reducir la pobreza, aunque sí permite que los hogares accedan al crédito, inviertan en bienes durables, y creen y expandan pequeños negocios. Las conclusiones de Banerjee y otros son menos pesimistas de lo que parecen, pues ponen de relieve el proceso de selección de los beneficiarios, que incide en los resultados. Un factor que parece decisivo en el estudio es el concepto de “propensión a iniciar un negocio”.

Field, Pande y Papp (2009) plantean que una de las posibles explicaciones a los resultados heterogéneos de los programas de microfinanzas, específicamente la baja expansión de las actividades empresariales entre los más pobres, se encuentra en los diseños contractuales. En efecto, empleando diseños experimentales, los autores introducen contratos que otorgan periodos de gracia antes de iniciar el pago de créditos. Los autores encontraron tanto un aumento en las tasas de inversión como en la morosidad. A fin de cuentas, un contrato con estas características genera un *trade-off* problemático y complejo de abordar puesto que ineludiblemente se traduce en la tasa de interés que debe cobrarse para cubrir los riesgos de morosidad.

En resumen, si bien la evidencia no es del todo conclusiva respecto de los efectos en términos de efectividad en la reducción de pobreza, lo contrario ocurre en relación con los efectos positivos en la creación

³ Coleman (1988), Valenzuela y Dornbusch (1994), Teachman y otros (1996), Fustenberg y Hughes (1995), Majoribanks y Kwok (1998), Sun (1999), Feinstein y Symonds (1999), Desforges y Abouchaar (2003), entre otros.

Cuadro 2
Instituciones que operan en microfinanzas en Chile

Institución	Tipo de institución	Modalidad de créditos	Tipos de créditos
BancoEstado	Banco público	Personales	Urbano - Agrícola
Santander Banefe	Banco privado	Personales	Urbano - Agrícola
Indap	Institución pública	Personales	Agrícola
Banco Desarrollo de Scotiabank	Banco privado	Personales	Urbano
Banco BCI Nova	Banco privado	Personales	Urbano
Oriencoop	Cooperativa	Personales	Urbano - Agrícola
Emprende Microfinanzas	Sociedad Anónima	Personales	Urbano - Agrícola
Padre Adolfo Kolping Chile	ONG	Personales	Urbano
Fundación Crecer	ONG	Personales	Urbano
CCAF de Los Andes	Caja de Compensación	Personales	Urbano - Agrícola
Corporación WWB-Finam	Corporación	Personales	Urbano
Fundación Contigo	ONG	Grupales - Personales	Urbano - Agrícola
Fundación Banigualdad	ONG	Grupales	Urbano
Fondo Esperanza	ONG	Grupales - Personales	Urbano

Fuente: González (2012).

de capital social. Es decir, aun cuando los efectos en algunos casos no parecen ser muy altos en materia de pobreza, tendrían efectos en otras dimensiones que afectan las condiciones de pobreza, como el capital social y el empoderamiento.

En Chile actualmente no existen programas gubernamentales de microcrédito propiamente tales. CORFO, INDAP y FOSIS, BancoEstado y algunos bancos privados (BCI, del Desarrollo-Scotiabank) poseen líneas que financian microempresas; pero, en la práctica, dados los mecanismos y requisitos exigidos, el grupo objetivo son pymes, es decir, empresas cuyo tamaño escapa a las dimensiones de lo que se considera microcrédito en la literatura. Cabe hacer la salvedad de que algunos programas entregan créditos a jefas de hogar en grupos de trabajo de treinta mujeres; sin embargo, existen dos limitantes: los plazos y las tasas de interés son muy similares, incluso superiores a las del mercado crediticio tradicional, lo cual inhibe la extensión de estas iniciativas; además, en la mayoría de los casos se trata de créditos personales, por lo que en rigor tampoco se trata de microcrédito, que sigue la lógica de la formación de grupos que solidariamente adquieren fondos de crédito.

Un caso distinto lo constituyen Fondo Esperanza, Banigualdad y Fundación Contigo, instituciones privadas (ONG o fundaciones) que a partir de donaciones y de los retornos de crédito proveen acceso a crédito principalmente a grupos de mujeres de sectores de escasos recursos, jefas de hogar que realizan diversas actividades productivas (fabricación y venta de alimentos, cultivos, ropa, etc.) y cuyos montos prestados por

persona fluctúan entre US\$ 180 y US\$ 850. Se trata de créditos en los que no hay garantía real. Para ser sujeto de crédito, entre otras características se requiere ser mujer y menor de 60 años, con algunas excepciones. Las postulaciones son grupales y se debe demostrar algún grado de conocimiento del rubro en el que se desea iniciar el negocio. Se exige que una porción del crédito y de los ingresos sea ahorrada, de manera que opere como garantía. El cálculo de riesgo introduce consideraciones regionales (puntajes por región) y que los grupos no estén conformados por parientes, para evitar conflictos.

Una vez establecidos los grupos, se les registra y contacta para su capacitación, al término de la cual se les pide que elijan una directiva con el propósito de introducir elementos de formalidad para la aprobación del crédito/aval solidario. El pago de cuotas es semanal, en consonancia con el tipo de negocios que tienen, lo que incentiva las reuniones semanales. Para dar mayor formalidad al proceso, a aquellas personas que llegan atrasadas a las reuniones se les aplica una multa convenida por el grupo. Una vez servidos los créditos se les permite repostular, esta vez a niveles crediticios mayores. Por último, las instituciones privadas que ejecutan microcréditos pueden recibir donaciones, lo que permite en una primera etapa colocar nuevos créditos antes de recibir la cancelación de los ya entregados.

La información disponible a 2011 muestra que las instituciones de microcrédito poseen más de 98.000 clientes, que perciben créditos por un monto equivalente a \$ 38 millones. Las tasas de morosidad varían dependiendo de si se trata de créditos de menos de

Cuadro 3
Indicadores financieros básicos: instituciones no financieras de microcrédito

Institución	Tipo de institución	Modalidad de créditos	Tipos de créditos	Operaciones	Colocación (miles de \$)	Colocación promedio	Clientes atendidos
Fundación Contigo	ONG	Grupales - Personales	Urbano - Agrícola	1.484	\$ 412.203	\$ 277.765	1.177
Banigualdad	ONG	Grupales	Urbano	45.696	\$ 5.003.600	\$ 109.498	28.376
Fondo Esperanza	ONG	Grupales - Personales	Urbano	133.342	\$ 32.559.673	\$ 244.182	67.223
TOTAL	-	-	-	180.522	\$ 37.975.476	\$ 210.482	96.776

Fuente: González (2012).

tres meses, de tres a seis meses, o de más de seis meses. De acuerdo con Feller Rate (2007), en Fondo Esperanza la tasa de morosidad en créditos a noventa días no supera el 0,5%. De acuerdo con Planet Rating (2011), en el caso de Banigualdad dicha tasa llega al 1,4%. Si bien los datos no son demostrativos del éxito de estas instituciones, a juzgar por su crecimiento en menos de diez años es posible concluir que funcionan con altos grados de eficiencia.

Lo fundamental desde la perspectiva de este capítulo es que estas experiencias poseen elementos que permiten promover el capital social. En efecto, gran parte del proceso de postulación y otorgamiento de créditos es grupal, por lo cual se espera que entre sus miembros se generen altos niveles de participación (asociatividad) y confianza, que contribuyen al desarrollo de capital social de vinculación interna (*bonding*) y vinculaciones externas (*bridging*).

De acuerdo con la información entregada en las respectivas instituciones, los grupos de crédito, además de generar altos niveles de monitoreo interpersonal, desarrollan alianzas que les permiten organizarse para comprar bienes y servicios para el grupo, negociar mejores precios, asociarse a otros grupos e intercambiar bienes y servicios intra y extragrupo. Además, los grupos que se conforman para la adquisición de microcrédito desarrollan bancos de tiempo, que corresponden al sistema de trueque o intercambio de servicios. Su objetivo no es sustituir el dinero por un trueque de servicios, sino usarlo como un instrumento de ayuda mutua, cohesión social y desarrollo comunitario. Esta práctica permite crear capital social y especialmente fortalecer las vinculaciones internas, aun cuando tiene un potencial de expansión mayor.

En 2011 unas 96.000 personas usaron los sistemas de microcrédito proporcionados por tres de las principales instituciones que hoy trabajan en sectores pertenecientes al 20% más pobre. Al considerar otras modalidades de crédito, la mayoría de carácter personal, el número de

clientes aumenta a unos 280.000, no obstante, no es posible afirmar que esta es una medida de tamaño de la demanda. Sin embargo, a juzgar por el crecimiento explosivo del sector, podría presumirse que existen espacios de crecimiento significativo. Así, por ejemplo, en 2005 el Fondo Esperanza atendía 5.259 clientes, seis años después alcanzó a los 51.584; de forma también vertiginosa, Banigualdad tenía 2.715 clientes en 2008 y en 2011 llegó a los 21.255.

Como no se cuenta con información al respecto, se hipotetizan dos escenarios. En el primero se mantiene la tasa de crecimiento de los últimos dos años para el sector y en el segundo se considera la tasa de crecimiento ajustada por el crecimiento del PIB, dada una elasticidad de -0,8 PIB per cápita y pobreza, asumiendo que ello induce una menor demanda. Además, se supone que la tasa de crecimiento de la población es de 1,4 anual para dicho segmento socioeconómico. No se ha considerado el hecho de que la demanda puede ser aun mayor si se tiene en cuenta que los sectores rurales aún no han sido suficientemente considerados y que en algunas regiones todavía no existe una cobertura extendida. Claramente el primer escenario es más optimista que el segundo, y responde a la hipótesis de que el sector aún tiene espacios significativos para su crecimiento. El segundo supone una tasa decreciente, vale decir, que habríamos alcanzado un crecimiento límite y eventualmente hasta decreciente.

Para los próximos cinco años se espera que la demanda varíe entre 179.000 y 118.000 personas, vale decir, entre 106.000 y 45.000 beneficiarios más. Esto significa que aproximadamente se contratarían entre US\$ 55 y US\$ 23 millones adicionales para cubrir a los nuevos entrantes, sin embargo, dado que parte de la demanda puede ser servida por las instituciones actuales, estimada en un 15% anual, es posible estimar que el fondo inicial variará entre US\$ 23 y US\$ 12 millones, asumiendo también una tasa de morosidad del 5% y de interés real del 20% anual.

Propuesta 64 Fondo Nacional de Microcrédito

Se propone crear un Fondo de Microcrédito operado por instituciones privadas sin fines de lucro, sujetas a ley de donaciones, que comprometan recursos de gestión. Las fórmulas de postulación deben ser colectivas en grupos no superiores a treinta personas, que es el límite en la experiencia actual. Dichas instituciones deben hacerse cargo de la capacitación y supervisión de los beneficiarios. Los requisitos para ser elegible no tendrían que ser distintos de los que actualmente emplean las instituciones de microcrédito.

De igual modo, es necesario contar con mecanismos de control de la ejecución de dichos fondos, crear indicadores de rentabilidad social y en particular incorporar metodologías de medición de capital social. Estas deben medir la efectividad no solo en lo que respecta al capital social de *bonding*, sino también de *bridging*. Un problema de este tipo de mediciones es que los efectos pueden ser transitorios, por lo que surge la necesidad de contar con sistemas crediticios de mayor aliento (mediano y largo plazo) o de renovación de líneas de crédito en función del desempeño o expectativa en el tiempo.

Problemas de diversa naturaleza pueden incidir negativamente en el programa. Los programas de microcrédito son altamente intensivos en mano de obra, lo que puede incentivar malas prácticas, como la colusión entre los sujetos de crédito y el supervisor o promotor. También pueden existir incentivos a generar demanda por la vía de incorporar a grupos que no estén en condiciones de administrar un proyecto o que este no sea viable. Sin embargo, un sistema de evaluación estricto puede restringir el acceso. En general, es necesario contar con validadores externos que no sean capturados por el Estado, por los usuarios ni por los operadores.

Otro problema tiene que ver con los costos de operación del programa, ya que repercuten sobre el monto final del fondo. Dicho de otro modo, si bien la tasa de interés entrega un orden de magnitud del costo del microcrédito (los costos de administración, fracaso del proyecto, recuperación de préstamos, costo alternativo de recursos asociados, etc.), en principio no habría razón para esperar que la tasa de interés sea menor que la del mercado. Sin embargo, como se trata de un programa alternativo a las líneas de subsidio tradicionales y que tiene objetivos de empoderamiento y de creación de capital social, lo propio es que la tasa de interés reciba un tratamiento distinto. Esta situación

puede provocar que instituciones financieras tradicionales tengan menos incentivos a participar en la operación del sistema, dado que implica la ejecución de una escala muy distinta y costos de aprendizaje que no se compensan con la rentabilidad de este tipo de proyectos. No obstante, dependiendo del tamaño del fondo y del número de microcréditos colocados, los incentivos a participar podrían ampliarse. En todo caso, las instituciones ya especializadas en este sector tendrán el interés suficiente por operar este tipo de programas. Un programa de esta naturaleza supone darle un tratamiento algo distinto al fondo de microcrédito, es decir, que su énfasis está en el carácter subsidiario y de emprendimiento.

Un cuarto problema es la variedad de instituciones que pueden participar. Actualmente existen diversas instituciones crediticias, y en principio podría pensarse que no debieran existir restricciones; sin embargo, debieran estar excluidas las asociadas al retail, por los eventuales conflictos de interés por los productos y servicios que ofrecen. Hay una amplia literatura que hace referencia a la “debilidad de la voluntad” en el proceso de consumo, que puede traducirse en un cruce de intereses y *trade-off* entre consumo y microcrédito.

Quinto, un tema central desde el punto de vista de la generación del fondo es el modo en que se constituye. Si cada año debe negociarse nuevamente, es probable que se generen inseguridades producto de las negociaciones en la ley de presupuesto, de allí que una alternativa es que se trate de un fondo limitado para un período de no más de cinco años, que posteriormente puede ser evaluado. Ello significa que la ley debe ser lo suficientemente explícita en que cualquier aumento presupuestario antes de dicho período será inviable sin antes haber evaluado sus resultados. Podría ser cuestionable esta vía por el grado de autonomía que poseería el fondo, pero tiene ventajas de administración evidentes. En todo caso, los programas crediticios que se realicen debieran estar sujetos a supervisión y evaluación.

Sexto, respecto de las fórmulas para allegar recursos al fondo de microcrédito, hoy día la ley de donaciones tiene una serie de ventajas, pero habría que ampliarla puesto que no incluye este tipo de operaciones, además de una serie de implicancias legales que debieran abordarse. El capítulo 8 incluye una propuesta de ley única de donaciones con beneficio tributario que permitiría avanzar en esta línea.

Finalmente, un elemento crucial del programa es definir los indicadores de capital social que se exigirán: debemos pensar que el objetivo es ese y no el fomento del emprendimiento, aun cuando se emplee como herramienta específica.