

CAPITAL SOCIAL Y BAJOS
COSTES DE TRANSACCIÓN:
**EL GRAN RETO DE
AMÉRICA LATINA**



VERITAS • LIBERTAS • JUSTITIA

UFM
UNIVERSIDAD
FRANCISCO
MARROQUÍN

CENTRO para
el **ANÁLISIS** de las
DECISIONES PÚBLICAS

Capital social y bajos costes de transacción: El gran reto de América Latina

Eduardo Fernández Luiña

Publicado en febrero del 2020 por el

[Centro para el Análisis de las Decisiones Públicas](#) —CADEP—

1. Introducción

El capital social es un elemento esencial de las sociedades saludables. Aquellas que confían tanto interpersonal como institucionalmente suelen disfrutar de mayor calidad democrática y prosperidad. Por el contrario, las sociedades con bajo capital social poseen sociedades civiles débiles, desconfiadas, incapaces de desarrollar acuerdos intertemporales de largo plazo con objeto de enfrentar proyectos de gran magnitud.

Como hemos indicado líneas atrás, una de las consecuencias más importantes de la posesión de capital social es la confianza. América Latina siempre ha sido identificada como una región marcada por la desconfianza. Y esta no solo se observa en el campo institucional, sino también en el ámbito personal.

La región necesita desesperadamente mejorar sus niveles de confianza si quiere ser capaz de favorecer la creación de capital social. De lo contrario, la amenaza populista y autoritaria —que siempre ha estado ahí de acuerdo a las encuestas de opinión— se podría hacer una realidad como en los desafortunados casos de Venezuela y Nicaragua.

El presente artículo dedica la primera parte al análisis de la confianza y del capital social, haciendo hincapié en las principales aportaciones de naturaleza teórica desarrolladas hasta el momento. En segundo lugar, el texto presenta —en términos generales— los beneficios de una sociedad que disfruta de confianza y capital social. La tercera se centra en la situación de América Latina. Dedicaremos el último apartado —el cuarto— a una reflexión de naturaleza constitucional. El ambiente de desconfianza en el continente latinoamericano es tan evidente que incluso las constituciones de cada país son, potencialmente, una expresión de esta.

El articulado de las constituciones latinoamericanas es resultado de un juego de poder entre minorías organizadas que buscan, literalmente, “constitucionalizar” su agenda política con ánimo de asegurar la misma. El problema es que el hecho de poseer constituciones tan amplias y

omniabarcantes impide el buen funcionamiento del Estado, agregando una rigidez innecesaria al sistema político. Resultado de lo anterior, los Estados latinoamericanos pierden capacidad de respuesta y, por tanto, reaccionan de forma ineficaz ante las dificultades de la vida social. Contra o intuitivamente, contribuyen a la producción de más desconfianza como resultado de su ineficacia.

2. Capital social. ¿Qué es y por qué es relevante para el buen funcionamiento del sistema social?

Francis Fukuyama publicaba en los años 1996 y 2000 dos trabajos que serían de gran importancia para avanzar en el estudio de la confianza a nivel institucional y social. El primer libro llevaba por título *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. El segundo, *The Great Disruption: Human Nature and The Reconstitution of the Social Order*. Ambos textos muestran una preocupación: la pérdida de confianza —interpersonal e institucional— y el debilitamiento de la sociedad civil en el mundo occidental están erosionando la legitimidad de los sistemas liberal-democráticos. Ambas obras hacen especial hincapié en la situación de los Estados Unidos de América y de Europa.

En los trabajos de este famoso sociólogo y politólogo estadounidense se percibe —como se puede suponer— una clara inspiración conservadora. Desde su punto de vista, el capitalismo, a pesar de tener un sinfín de elementos positivos, promueve a veces un individualismo extremo que aleja a la persona de la comunidad y la convierte en un actor antisistema (Fukuyama 1999).

El individualismo extremo, con base en lo indicado por Fukuyama, podría generar dos problemas de naturaleza social:

- una actitud antisistema ante determinados valores sociales o determinadas normas: esto es un problema porque los valores morales y las normas no son meras limitaciones arbitrarias de la libertad individual, sino la condición previa a cualquier tipo de cooperación;
- la privación al individuo de la comunidad: las comunidades necesitan forzosamente de valores, normas y experiencias compartidas por sus miembros para estar cohesionadas (Fukuyama 1999, 96).

Contra intuitivamente, este individualismo extremo produce lo que podríamos entender como la paradoja de la libertad:

En las sociedades donde los individuos gozan de más libertad de elección que en ningún otro momento de la historia, la gente soporta aún menos las ataduras que nos ligan. Para estas sociedades, el peligro radica en que las personas se encuentran de repente socialmente aisladas, con libertad para asociarse con cualquiera, pero incapaces de contraer compromisos morales que las unan a otras personas en verdaderas comunidades. (Fukuyama 1999, 97)

Progresivamente y como se puede suponer después de lo expuesto, esto nos vuelve más autoritarios, menos proclives a la negociación y a la aceptación de las ideas del otro. En definitiva, para Fukuyama somos individuos más aislados y más hostiles a la cooperación. La paradoja de la libertad nos enseña que la obsesión por la autonomía individual puede contribuir a la erosión de la libertad y a la reducción de la capacidad de cooperación social de los individuos. Esto influye de forma negativa en el capital social, pues precisamente es en la confianza y en la capacidad para cooperar en lo que se basa dicha noción. La crisis de confianza está vinculada y se explica —total o parcialmente— gracias al individualismo extremo y a la obsesión por la autonomía y la independencia.

Para definir la noción de capital, tenemos que apelar al trabajo de Robert Putnam. En su obra *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* (1993), Putnam enfrenta el problema del capital social y demuestra que el norte de Italia es más próspero y rico debido a un mayor compromiso cívico con la vida comunitaria. El norte de Italia posee más capital social —y más confianza—, lo que explica su prosperidad económica y la pacífica y productiva vida social de la que disfruta la gran mayoría de sus ciudadanos.

Robert Putnam considera que el capital social hace referencia a lo siguiente:

The central premise of social capital is that social networks have value. Social capital refers to the collective value of all “social networks” (who people know) and the inclinations that arise from these networks to do things for each other (“norms of reciprocity”). (...) The term social capital emphasizes not just warm and cuddly feelings, but a wide variety of quite specific benefits that flow from the trust, reciprocity, information and cooperation associated with social networks. Social capital creates value for the people who are connected and -at least sometimes- for bystanders as well. (Putnam s.f., párr. 1-2)

En pocas palabras, existe capital social cuando los individuos no poseen barreras a la hora de cooperar y los bajos costos de transacción (Coase 1960) en el proceso de cooperación social evidencian un elevado grado de capital social. La confianza, por tanto, es una consecuencia directa de una sociedad con un elevado nivel de capital social.

Ahora bien, ¿por qué es deseable tener capital social y disfrutar de un entorno social marcado por la confianza? Por lo que indicamos al presentar el trabajo de Robert Putnam sobre Italia. Las sociedades que disfrutan de confianza y capital social son más prósperas, más libres —a pesar de tener comunidades fuertes con ciudadanos involucrados activamente en la vida pública y social— y más pacíficas. La confianza es saludable y deseable. Como indica Kenneth Newton:

Trust makes it possible to maintain peaceful and stable social relations that are the basis for collective behaviour and productive cooperation. Trust involves risks, it is true, (Luhmann, 1988) but it also helps to convert the Hobbesian state of nature from something that is nasty, brutish, and short, into something that is more pleasant, more efficient, and altogether more peaceful. Social life without trust would be intolerable and, most likely, quite impossible. (Newton 2001, 202)

En el siguiente apartado, veremos varios ejemplos con objeto de evidenciar la importancia que poseen el capital social y la confianza para la prosperidad de un país.

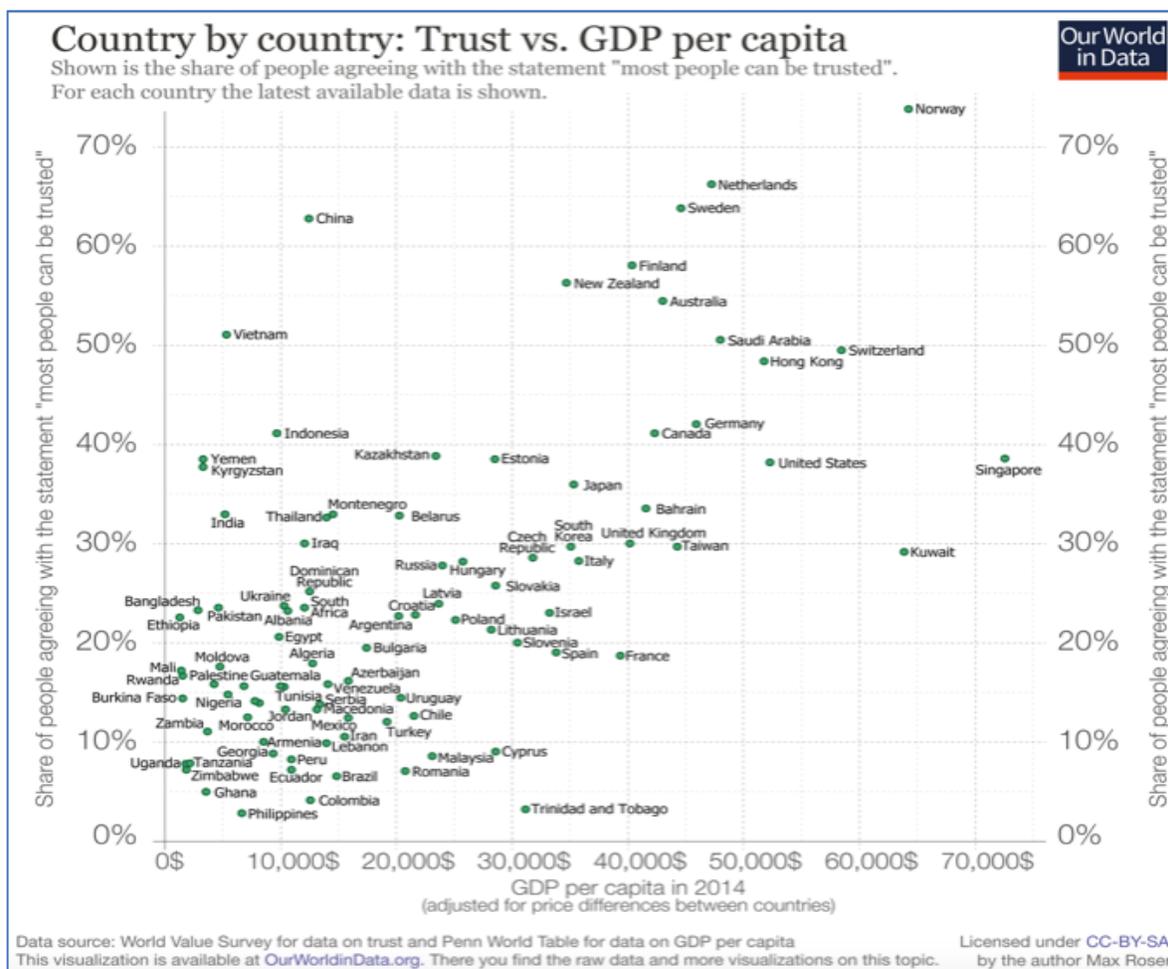
3. La prosperidad como efecto de una sociedad con elevado capital social

El capital social puede parecer a muchos un concepto escurridizo. Sin embargo, hablar de capital social es hacer hincapié en la importancia de elementos como los siguientes:

- la confianza para la vida en comunidad;
- la cooperación social entre individuos y los bajos costes de transacción para el funcionamiento eficiente de la comunidad;
- la importancia de una amplia y potente sociedad civil que funcione con instituciones alternativas a las que emanan del poder estatal.

La confianza es una especie de facilitador. Es decir, funciona al mismo tiempo como causa y efecto del capital social. Y es esto lo que en definitiva ayuda a la creación de prosperidad. La gráfica número uno muestra la relación que existe entre la confianza y el PIB per cápita. Como se puede suponer, los países con mayores niveles de confianza interpersonal son aquellos que disfrutan de un mejor PIB per cápita. ¿Tiene esto una explicación racional? Por supuesto que sí. Los países más confiados son aquellos que disfrutan de menores costos de transacción para la cooperación. Esa bajada en los costos de transacción provoca que las sociedades confiadas sean más competitivas y se adapten mejor a realidades cambiantes en el entorno global.

Gráfica 1.
Confianza y PIB per cápita



Fuente: Ortiz-Ospina y Roser 2020.

Para más información, ver <https://ourworldindata.org/trust>

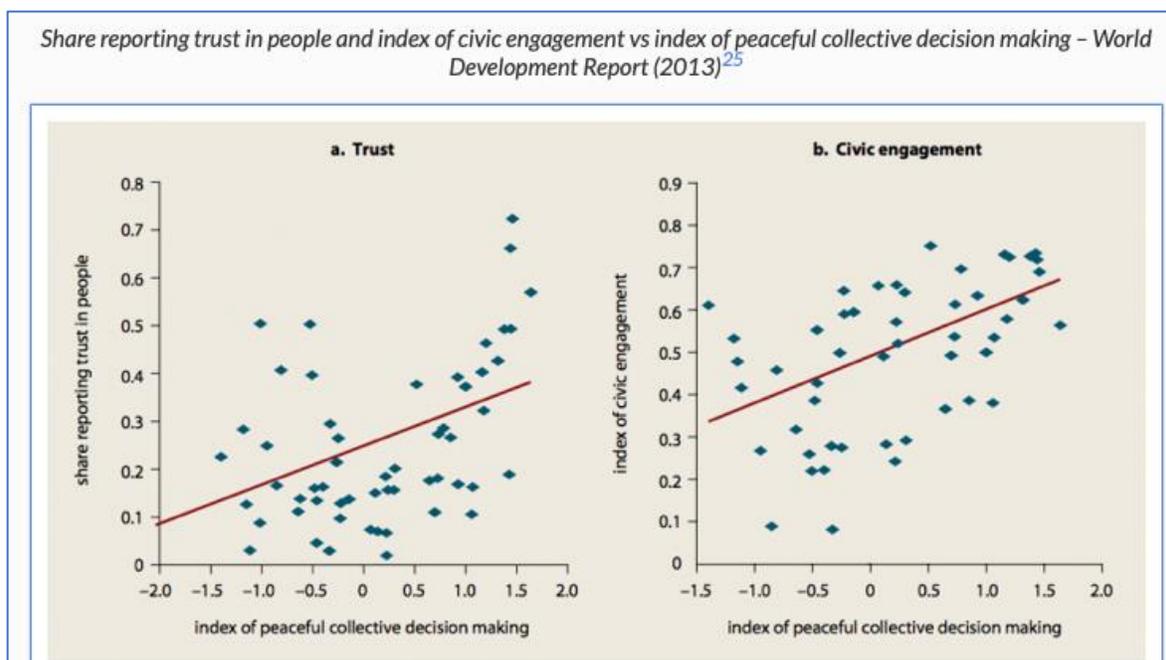
Como indican los autores de la tabla presentada, “se puede observar una fuerte correlación positiva” (Ortiz-Ospina y Roser 2020) evidenciada a lo largo de un gran número de trabajos (ver Guiso et al. 2006; Algan y Cahuc 2010). Pero, además de las cuestiones estrictamente económicas y vinculadas al PIB per cápita, el trabajo de Esteban Ortiz-Ospina y Max Roser (2020) presenta la importancia de la confianza a la hora de disfrutar de una sociedad civil vigilante, activa y capaz de resolver sus problemas de manera pacífica. Esto, la habilidad que determinadas comunidades tienen de arreglar sus diferencias de forma pacífica, es otro elemento que ayuda a disfrutar de bajos costes de transacción en la comunidad.

En la gráfica número dos se presenta tanto la relación que la confianza posee con la capacidad de las comunidades para resolver problemas de manera pacífica, como la importancia de la

sociedad civil en dicha tarea. Una sociedad civil fuerte, una sociedad civil que se edifica al margen del Estado —y a veces en su contra— suele ser más activa y más hábil a la hora de resolver sus problemas y diferencias de manera pacífica. Todo esto a través de un proceso evolutivo marcado por el ensayo y el error. Suelen ser las sociedades desconfiadas, con bajo capital social, las que arreglan sus problemas utilizando métodos violentos y mecanismos autoritarios.

Gráfica 2.

Confianza en las personas y su relación con el índice de compromiso cívico; y relación del índice de toma de decisiones colectiva y pacífica con el de compromiso cívico



Fuente: Ortiz-Ospina y Roser 2020.

Para más información, ver <https://ourworldindata.org/trust>

Como indican los autores, “the figure shows a strong positive relationship: countries where people are more likely to report trusting others, are also countries where there is less violence and more political stability and accountability” (Ortiz-Ospina y Roser 2020). Esto tiene un impacto en lo que se conoce como cohesión social. ¿Cómo definir esta? Podemos definirlo de la siguiente manera: “as the capacity of a country to support peaceful collective decision making” (Ortiz-Ospina y Roser 2020).

Este efecto, el hecho de que las sociedades confiadas tengan una mayor probabilidad de resolver sus conflictos de manera pacífica, no es baladí. Más aún en los tiempos que corren, marcados

por una creciente polarización y una amenaza constante a la estabilidad de las democracias liberales.

En América Latina se observa una elevada desconfianza tanto institucional como interpersonal. Esto, con base en las conclusiones que hemos obtenido líneas atrás, representa un problema para las posibilidades de desarrollo de los distintos países que conforman la región. Para favorecer el desarrollo de sociedades pacíficas, acostumbradas al diálogo y con capacidad de generar oportunidades de desarrollo para sus miembros, se necesita obligatoriamente la generación de confianza y el fortalecimiento del capital social.

4. América Latina: Una región con bajo capital social

América Latina transitó a la democracia durante las décadas de los ochenta y de los noventa del siglo XX. Las democracias iberoamericanas son democracias de tercera ola (Huntington 1993) y desde el inicio fueron inestables. Esto fue resultado de varias razones, entre las que destacan las siguientes:

- el fracaso económico;
- el problema de la identidad: un flujo cultural y humano descontrolado;
- la debilidad de las instituciones;
- una vieja tradición pactista, patrimonialista y carismática de la gestión del poder (Savarino 2006, 92).

Lo anterior produjo que *de facto* las democracias latinoamericanas no fuesen consideradas democracias liberales plenas. El politólogo argentino Guillermo O'Donnell las definió como democracias delegativas. Pero ¿qué define a una democracia como delegativa? O'Donnell señalaba que, a pesar de respetar los criterios dahlianos de democracia (1971), algunos sistemas latinoamericanos —además de Filipinas, la Corea del Sur de los 80 y 90 y algunos países del espacio centroeuropeo— no eran democracias representativas, sino delegativas (O'Donnell 1992, 2). Pero para catalogar adecuadamente una democracia como delegativa, se necesitan cumplir con una serie de características:

- tener ejecutivos fuertes que finalicen los periodos de legislatura una vez han vencido las elecciones,
- tener cultura caudillista y un proceso de competición política personalista;
- que los poderes alternativos que configuran la República sean débiles. Tanto el Congreso como el poder judicial deben estar, de alguna manera, sometidos al poder ejecutivo;

- baja rendición de cuentas por parte del Ejecutivo hacia la sociedad civil (O’Donnell 1992, 8).

En realidad, y como el eminente politólogo iberoamericano señala, “delegative democracy is not alien to the democratic tradition. Actually, it is more democratic, but less liberal, than representative democracy” (O’Donnell 1992, 9). El juego es democrático, pero inhabilita la esencia de la democracia liberal, que está compuesta, además de por características estrictamente democráticas y vinculadas al derecho de sufragio, por elementos republicanos — división de poderes, imperio de la ley y activismo cívico— y liberales —respeto a la estructura de derechos y libertades civiles—. La democracia se convierte, pues, en un juego mediante el cual una mayoría le impone durante un tiempo determinado sus criterios a una minoría. Lo anterior provoca, como se puede suponer, innumerables problemas y, definitivamente, no contribuye a la generación de confianza y a la reducción de incertidumbre. Más bien al contrario.

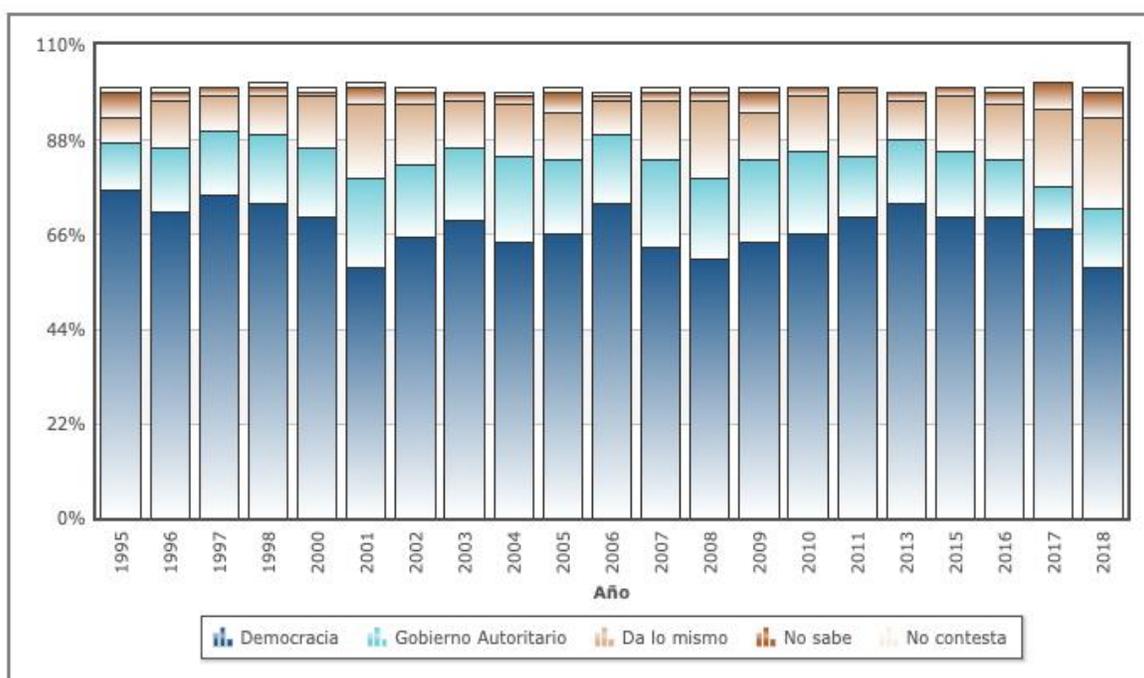
La ausencia de políticas públicas de largo plazo (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi 2011) es la expresión más clara y relevante de esos problemas que aquejan al sistema. Los ejecutivos son miopes e incapaces de diseñar medidas efectivas que sobrevivan en el tiempo. Lo anterior, la incapacidad del Estado para resolver problemas estructurales de la sociedad como la seguridad, las infraestructuras, la educación o la salud, favorece el aumento de la desconfianza ciudadana en las instituciones. A su vez, esta situación abre una ventana de oportunidad para que un líder populista pueda aprovechar el descontento y auparse al poder con ánimo de cambiar la naturaleza del régimen (Fernández Luiña 2016). En cierto sentido, es a través de este proceso como nacen los denominados autoritarismos competitivos (Levitsky 2010).

En el año 2018, y de la mano de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales —FAES—, publicamos un nuevo libro de la saga *América Latina. Una Agenda de Libertad*. En dicho volumen, nos centramos en todo lo que tiene que ver con la confianza institucional, intentando diagnosticar los problemas que potencialmente podrían aparecer en cada uno de los sistemas iberoamericanos. Una de las conclusiones a las que llegamos fue que, a pesar de los problemas, la gente sigue creyendo que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

La gráfica número tres presenta los datos en una serie temporal desde el año 1995 hasta el año 2018. Como se puede comprobar, la democracia sigue sobreviviendo. Lo anterior es un llamado a las élites. Si no desean que el autoritarismo en todas sus formas campe a sus anchas por el territorio latinoamericano, se necesita aprovechar esta creencia en la democracia para recuperar la credibilidad, las instituciones y con ello contribuir al desarrollo del tan necesario capital social.

En este momento, debemos señalar que las cifras de apoyo al autoritarismo coinciden parcialmente con las existentes en varios países europeos. En Europa, el fenómeno es resultado de la crisis de la democracia, evidente a partir del año 2015. Las investigaciones de Roberto Stefan Foa y Yasha Mounk durante los años 2016 y 2017 alertaron del riesgo de “desconsolidación” democrática tanto en los Estados Unidos como en algunos países de la Unión Europea. Y es que, a pesar de lo que se pueda pensar, el reto de la confianza también forma parte de la agenda política de un gran número de países del norte y del otro lado del Atlántico.

Gráfica 3.
Apoyo a la democracia en América Latina entre los años 1995 y 2018



Fuente: Corporación Latinobarómetro 2019.

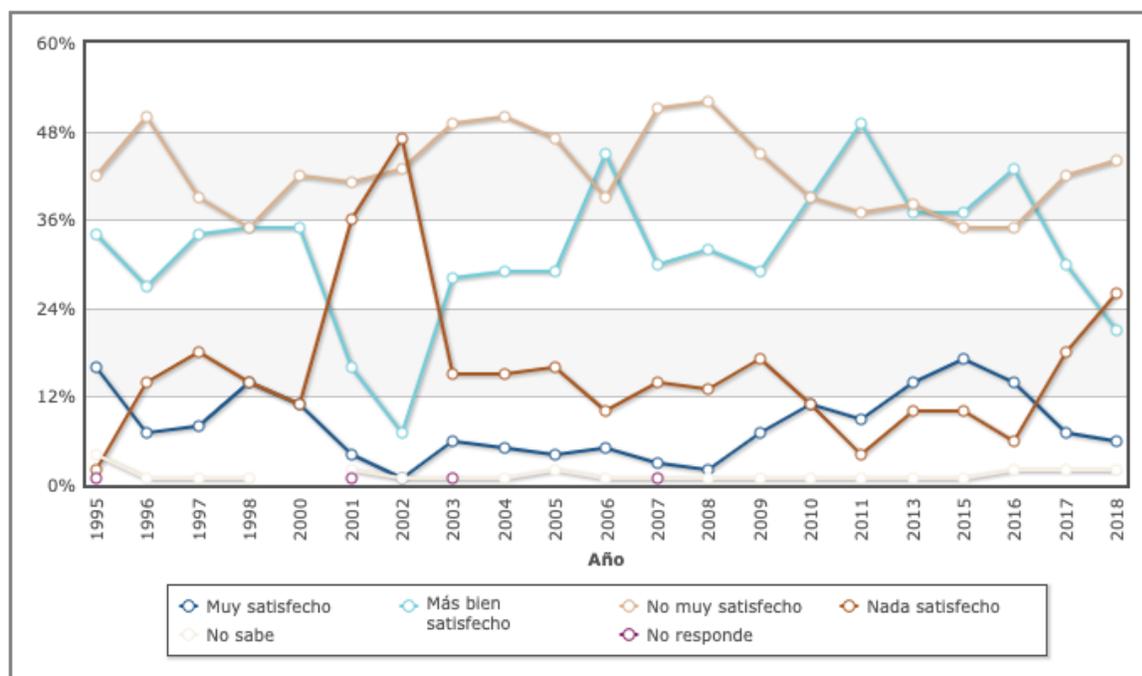
Para más información, ver <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Esa imagen de apoyo a la democracia no debe distorsionar el perfil que esta tiene en la región. La ciudadanía apoya mayoritariamente la democracia como forma de gobierno, pero dicho apoyo esconde un problema: la satisfacción con la democracia es —y ha sido— demasiado baja a nivel regional.

El gráfico número cuatro presenta los datos generales para América Latina. Como se puede observar, la mayor parte de los ciudadanos que habitan en la región latinoamericana están profundamente insatisfechos con el funcionamiento de la democracia. Y es que los problemas que hemos señalado al inicio de este apartado son de gran relevancia. Hay inseguridad, falta de

empleo de calidad y ausencia de prosperidad económica, y a esto hay que sumar la explosión de identidades y a la globalización en la que nos toca vivir. La citada insatisfacción puede producir —y ha producido— procesos de quiebre democrático. Los más relevantes son los que se observan en Venezuela y en Nicaragua; pero no podemos olvidar las crisis sociales que se han vivido durante el 2019 en naciones como Ecuador, Bolivia o Chile.

Gráfica 4.
Grado de satisfacción con la democracia en América Latina entre 1995 y 2018



Fuente: Corporación Latinobarómetro 2019.

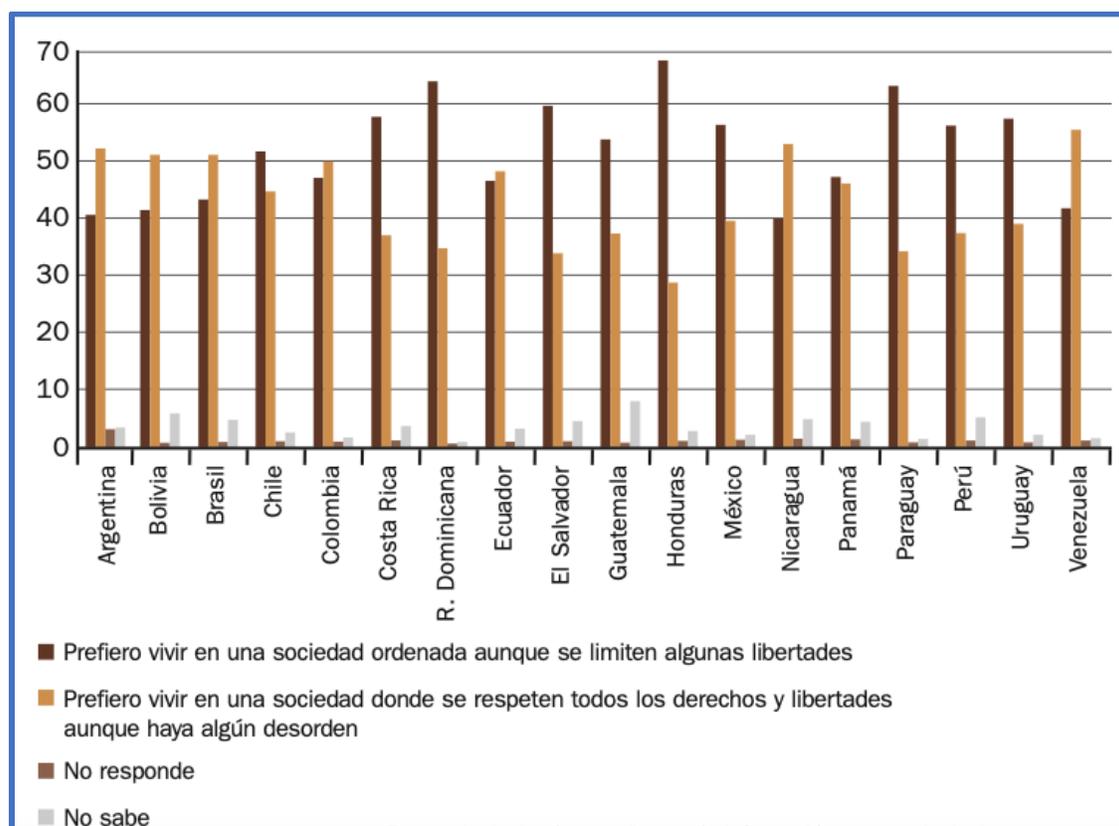
Para más información, ver <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Cuando los niveles de insatisfacción son tan altos, la gente apela a lo básico y, nuevamente, la región iberoamericana no es una excepción en este sentido. La ciudadanía del continente prefiere una sociedad ordenada —aunque sufra limitaciones en su estructura de libertades— que una sociedad libre con cierto nivel de caos. Para ello, el gráfico número cinco muestra los datos de esta dicotomía entre orden y libertad.

Argentina, Brasil y Colombia son los países que valoran la libertad a pesar de no haber sufrido populismos agresivos capaces de modificar sus instituciones en un breve periodo de tiempo. Sin embargo, en la imagen destacan los casos de Bolivia, Ecuador, Nicaragua y, sobre todo, Venezuela. Los países que han sufrido el llamado “socialismo del siglo XXI” son aquellos que a día

de hoy más valoran la libertad. Y es que suele pasar que uno no valora las libertades de las que disfruta hasta que las pierde.

Gráfica 5.
Orden versus libertad en América Latina en el 2016



Fuente: Zarzalejos y Fernández Luiña 2018, 47.

En muchas de las situaciones, la ciudadanía desafortunadamente es cómplice a la hora de perder las citadas libertades porque en determinados momentos aúpa al poder —resultado de la frustración— a líderes populistas que inician un proceso de concentración y centralización del poder político. Dicho proceso, además de perjudicar la estructura de derechos y libertades civiles, tiene un impacto muy relevante a la hora de favorecer la creación de capital social y la generación de confianza. Esto es lo que, desafortunadamente, nos encontramos en la actualidad tanto en la realidad venezolana como en la realidad nicaragüense.

La obsesión por el orden puede llegar a ser peligrosa, pues, como decía la sentencia del *founding father* estadounidense Benjamin Franklin, "those who would give up essential liberty, to purchase a little temporary safety, deserve neither liberty nor safety". De ser cierto, repetimos, esa progresiva pérdida de libertad resultado de la obsesión por el orden y la seguridad

contribuye a la pérdida de capital social y, por tanto, a la producción de un ambiente marcado por la desconfianza.

La frustración ciudadana y la percepción de que los gobiernos son corruptos y poco confiables también contribuye al desarrollo de un entorno marcado por la incertidumbre y la susceptibilidad. Es curioso detectar que las instituciones que más confianza generan son las Iglesias cristianas (Zarzalejos y Fernández Luiña 2018, 84). Al final, más allá de la familia es la única institución intermedia que contribuye de cierta forma a la generación de capital social. En el ámbito institucional, también destaca el nivel de confianza que la ciudadanía de los distintos países latinoamericanos deposita en el gobierno local. Sus cifras son muy superiores a los niveles existentes para el poder ejecutivo o legislativo.

Como indica el trabajo de Morgan Vázquez, las personas contactan con los niveles locales de gobierno porque están más cerca y son más fiables —*a priori*—. La mayoría de los ciudadanos de América Latina “buscan a los gobernantes locales para obtener su ayuda o para expresarles sus preocupaciones puesto que el gobierno local está 'más cerca' de ellos” (Vázquez 2018, 1). Además de la cercanía, deberíamos señalar la eficacia y la satisfacción relativa —y comparada— de parte de la ciudadanía con los servicios provistos desde los órganos municipales.

La conclusión después de todo lo anterior es que parece necesario —imperativo— que los ejecutivos de cada país en la región latinoamericana tomen conciencia y aprovechen la ventana de oportunidad existente para aumentar los niveles de confianza. No hay otro camino que apostar por la confianza y el capital social si lo que deseamos es transitar hacia el desarrollo y la estabilidad político-social.

En la última parte de esta breve reflexión sobre la confianza, presentaremos las constituciones latinoamericanas como expresión de desconfianza. Contraintuitivamente, el documento que sirve de columna vertebral del sistema político es una de las mayores evidencias de la existencia de desconfianza y de la ausencia de capital social.

5. La constitución en América Latina: Una clara expresión de desconfianza institucional

Cuando uno observa las constituciones de América Latina inmediatamente se percata de la amplitud de las mismas. Una pregunta de investigación que podríamos adelantar e investigar en futuros proyectos podría ser: ¿Son los textos constitucionales latinoamericanos una expresión institucional de desconfianza?

La respuesta, intuitivamente y sin haber realizado una investigación profunda al respecto, es positiva desde nuestro punto de vista. Y lo es porque cuando comparamos superficialmente las constituciones latinoamericanas, estas disfrutaban de un gran número de artículos y muchas veces utilizan dicho articulado para generar privilegios a la carta. Un ejemplo de esto son las partidas presupuestarias.

En cuanto al número de artículos, las tablas número 1 y número 2 presentan los datos comparando el número de artículos existentes en los países latinoamericanos con aquellos países ubicados en el espacio de la Unión Europea.

Tabla 1.
Artículos constitucionales en los países de América Latina

| | América Latina | Artículos |
|-----------|-----------------------|------------------|
| 1 | México | 136 |
| 2 | Guatemala | 281 |
| 3 | Honduras | 378 |
| 4 | El Salvador | 249 |
| 5 | Costa Rica | 177 |
| 6 | Panamá | 328 |
| 7 | República Dominicana | 277 |
| 8 | Colombia | 380 |
| 9 | Perú | 206 |
| 10 | Bolivia | 411 |
| 11 | Brasil | 245 |
| 12 | Uruguay | 332 |
| 13 | Paraguay | 291 |
| 14 | Argentina | 129 |
| 15 | Chile | 147 |

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2.
Artículos constitucionales en los países de la Unión Europea

| | Europa | Artículos |
|----|-----------------|-----------|
| 1 | Portugal | 312 |
| 2 | España | 168 |
| 3 | Francia | 89 |
| 4 | Italia | 139 |
| 5 | Bélgica | 198 |
| 6 | Holanda | 130 |
| 7 | Luxemburgo | 120 |
| 8 | Alemania | 146 |
| 9 | Austria | 151 |
| 10 | Eslovenia | 148 |
| 11 | Croacia | 152 |
| 12 | Hungría | 78 |
| 13 | Eslovaquia | 156 |
| 14 | República Checa | 44 |
| 15 | Lituania | 154 |
| 16 | Letonia | 116 |
| 17 | Estonia | 168 |
| 18 | Irlanda | 50 |
| 19 | Rumanía | 156 |
| 20 | Bulgaria | 169 |
| 21 | Malta | 242 |
| 22 | Chipre | 199 |
| 23 | Finlandia | 131 |
| 24 | Dinamarca | 89 |
| 25 | Grecia | 120 |
| 26 | Polonia | 243 |

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede comprobar, el número de artículos existente en las constituciones de los países latinoamericanos es muy superior al existente en el mundo europeo. Si jugamos con promedios, podemos afirmar que el promedio de artículos en el mundo latinoamericano es de 264.4 artículos por constitución. Por el contrario, en Europa la cifra es de 148.7 artículos. En definitiva,

115.7 artículos menos en promedio, y es en esta diferencia en la que pueden residir un gran número de problemas.

Las constituciones latinoamericanas son resultado —como en todas partes— de la negociación entre muchos y variados actores con poder político relativo. Sin embargo, la lógica de acción de dichos actores sigue unos patrones completamente diferentes, resultado de la ausencia de capital social y de la desconfianza.

Como hemos indicado, esta es una primera aproximación. Debe quedar claro que es racional —por parte de los actores— introducir su agenda política en las respectivas constituciones. Si vivimos en un entorno de elevada incertidumbre, mucha desconfianza y, por tanto, bajo capital social, la mejor manera de proteger nuestros intereses a largo plazo y de asegurar —parcial o totalmente— nuestra agenda es constitucionalizar la misma. Es decir, si quiero que mis preferencias sobrevivan en un entorno marcado por la desconfianza —como lo es América Latina en este momento—, la mejor forma de actuar políticamente es ingresar mis preferencias/demandas en la constitución. Como se puede suponer, esta es la institución formal más difícil —y costosa en términos políticos— de modificar. Por tanto, la constitución es la institución que tiene más posibilidades de sobrevivir “intacta” al paso del tiempo.

Lo anterior es solo una suposición, pues los textos constitucionales latinoamericanos han sufrido infinidad de modificaciones, pero, sin lugar a dudas, la constitucionalización de las preferencias defendidas por cualquier grupo de interés parece ser el único instrumento para que las agendas que estas formaciones promueven sobrevivan en el tiempo. En este sentido, la Constitución Política de la República de Guatemala asigna partidas presupuestarias directamente a determinados sectores a través de la Constitución. En su artículo 84 podemos encontrar lo siguiente:

Corresponde a la Universidad de San Carlos de Guatemala una asignación privativa no menor del cinco por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, debiéndose procurar un incremento presupuestal adecuado al aumento de su población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico. (Justia Guatemala 2020)

Lo anterior, evidencia la buena capacidad de la universidad estatal del país para extraer rentas estables a lo largo del tiempo. Pero la famosa Universidad de San Carlos no es la única que aprovechó su influencia y poder sobre el sistema para asegurar un flujo de rentas estable gracias a la constitucionalización de la asignación presupuestaria. También encontramos, por ejemplo, el deporte (artículo 91) o la Escuela Nacional Central de Agricultura (artículo 79). En un país donde la provisión de justicia es deficiente —Guatemala ocupa el puesto 25 de 30 en el Rule of Law

Index—, la justicia recibe un 2% del presupuesto ordinario (artículo 213 de la Constitución), una cifra muy por debajo de la que reciben la USAC y el Ministerio de Deporte.

Lo que sucede en Guatemala no es una excepción. En las constituciones de América Latina podemos encontrar un gran número de artículos más o menos similares y resultado de la acción exitosa de grupos agrarios, del sector educativo o de cualquier otro grupo de presión que tenga intereses.

Ahora bien, debemos entender este tipo de acciones como consecuencia y no como causa. Es decir, se constitucionaliza porque se sospecha que de no estar en la constitución la asignación presupuestaria de turno o la política pública dejarán de existir. Y es que, sin lugar a dudas, la elevada volatilidad es un elemento característico de las políticas públicas que se implementan en la región (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi 2011). Claramente y con base en la literatura producida, los temores son fundados. En entornos marcados por la incertidumbre, la constitucionalización de demandas parece ser el camino más seguro para sobrevivir en el tiempo.

Lo anterior produce una rigidez innecesaria que le resta flexibilidad al Estado y que reduce su capacidad de respuesta. Dicha disminución en la capacidad de respuesta, perjudica la imagen de las instituciones públicas frente a la ciudadanía y contribuye nuevamente a la producción de desconfianza y a la erosión del capital social.

Si América Latina quiere contribuir a la generación de capital social, debe apostar por simplificar la relación entre gobernantes y gobernados y por apoyar —y no erosionar o debilitar— la libre asociación entre ciudadanos con objeto de que la sociedad civil se fortalezca progresivamente. En definitiva, hay más capital social cuando se apuesta por la sociedad y no por el Estado. Hay más capital social cuando se facilitan los acuerdos libres y voluntarios entre individuos tanto en el campo económico como en el social. Y, en definitiva, hay más capital social cuando nos arriesgamos en favor de la sociedad abierta y la libertad.

6. Conclusiones

El presente ensayo ha mostrado la importancia del capital social y de la confianza —como causa y consecuencia de este— a la hora de favorecer el desarrollo de una sociedad saludable basada en la libre cooperación entre individuos.

En la primera parte, presentamos la obra de Fukuyama con ánimo de ver la inspiración conservadora que motivó en su momento los estudios sobre confianza y sobre capital social.

También revelamos de forma limitada y brevemente las conclusiones del trabajo de Robert Putnam, el sociólogo más importante a la hora de tratar cuestiones vinculadas al capital social.

Posteriormente, vimos los efectos positivos que sobre la economía y la estabilidad social tiene un elevado grado de capital social. En pocas palabras, se trata precisamente de eso. Es la capacidad del capital social de favorecer el desarrollo de la sociedad y la paz comunitaria lo que la hace deseable. Abrimos un espacio de reflexión sobre América Latina con ánimo de presentar los retos que la región enfrenta a la hora de generar tanto capital social como confianza. Vimos que incluso las constituciones son expresión de ausencia de capital social.

Por último, pero no menos importante, señalamos que a corto plazo América Latina debe contribuir al desarrollo de capital social. Para ello, es necesario simplificar la relación existente entre gobernantes y gobernados. Al mismo tiempo, se necesita promover, defender y habilitar sin cortapisas la libertad de asociación tanto en el campo social como en el campo económico. Solo así, a través de la libertad, las instituciones mal valoradas en la actualidad podrán ir progresivamente ganando prestigio, confianza y legitimidad.

Referencias

- Algan, Yann y Pierre Cahuc. 2019. "Inherited Trust and Growth". *American Economic Review* 100 (5): 2060-2092.
- Coase, Ronald. 1960. "The Problem of Social Cost". *The Journal of Law and Economics* 3: 1-44.
- Corporación Latinobarómetro. 2019. "Latinobarómetro", acceso el 15 de febrero de 2020, <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. Nueva York: Yale University Press.
- Fernández Luiña, Eduardo. 2016. *Los movimientos populistas. ¿Una expresión social de descontento o una estrategia para concentrar poder político?* Madrid: Instituto Juan de Mariana.
- Fukuyama, Francis. 1996. *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. Nueva York: Free Press.
- Fukuyama, Francis. 1999. *La gran ruptura. Naturaleza humana y reconstrucción del orden social*. Madrid: Ediciones B.
- Fukuyama, Francis. 2000. *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of the Social Order*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Guiso, Luigi, Paola Sapienza y Luigi Zingales. 2006. "Does Culture Affect Economic Outcomes?". *Journal of Economic Perspectives* 20 (2): 23-48.
- Huntington, Samuel. 1993. *The Third Way of Democratization. Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

- Justia Guatemala. 2020. "Constitución de la República de Guatemala", Justia Guatemala, acceso el 18 de febrero de 2020, <https://guatemala.justia.com/nacionales/constitucion-de-la-republica-de-guatemala/>
- Levitsky, Steven. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mounk, Yascha y Roberto Stefan Foa. 2016. "The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect". *Journal of democracy* 27 (3): 5-17.
- Mounk, Yascha y Roberto Stefan Foa. 2017. "The Signs of Deconsolidation". *Journal of Democracy* 28: 5-16.
- Newton, Kenneth. 2001. "Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy". *International Political Science Review* 22 (2): 201-214.
- O'Donnell, Guillermo. 1992. *Delegative Democracy?* Indiana: Kellogg Institute.
- Ortiz-Ospina, Esteban y Max Roser. 2020. "Trust", Our World in Data, acceso el 18 de febrero de 2020, <https://ourworldindata.org/trust>.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Nueva York: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. S.f. "Factoid", Robert D. Putnam, acceso el 16 de febrero de 2020, <http://robertdputnam.com/bowling-alone/social-capital-primer/>.
- Savarino, Franco. 2006. "Populismo: perspectivas europeas y latinoamericanas". *Espiral* 37 (XIII): 77-94.
- Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi. 2011. *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Vázquez, Morgan. 2018. *¿Por qué las personas contactan a las autoridades locales?* Nashville: Americas Barometer.
- World Justice Project. 2019. *Rule of Law Index 2019*. Washington : World Justice Project. <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf>
- Zarzalejos, Javier y Eduardo Fernández Luiña. 2018. *América Latina. Una agenda de Libertad 2018*. Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES).