



# **Aprender de la experiencia**

## **El capital social en la superación de la pobreza**

Irma Arriagada  
Editora



Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe



Santiago de Chile, septiembre del 2005

Libros de la CEPAL

86

La publicación de este libro se enmarca en las actividades del proyecto “Capital social y reducción de la pobreza: uso potencial de nuevos instrumentos de política social” llevado a cabo por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con el auspicio del Gobierno de Italia. Se agradecen los comentarios proporcionados por el lector externo Sr. Guillermo Sunkel a los borradores preliminares de los textos que componen este libro.

Diseño de portada: Andrés Hannach

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 92-1-322717-5

LC/G.2275-P

Nº de venta: S.05.II.G.93

Copyright © Naciones Unidas, septiembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

|  |    |
|--|----|
| <b>Resumen</b> .....   | 11 |
| <b>Abstract</b> .....  | 13 |
| <b>Introducción</b> .....  | 15 |
| <b>Primera parte</b>   |    |
| Aproximaciones conceptuales sobre capital social y los<br>programas para la superación de la pobreza .....   | 19 |
| <b>Capítulo I</b>  |    |
| Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y<br>los programas de superación de la pobreza                                      |    |
| <i>Anthony Bebbington</i> .....  | 21 |
| Introducción .....   | 21 |
| A. Bases conceptuales .....  | 23 |
| 1. Estrategias de vida, activos y capital social.....  | 23 |
| 2. Estrategias de vida e intervenciones para la<br>superación de la pobreza .....  | 26 |
| 3. Capital social y estrategias para la superación de<br>la pobreza.....   | 27 |
| 4. Programas de superación de la pobreza como<br>formas de capital social.....   | 30 |
| B. Lecciones de los programas analizados .....   | 32 |
| 1. Las estrategias de vida y la superación de la pobreza....   | 32 |
| 2. El capital social y la superación de la pobreza .....   | 33 |
| 3. Los programas de superación de la pobreza como<br>capital social: culturas de intervención y la<br>(de)formación del capital social comunitario ..... | 35 |

|  |   |    |
|--|---|----|
| C.   | El capital social y los programas de superación de la pobreza: conclusiones e implicancias..... | 37 |
| 1.   | El capital social como concepto para los programas de superación de la pobreza.....             | 37 |
| 2.   | Los tipos de capital social y la superación de la pobreza .....                                 | 38 |
| 3.   | Análisis ex ante y utilidad conceptual .....  | 39 |
| 4.   | El principio de cautela.....  | 40 |
| 5.   | El capital social y el sector público .....   | 40 |
| 6.   | Los silencios del capital social.....   | 42 |
|  | Bibliografía .....  | 44 |
| <br>   |   |    |
| Capítulo II  |   |    |
| Superación de la pobreza, capital social y clientelismos locales |   |    |
|  | <i>John Durston</i> .....   | 47 |
| A.   | ¿Qué se entiende por “programas de superación de la pobreza”? .....                             | 47 |
| B.   | ¿Qué se entiende por capital social? .....  | 48 |
| C.   | ¿Es el clientelismo una forma de capital social? .....  | 52 |
| D.   | ¿Por qué privilegiar referencias en el nivel municipal? .....                                   | 54 |
| E.   | ¿Qué funciona? .....  | 55 |
| F.   | Conclusiones .....  | 56 |
|  | Bibliografía .....  | 57 |
| <br>   |   |    |
| <b>Segunda parte</b>   |   |    |
|  | Las experiencias .....  | 59 |
| <br>   |   |    |
| Capítulo III   |   |    |
| México: Oportunidades y capital social                           |   |    |
|  | <i>Mercedes González de la Rocha</i> .....  | 61 |
|  | Introducción .....  | 61 |
| A.   | Del minimalismo a la nueva política social .....  | 65 |
| B.   | Oportunidades para los pobres .....   | 70 |
| C.   | Reciprocidad, intercambio y capital social .....  | 75 |
| D.   | Oportunidades y capital social.....   | 81 |
| 1.   | Nuevas identidades: las mujeres “Progresas” .....   | 83 |
| 2.   | Rupturas y conflictos.....  | 84 |
| 3.   | Permanencia del intercambio social.....   | 86 |
| 4.   | Aislamiento social.....   | 88 |
| E.   | Conclusiones .....  | 89 |
|  | Bibliografía .....  | 92 |

#### Capítulo IV

##### Programas de superación de la pobreza y el capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile

|   |     |
|---|-----|
| <i>Dagmar Raczynski y Claudia Serrano</i> .....   | 99  |
| Introducción .....  | 99  |
| A. Acerca del concepto de capital social y desarrollo .....   | 100 |
| 1. Necesidad de precisar el concepto de capital social .....  | 100 |
| 2. Capital social, similitudes y diferencias con otros conceptos .....  | 103 |
| 3. Beneficios o resultados del capital social.....  | 105 |
| 4. Pobreza en un nuevo enfoque de desarrollo.....   | 106 |
| B. Políticas y programas de superación de la pobreza en los años noventa en Chile desde la perspectiva del capital social ..... | 109 |
| 1. Nociones de capital social presentes en la política social de superación de la pobreza en Chile .....                        | 109 |
| 2. Matriz para el seguimiento del capital social en políticas públicas y análisis de programas sociales .....                   | 110 |
| 3. Análisis de cuatro programas .....   | 112 |
| C. Conclusiones, lecciones y aprendizajes.....  | 125 |
| Bibliografía .....  | 130 |

#### Capítulo V

##### Programas de superación de la pobreza y capital social: la experiencia argentina

|  |     |
|--|-----|
| <i>Gabriel Kessler y María Cecilia Roggi</i> .....   | 133 |
| Introducción .....   | 133 |
| A. Los programas analizados en el contexto de las políticas sociales de los años noventa ..... | 135 |
| B. Capital social y programas sociales .....   | 141 |
| 1. La modalidad de implementación de los programas .....                                       | 141 |
| 2. Capital social comunitario.....   | 144 |
| 3. Capital social de puente.....   | 149 |
| 4. Capital social de escalera.....   | 150 |
| 5. Las contraprestaciones .....  | 153 |
| C. Reflexiones sobre la sustentabilidad.....   | 156 |
| Bibliografía .....   | 158 |

#### Capítulo VI

##### Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| <i>Zander Navarro</i> .....           | 161 |
| Introducción .....                    | 161 |
| A. Porto Alegre: breve panorama ..... | 171 |

|   |   |     |
|---|---|-----|
| B.  | Presupuesto participativo de Porto Alegre: algunos de sus principales resultados.....                                     | 173 |
| 1.  | PP: breves observaciones sobre la participación .....   | 176 |
| 2.  | Elaboración del presupuesto y sus impactos: un breve comentario sobre la eficiencia del funcionamiento del gobierno ..... | 179 |
| C.  | Capital social y presupuesto participativo: equidad, organización social y conciencia cívica .....                        | 180 |
| 1.  | El capital social ¿es sinónimo de organización social? .....  | 183 |
| 2.  | El capital social ¿acrecienta la “conciencia social y política” de los ciudadanos?.....                                   | 185 |
| D.  | Capital social y reducción de la pobreza en Porto Alegre .....  | 187 |
| E.  | Conclusiones .....  | 188 |
|   | Bibliografía .....  | 191 |
| <b>Tercera parte</b>  |   |     |
|   | Los aprendizajes .....  | 195 |
| <b>Capítulo VII</b>   |   |     |
| Propuestas para el diseño de programas de superación de la Pobreza desde el enfoque de capital social |   |     |
|   | <i>Irma Arriagada y Francisca Miranda</i> .....   | 197 |
|   | Introducción .....  | 197 |
| A.  | Matriz para el análisis de los programas sociales desde la perspectiva del capital social.....                            | 199 |
| 1.  | Preguntas iniciales.....  | 199 |
| 2.  | El diagnóstico del capital social preexistente.....   | 203 |
| 3.  | Impactos esperados e inesperados en el capital social .....   | 212 |
| 4.  | Herramientas claves para programas sociales con enfoque de capital social.....  | 215 |
| 5.  | Herramientas vinculadas a la institucionalidad .....  | 221 |
| B.  | Reflexiones finales sobre la sustentabilidad de los programas .....   | 223 |
|   | Bibliografía .....  | 226 |
|   | <b>Publicaciones de la CEPAL</b> .....  | 229 |

**Índice de cuadros y gráficos**

|              |  |     |
|--------------|--|-----|
| Cuadro III.1 | México 2002: cobertura de beneficiarios del programa Oportunidades.....  | 70  |
| Cuadro IV.1  | Matriz para el análisis de programas sociales desde la perspectiva del capital social .....  | 111 |
| Cuadro V.1   | Argentina: programas sociales analizados.....  | 139 |
| Cuadro VI.1  | Red de alcantarillado construida en la ciudad de Porto Alegre, varios años.....  | 175 |
| Cuadro VI.2  | Participación en el PP: total de las rondas y plenarias temáticas .....  | 177 |
| Cuadro VII.1 | Matriz para el análisis de programas sociales desde la perspectiva del capital social .....  | 202 |
| Gráfico I.1  | Estrategia de vida .....   | 26  |
| Gráfico II.1 | Tres planos de recursos en el sistema social .....   | 50  |
| Gráfico II.2 | Interfaces entre esferas de acción .....   | 52  |
| Gráfico VI.1 | Presupuesto participativo de Porto Alegre: tendencia observada al comparar las inversiones per cápita versus la renta media de las regiones componentes del mecanismo, 1992-2000 ..... | 188 |



## Resumen

Este nuevo libro de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) contiene una selección de estudios sobre el capital social y los programas de reducción de la pobreza, elaborados como contribución a los debates del Seminario internacional “Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción”, realizado en Santiago de Chile los días 11 y 12 de noviembre de 2003, con el auspicio del Gobierno de Italia en el marco del proyecto “Capital social y reducción de la pobreza: Uso potencial de nuevos instrumentos en política social”.

Los trabajos se organizan en tres secciones. En la primera se presentan dos estudios que proporcionan un panorama general y conceptual sobre el capital social y su relación con los programas de reducción de la pobreza. Junto con un análisis conceptual de los enfoques de capital social, se examinan sus interrelaciones desde la perspectiva de las estrategias de vida y de los problemas de clientelismo.

En la segunda sección se dan a conocer los estudios nacionales de Argentina, Brasil, Chile y México. El estudio de México se concentra en el Programa Oportunidades, pilar de la política social mexicana. En el estudio de Chile se analizan los programas de Chile Solidario, Chile Barrio, Seguridad Ciudadana en las poblaciones de La Legua y La Victoria, y los programas del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) de apoyo a productores rurales pobres. En el caso argentino, se examinan seis programas sociales implementados a partir de la década pasada: Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), Programa de

Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), Programa Social Agropecuario (PSA), Plan Trabajar y Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD). Finalmente, en el estudio brasileño se analiza el Presupuesto Participativo de Porto Alegre y la aplicabilidad del concepto de capital social.

En la última sección se recoge la experiencia derivada de los estudios nacionales y en una matriz de análisis se sistematizan algunas propuestas para mejorar el diseño de los programas de reducción de la pobreza en el nivel local, desde el enfoque del capital social.

## **Abstract**

This new publication of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) contains a selection of studies on social capital and poverty reduction programmes. These analyses were prepared as a contribution to discussions at the International Seminar on Social Capital and Programmes to Overcome Poverty: Guidelines for Action, held in Santiago, Chile, on 11 and 12 November 2003, an event that was sponsored by the Government of Italy as part of the Project on Social Capital and Poverty Reduction: Potential Uses of New Social Policy Instruments.

The work is presented in three sections. The first introduces two studies which provide a general conceptual overview of social capital and its relationship with poverty reduction programmes. This is followed by an analysis of social capital approaches and their interconnections from the viewpoint of life strategies and issues of clientelism.

The second section describes country studies conducted in Argentina, Brazil, Chile and Mexico. The Mexican study focuses on the Opportunities Programme, which is a pillar of the country's social policy. The study on Chile analyses the Chile Solidario (Chile Solidarity) and Chile Barrio (Chile Neighbourhood) programmes, public-safety programmes in the shanty towns of La Legua and La Victoria, and programmes executed by the National Institute for Agricultural Development (INDAP) to provide support for poor rural producers. In the case of Argentina, the focus is on six social programmes launched in the 1990s: the Participatory Social Investment Fund (FOPAR), the Care

Programme for Vulnerable Groups (PAGV), the Neighbourhood Improvement Programme (PROMEBA), the Agricultural Social Plan (PSA), the emergency employment plan known as “Plan Trabajar”, and the Plan for Unemployed Men and Women Heads of Household (PJHD). Lastly, the Brazilian study analyses the participatory budget of Porto Alegre and the applicability of the concept of social capital.

The final section summarizes the experiences reviewed in the country studies. An analytical matrix is used to systematize a number of proposals for improving the design of poverty reduction programmes at the local level from a social capital perspective.

## Introducción

En el último lustro, en la CEPAL se ha desarrollado una línea de trabajo que relaciona los programas de superación de la pobreza con los de capital social, constituyéndose en un referente en el debate internacional sobre el capital social en la región latinoamericana. Con ese fin, se han explorado las formas en que el enfoque de capital social puede contribuir a mejorar el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas de reducción de la pobreza.

Las investigaciones presentadas en este libro corresponden a estudios nacionales solicitados para hacer un análisis crítico de los principales obstáculos que enfrentan los programas de reducción de la pobreza en los distintos niveles de aplicación, desde el diseño hasta su puesta en marcha y ejecución. Aportan, asimismo, propuestas para futuros programas de superación de la pobreza con enfoque de capital social, y herramientas y aplicaciones en situaciones concretas de ejecución. Estos estudios se expusieron en el Seminario internacional “Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción”, organizado por la CEPAL en Santiago de Chile los días 11 y 12 de noviembre del 2003, que contó con el auspicio del Gobierno de Italia en el marco del proyecto “Capital social y reducción de la pobreza: uso potencial de nuevos instrumentos en política social”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Las citas bibliográficas se refieren a las presentaciones realizadas en el Seminario, sin embargo, a los lectores se les sugiere remitirse a los textos incluidos en este libro, que son las versiones revisadas y sintetizadas de esas presentaciones.

Los estudios compilados en este libro fueron sistematizados y sirvieron de base para la elaboración del manual titulado *Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica*. Con esta nueva publicación, la CEPAL prosigue la difusión de análisis específicos de evaluación de programas sociales desde el enfoque del capital social en América Latina.

El libro se organiza en tres secciones. En la primera, se procura proporcionar un panorama general sobre el capital social y su relación con las políticas sociales y, específicamente, con los programas de reducción de la pobreza; dicha relación se examina desde la perspectiva de las estrategias de vida y de los problemas de clientelismo.

En el texto de Bebbington se proporciona un marco analítico de capital social basado en los conceptos de estrategia de vida y cadena de intervención externa, y en él se examinan las formas de capital social existentes dentro de estas cadenas. Sobre la base de la discusión empírica de los programas de superación de la pobreza y los elementos del marco conceptual, se elaboran conclusiones y sugerencias para el diseño de programas futuros.

A su vez, Durston se interroga sobre la definición de programas de pobreza y ofrece un modelo analítico sobre capital social que considera cinco formas de este: individual, grupal, comunitario, de puente y societal. Por último, centra su análisis en el clientelismo y propone líneas de acción para las agencias externas que ejecutan programas de superación de la pobreza.

En la segunda sección se presentan los estudios nacionales de Argentina, Brasil, Chile y México. González de la Rocha realiza un estudio acucioso del Programa Oportunidades de México, pilar de la política social mexicana. Inserta dicho programa en la política social latinoamericana, con sus tendencias recientes de “promover lo social”, situándolo en el marco de los paradigmas de políticas sociales de América Latina. Asimismo, discute los efectos más notables del Programa Oportunidades en las relaciones sociales cotidianas de los individuos a la luz del debate en torno del capital social, en un intento de construir puentes entre ambos cuerpos de ideas.

En el estudio sobre Chile, Raczynski y Serrano analizan los programas de Chile Solidario, Chile Barrio, Seguridad Ciudadana en las poblaciones de La Legua y La Victoria, y los programas de INDAP de apoyo a productores rurales pobres. En el texto se precisa y se hace operativo el concepto de capital social en las políticas de desarrollo, y se presenta una matriz analítica que aporta tanto al diseño como al seguimiento de políticas y programas de superación de la pobreza, con el

fin de ponderar los elementos que obstaculizan o facilitan la incorporación de la perspectiva del capital social. A su vez, se sintetizan los aprendizajes de las experiencias analizadas y se hacen sugerencias para futuros programas sociales con enfoque del capital social.

En el caso argentino, Kessler y Roggi examinan seis programas sociales ejecutados desde la década pasada: Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), Programa Social Agropecuario (PSA), Plan Trabajar y Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD). Los autores concentran sus evaluaciones en estos programas, analizando los diseños técnicos e institucionales y los procesos de creación o fortalecimiento del capital social desencadenados a partir de la puesta en marcha de las prestaciones previstas. Finalmente, muestran las lecciones aprendidas en el conjunto de los programas y formulan recomendaciones para el robustecimiento del capital social en las distintas políticas de superación de la pobreza.

Por su parte, Navarro efectúa su análisis sobre el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, examina su funcionamiento y discute los resultados administrativos y del proceso decisorio, así como la naturaleza de las obras y los servicios públicos en que existe participación de los ciudadanos, analizando su replicabilidad. También discute la noción de capital social y su aplicación en el caso del Presupuesto Participativo de Porto Alegre. Al respecto, examina sus posibilidades de utilización empírica, analizando tres situaciones: como concepto correspondiente a "organización social"; como factor relacionado con la reducción de la pobreza; y, finalmente, como un mecanismo social capaz de crear nuevos valores tendientes a estrechar la confianza y la cooperación social, modificando así la "conciencia social".

Finalmente en la tercera sección, sobre la base de la experiencia acumulada por las iniciativas nacionales, Arriagada y Miranda desarrollan algunas propuestas para los programas orientados a superar la pobreza desde un enfoque de capital social. Las autoras presentan un marco de análisis para los programas sociales desde dicho enfoque, examinan tanto la cooperación como el conflicto que se generan en los programas de reducción de la pobreza en el nivel local, evalúan los efectos esperados e inesperados sobre el capital social de los programas dirigidos a reducir la pobreza y proponen herramientas para el trabajo en el nivel local, desarrollando sugerencias específicas para la institucionalidad estatal.



Primera parte

**Aproximaciones conceptuales sobre capital social y los programas para la superación de la pobreza**



## Capítulo I

# **Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y los programas de superación de la pobreza**

*Anthony Bebbington*<sup>1</sup>

### **Introducción**

En el curso de una década el concepto de capital social se ha transformado. Luego de ser en sus comienzos una idea poco conocida, se ha convertido en un concepto tan común y con tantos significados y usos que, para muchos comentaristas, ha perdido cualquier utilidad que pudiera haber tenido. Además, el concepto se vuelve objeto de crítica a consecuencia de las instituciones y los intereses sociopolíticos con que ha sido identificado: su origen en la academia estadounidense; su divulgación a raíz de un trabajo de investigación (Putnam, 1993) que ha sido criticado tanto por su débil lectura de la historia italiana como por la subvaloración de cuestiones de economía política (Fox, 1996); y su

---

<sup>1</sup> Consultor de la CEPAL, Profesor de la Universidad de Manchester, Instituto para las Políticas y la Gestión del Desarrollo, (Institute for Development Policy and Management )  
Anthony.Bebbington@man.ac.uk.

popularidad tan notoria en el Banco Mundial. Todos estos factores inciden en que muchos desconfíen del concepto.

De hecho, el concepto ha estado sujeto a críticas profundas y severas. Harriss (2002) lo interpreta como un instrumento para la despolitización del desarrollo, a veces usado conscientemente con este fin, a veces con otros fines, pero que conducen igualmente a formas de análisis e intervención que subestiman (o ignoran) la importancia de la política en el desarrollo. Harriss sugiere que el concepto se presta para la continuación de los experimentos neoliberales dado que no enfatiza la política y las relaciones de poder, y se fundamenta en una cierta celebración de las capacidades de la comunidad local, teniendo como base un lenguaje muy económico. Fine (2001), en una crítica aún más tajante, llega a conclusiones similares, aunque también estima que el concepto podría jugar un papel en la consolidación de un “Consenso post Washington”, consenso que otorga un poco más de peso al Estado (en la rectificación de asimetrías de información) que el dado por el Consenso de Washington, pero que no cuestiona las reglas del juego prevalecientes y apoya el predominio del mercado como rector de la sociedad.

Con críticas tan ideologizadas no es fácil tener una discusión fría y desapasionada sobre los aportes y limitaciones del concepto. Sin embargo, más allá de las críticas tajantes, es por alguna razón que este ha cobrado tanta vida. Su uso tan extendido no se explica simplemente por el hecho de que aquellas personas que lo emplean pretendan supuestamente mejorar su lista de publicaciones, o aspiren a bien posicionarse con el Banco Mundial (explicaciones como esta se encuentran en el libro de Fine). Más bien pareciera que aquí sucede un fenómeno similar al que ocurrió cuando el concepto de sostenibilidad cobró tanta fuerza. No obstante lo indefinible, apolítico, polisémico y multisentido que fue dicho término, no dejó (y no deja) de ser muy atractivo para muchos actores, porque al parecer captó algo del espíritu del momento. En efecto, el concepto de sostenibilidad sugirió que el desarrollo económico ha subvalorizado, y de hecho subyugado, las bases ecológicas y sociales de un desarrollo deseable y sano. En el caso del capital social, una hipótesis que explicaría su popularización sería que el concepto se ha vuelto tan empleado porque pone en el debate un conjunto de temas vueltos invisibles por las políticas y teorías dominantes, y sugiere de una manera muy explícita: que la dimensión social de la existencia humana puede ser tan importante como las dimensiones económicas; que lo social subyace a cualquier otra acción económica o política (es decir, que todo está integrado); y que lo social constituye una dimensión de la calidad de vida tan importante como la económica.

Los estudios de caso compilados aquí comparten esta relación ambigua con el concepto del capital social. Por una parte, todos lo cuestionan debido a su falta de claridad, sus sentidos múltiples, su tendencia a desestimar la importancia de la economía política (aunque no siempre se usa este término) y las bases materiales de la vida y la sobrevivencia, así como a otros aspectos. También se lo pone en duda por constituir una suerte de reciclaje de conceptos antiguos ya establecidos en la sociología, sobre todo los conceptos de redes y relaciones sociales, y de reciprocidad. Sin embargo, en los estudios se concluye que tiene cierta utilidad, porque por lo menos ha hecho más visibles estas dimensiones sociales. Además, el concepto está presente en la forma en que en los estudios se conceptualiza tanto la pobreza como la calidad de vida y las relaciones entre grupos locales y actores externos.

Con esta observación en mente, el texto se desarrolla de la siguiente forma. En la primera sección, se elabora un marco conceptual para elucidar el papel y el lugar del capital social en los programas de superación de la pobreza. El marco se basa en:

- i) Un concepto de estrategia de vida que enfatiza:
  - los varios activos de los pobres, incluido el capital social;
  - las diferencias entre grupos sociales para ejercer capacidad humana;
  - las estructuras de la economía política y cómo se (re)producen; y
- ii) Un concepto de la cadena de intervención externa, y las formas de capital social que existen dentro de estas cadenas.

Luego, en la segunda sección se discuten algunos programas de superación de la pobreza —incluidos los estudios de caso aquí incluidos— para dar cuerpo al marco conceptual e identificar temas clave y a veces comunes en estos programas. Sobre la base de esta discusión empírica y de los elementos del marco conceptual, se elaboran conclusiones e implicaciones para el diseño de programas futuros.

## **A. Bases conceptuales**

### **1. Estrategias de vida, activos y capital social**

Uno de los efectos más positivos de las discusiones sobre capital social y pobreza ha sido la elaboración de la noción de estrategia de vida, que tiene varias raíces en las reflexiones acerca de la pobreza, la exclusión y el desarrollo en América Latina. Entre las más importantes, tal vez se

encuentra el concepto de estrategia de sobrevivencia, desarrollado durante los tiempos en que dominaban las teorías de la dependencia y las nociones del dualismo funcional (De Janvry, 1981; González de la Rocha, 2003; Bromley y Gerry (eds.), 1979; y otros autores). Este concepto celebraba las capacidades de los sectores pobres para sobrevivir, subrayando el papel de las redes sociales en dichas estrategias de supervivencia. Por otra parte, el concepto siempre ubicó a estas estrategias en el contexto de la economía política que enmarcaba las posibilidades de los sectores pobres. En cierto sentido, tal como muchos conceptos de pobreza, tendía a poner el acento en lo que la gente pobre no tenía, y debido a su hincapié en el contexto político-económico, su noción de capacidad para la acción (*agency*) de la gente fue restringida.

En el concepto de estrategia de vida, tal como se ha desarrollado en los últimos años y en la literatura sobre todo anglófona, se pone mayor atención en lo que los pobres tienen y en la capacidad para la acción (*agency*) de la gente pobre (Chambers y Conway, 1992; Scoones, 1998; Carney, 1998; Zoomers, 1998). Asimismo, se destacan sobremanera “los activos de los pobres” (término de Javier Escobál: Escobál, Saavedra y Torero, 2000), pero por otra parte se desestima el peso de la economía política en la estructuración de las posibilidades de vida. En procura de una suerte de equilibrio entre estas dos posiciones, algunos autores han intentado combinar el acento en los activos de los pobres y en las estructuras político-económicas. Moser (1998), por ejemplo, subraya la influencia de la crisis económica y la violencia en las posibilidades de vida de las poblaciones urbanas; y Bebbington (1999) explora la influencia de la economía política en las posibilidades que tienen los campesinos de mantener sus activos y convertirlos en ingresos, poder y calidad de vida. En cierto sentido, se observa que en los estudios de caso aquí incluidos también se plantean un marco conceptual en que se combinan un acento en los activos de los pobres (esto se observa más explícitamente en Raczynski y Serrano, 2003) con un reconocimiento de las dimensiones más materiales de la pobreza (algo que se remarca en González de la Rocha, 2003).

El concepto de capital social ocupa un lugar central en estos marcos analíticos. Comparándolos y combinándolos, se puede definir el concepto de estrategia vida como la forma mediante la cual una persona procura satisfacer ciertos objetivos de vida, por medio del uso, la combinación y la transformación de un conjunto de activos. Estos objetivos de vida pueden ser de varios tipos: aumento de ingreso, mejoramiento de la experiencia y calidad de vida, y empoderamiento (*empowerment*) sociopolítico. Es decir, ellos no se reducen siempre ni exclusivamente al progreso económico. Vista así, la reducción de la pobreza implicaría un mejoramiento en uno o más de estos objetivos.

A su vez, los activos de los pobres son los medios que estos tienen para perseguir tales objetivos (Escobál, Saavedra y Torero, 2000) (véase el gráfico I.1).<sup>2</sup> En particular, se destacan los siguientes tipos de activos:

- Capital humano: los activos que una persona posee como consecuencia de las características propias de su condición humana: conocimiento, salud, destrezas, tiempo, y otras.
- Capital social: los activos que se tienen como consecuencia de las relaciones de uno con otros y (de forma correlacionada) de la participación en organizaciones —tales relaciones facilitan el acceso a otros recursos.
- Capital producido: que incluye activos físicos (en forma de infraestructura, tecnología, ganado, semillas, y otros) y activos financieros (en forma de dinero, capital de trabajo y activos físicos fácilmente convertibles en dinero).
- Capital natural: activos en forma de calidad y cantidad de recursos naturales a los que se tiene acceso.
- Capital cultural: recursos y símbolos que uno tiene como resultado de la cultura de la que se es parte.

Se supone que la gente pobre persigue estrategias que:

- sean más consistentes con el portafolio de activos que una persona controla en un determinado punto del tiempo;
- reflejen sus aspiraciones de largo plazo, así como sus necesidades inmediatas; y
- parezcan ser las más viables dentro de las oportunidades y restricciones que le imponen las circunstancias económicas dentro de las que opera.

Finalmente, al subrayar la importancia de *acceder* a los recursos, el modelo también hace hincapié en las formas en que las instituciones y estructuras sociales afectan tanto al acceso a los activos como a las formas en que la gente puede transformar, reproducir y acumular sus recursos (véase el gráfico I.1). Es en este sentido que resulta necesario mantener muy presente a la economía política cuando se piensan tanto las estrategias de vida como aquellas dirigidas a la reducción de la pobreza.

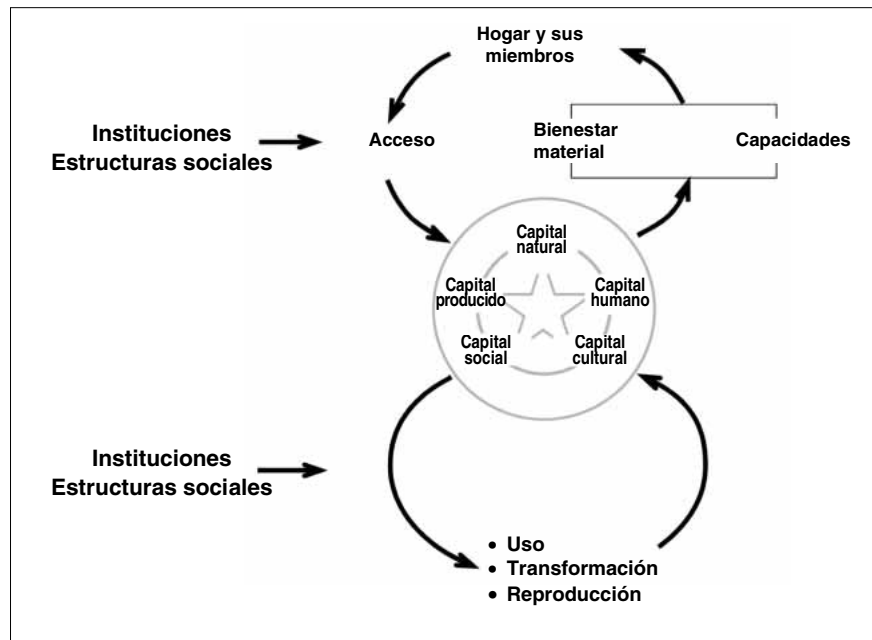
El capital social tiene implicaciones para este tema del acceso. Como activo, el capital social tiene valor en sí mismo, por ejemplo, debido al sentido de “pertenencia” e inclusión que puede dar a la persona, y al poder que puede provenir del simple hecho de ser organizado, estar conectado, o en ambos casos. Sin embargo, muchos insisten en que el

---

<sup>2</sup> Para mayor información, véanse Bebbington (1999), Scoones (1998) y Moser (1998).

valor principal del concepto se encuentra en cómo facilita el acceso a otros recursos (Foley y Edwards, 1999). De hecho, en algunos de los estudios se sugiere que el concepto solo tiene valor cuando se utiliza de esta manera. Si no se incluye la noción de acceso dentro del concepto, este no es sino que otra palabra más para referirse a relaciones y redes sociales.

Gráfico I.1  
ESTRATEGIA DE VIDA



Fuente: Elaboración propia.

## 2. Estrategias de vida e intervenciones para la superación de la pobreza

Entre las varias implicaciones que este marco analítico tiene para los programas de superación de la pobreza, están las siguientes:

i) Un punto de entrada para la intervención externa es trabajar directamente sobre los activos de los pobres. Es decir, una manera de atacar la pobreza (Banco Mundial, 2001) es intentar, directamente, aumentar la cantidad y calidad de los activos sobre los que los sectores pobres tienen control. De hecho, pareciera que la mayoría de los programas discutidos se proponen esta estrategia directa.

ii) En relación con lo anterior, estas intervenciones directas pueden trabajar sobre los activos de forma aislada, o buscar sinergias entre diferentes tipos de activos y luego procurar fortalecer a aquellos entre los que existe más sinergia. Esto implicaría estrategias que, por ejemplo, procuren robustecer y crear tanto capital social como capital financiero de una manera sinérgica (por ejemplo, por la vía de la formación de bancos comunales).

iii) Otra opción para los programas de superación de la pobreza es trabajar indirectamente en la expansión de las bases de activos, cambiando las reglas y las estructuras sociales que limitan tanto el acceso que la gente pobre tiene a varios activos como su capacidad para transformarlos en ingresos, poder o calidad de vida. Ejemplos de tales tipos de intervención podrían ser: los programas de reforma agraria para redistribuir tierras; los programas de reforma educativa para facilitar el acceso de grupos étnicos a la educación secundaria y universitaria; cambios en la regulación de mercados para facilitar la entrada de organizaciones de pequeños productores; y otros.

iv) Junto con tratar de lograr su propia manera de influir en la pobreza, una intervención puede tener efectos no previstos ni esperados en otros elementos de la pobreza. Es decir (y de esto hay varios ejemplos en los estudios de caso), puede ser que una intervención intente mejorar el capital producido y el capital humano de una familia mediante apoyos directos y enfocados en ella, pero que el mismo hecho de centrar su atención en aquella familia y no en otros parientes vaya debilitando el capital social familiar (véase, por ejemplo, González de la Rocha, 2003).

### **3. Capital social y estrategias para la superación de la pobreza**

Este último punto nos conduce más específicamente a la relación entre el capital social (visto como un activo de los pobres) y las estrategias para la superación de la pobreza. En este sentido, resulta útil distinguir —tal como lo hacen los estudios y otros trabajos desarrollados en la CEPAL (Kessler y Roggi, 2003; Raczynski y Serrano, 2003; Durston, 2002)— entre diferentes formas de capital social. Esto, porque es evidente que los programas para la superación de la pobreza tienen varias opciones, dependiendo del tipo de capital social que procuran aumentar y fortalecer. En la literatura existen diferentes esquemas para clasificar el capital social, pero un esquema citado con frecuencia y además presente en los estudios de caso es aquel de Woolcock y Narayan (2000), quienes distinguen tres tipos de capital social:

i) *Capital social de unión*. Se refiere a los lazos más íntimos y próximos (en términos sociales y muchas veces, aunque no siempre,

espaciales). Son los lazos de familia, de amistad cercana y, quizás, de comunidad. Es un capital social restringido en dos sentidos: en términos sociales involucra nexos con pocas personas; y en términos geográficos tiende a implicar nexos con personas que viven muy cerca.

ii) *Capital social de puente*. Se refiere a nexos que vinculan a personas y grupos similares, pero en distintas ubicaciones geográficas. Los lazos son menos intensos que los de unión, pero van más allá de ser meramente puntuales puesto que persisten en el tiempo. Ejemplos de este tipo de capital social podrían incluir federaciones de juntas vecinales, de comunidades de campesinos, de madres solteras, y otros. De hecho, casi siempre que se usa, el concepto de capital social de puente refiere a formas federativas de organización.

iii) *Capital social de escalera*. Se refiere a nexos que crean relaciones entre grupos y personas de distinta identidad y distintos grados de poder sociopolítico. Existe, por ejemplo, en relaciones medianamente consolidadas entre personas/comunidades y agencias públicas o no gubernamentales externas. Son relaciones que facilitan el acceso a esferas políticas, a los recursos manejados por estas agencias externas, al apoyo de estas agencias en momentos de crisis o amenaza, entre otros.

Estos tres tipos de capital social pueden, cada uno, facilitar el acceso a otros activos y la satisfacción de ciertos objetivos de vida. Además, pareciera que tienen distintas capacidades y presentan diferentes limitaciones. El capital social de unión puede facilitar el acceso a recursos en la localidad y probablemente de una manera más rápida (para responder a momentos de emergencia y crisis, siempre y cuando la crisis no afecte también a los otros miembros de estas redes locales). Probablemente es el tipo de capital social que más sentido de pertenencia ofrece, pero, por otra parte, es la forma de capital social que presenta más lados oscuros (Putzel, 1997). En efecto, tiene más compromisos, más controles sociales, más demandas de reciprocidad. Entonces, cuando se incorpora en relaciones de poder diferencial dentro de la misma comunidad, puede incluir formas de intercambio desigual y de dominación cotidiana.

Las otras formas de capital social son menos seguras, en el sentido que el actor no puede estar seguro de que el otro actor respetará el compromiso de la relación, y por lo tanto no puede asegurarse de que estas formas de capital social darán acceso a otros recursos. En consecuencia, la decisión del actor de invertir en estas formas de capital social siempre es ambigua. Por lo tanto, dichas formas siempre son más frágiles. Esta fragilidad se evidencia en la debilidad de las federaciones y confederaciones populares; en la tendencia común hacia la desarticulación de los movimientos sociales; en las tendencias hacia la captura

externa o interna de estas organizaciones; en los problemas de participación masiva en tales organizaciones; y en la propensión de la mayoría de las personas a identificarse mucho más con las organizaciones y los lazos locales —y por lo tanto, a privilegiar las inversiones en estos lazos más que con las federaciones.

Sin embargo, estas formas de capital social ofrecen acceso a tipos de activos y niveles de avance en la satisfacción de ciertos objetivos de vida que el capital social de unión nunca brinda. Es solo por medio de la organización federada o confederada —es decir, del capital social de puente— que se puede presionar para producir cambios en las políticas y reglas que determinan la distribución de los activos; y solo a través de este nivel de organización es posible influir en las agencias que controlan la oferta de activos (por ejemplo, direcciones provinciales o nacionales de educación, gobiernos locales, y otros). De igual manera, únicamente por la vía del capital social de escalera se puede lograr acceso a ciertos tipos de recursos públicos y externos, nacionales o internacionales; y es solo mediante el capital social de escalera o de puente que se puede obtener acceso a los espacios políticos administrativos donde se determina el diseño de las políticas sociales.

Dado todo esto, y volviendo al tema de las estrategias de vida y la superación de la pobreza, se podría pretender, por lo menos en el nivel de hipótesis, que el capital social de unión sirve para la sobrevivencia —idiomáticamente, en inglés, es un capital social que permite a la persona *to get by* (ir pasando). Ofrece —por lo menos potencialmente— acceso a formas de reciprocidad, al apoyo en momentos de crisis, a posibilidades de compartir recursos (por ejemplo, en bancos comunales). Pero es poco probable que este capital social permita una acumulación significativa de otros activos, ya que las posibilidades de acumulación son limitadas por el patrimonio total de activos en una localidad. Por lo tanto, es un capital social que puede permitir un alivio de la pobreza, pero no su superación.

En cambio, los capitales sociales de puente y escalera ofrecen la posibilidad de acceder a recursos que existen fuera de la localidad o de las estructuras sociales locales, recursos de otro tipo y potencialmente de otro nivel. Por consiguiente, brindan a lo menos la posibilidad de acumulación de activos. Volviendo a la terminología idiomática inglesa, son un capital social que permite avanzar (*to get ahead*). Vale decir, constituyen un capital social que se presta más a la superación de la pobreza.

De este modo, tal como existen sinergias entre diferentes formas de capital, también las hay entre diferentes tipos de capital social. Es decir, resulta difícil construir una federación de organizaciones locales fuerte si las organizaciones locales no lo son también. Sin embargo, de lo expresado anteriormente sería un error colegir que no sirve fortalecer el

capital social de unión en una estrategia que se propone la superación de la pobreza mediante el capital social; lo importante es tener en cuenta que este capital social de unión (comunitario) nunca va ser suficiente para avanzar en la superación de la pobreza.

#### **4. Programas de superación de la pobreza como formas de capital social**

Tal como en el caso de la pobreza y las estrategias de vida, es útil entender los programas de superación de la pobreza en el contexto de las discusiones sobre el capital social. Es decir, el capital social no es solo un concepto para pensar la pobreza, sino también para pensar acerca de quienes reflexionan y actúan sobre la pobreza.

En varios de los estudios se problematizan de esta manera los programas para la superación de la pobreza, aunque mediante otro lenguaje analítico. ¿En qué sentido, entonces, se pueden entender los programas mismos como formas de capital social?

Primero, tal como la gente pobre, los programas están integrados (*embedded*) en las relaciones sociales. Estas relaciones sociales influyen en sus capacidades y en su forma de actuar. También inciden en cómo el programa entiende la pobreza y su superación; es decir, quienes participan en el diseño, el control social, la gestión y la práctica cotidiana del programa influirán en las ideas fuerza que orientan al programa. Esto no implica que los programas deban gestarse ciento por ciento desde la base (Lehmann, 1990), más bien, como concluye Evans (1996), los programas funcionan mejor cuando tienen un nivel tanto de autonomía como de integración (*embeddedness*) con respecto a sus beneficiarios. Pero sí deben tener algún nivel importante de integración.

Segundo, en la medida en que los ciudadanos (pobres y otros) tengan contacto con los programas para la superación de la pobreza, estos se convertirán en un elemento del capital social de esas personas. Por lo tanto, los programas influyen necesariamente en la naturaleza y la distribución de este capital social. Esto implica, además, que las intervenciones de los programas cambian las relaciones sociales, la distribución de las capacidades humanas y las relaciones de poder en las comunidades donde trabajan. Esto no debe verse como un problema ni una crítica: es simplemente un hecho —un hecho sobre cuya base se debería reflexionar para mejorar el diseño de estos programas.

Los estudios de caso enfrentan este problema principalmente mediante los análisis de los promotores y agentes de estos programas. Con frecuencia se advierte que ello depende mucho del comportamiento y las actitudes de la persona. En su estudio del “buen gobierno” en el noreste de Brasil, Tandler (1997) subraya la importancia del papel jugado

por los promotores de programas. Son las actitudes y las prácticas cotidianas de estos promotores los factores que definen si un programa público logra crear lazos de confianza entre gobierno y ciudadano; y las redes sociales de dichos promotores están entre los factores determinantes de la forma como los beneficios de estos programas se distribuyen en el nivel local. De una manera parecida, los diferentes estudios resaltan también la importancia de estos promotores. La implicancia consiste en que hay que entender de una manera matizada cómo es que el capital social de escalera (o sea, aquel que vincula al ciudadano con agentes externos) se forma y se mantiene en la práctica —y por lo tanto, quiénes en la práctica tienen esta forma de capital social y quiénes no.

Otra dimensión del mismo tema tiene que ver con las personas que conceptualizan los programas en su inicio, y con quienes se esfuerzan para que estos sobresalgan. La integración (*embeddedness*) de estas personas influye mucho en la orientación, calidad y sobrevivencia de los programas. Para tomar un caso, aunque viene de afuera de América Latina, tal vez uno de los programas nacionales para la superación de la pobreza más grandes del mundo (y de hecho el más grande dentro del portafolio de proyectos financiados por el Banco Mundial) es el Programa para el desarrollo de subdistritos en Indonesia (Kecamatan Development Programme). Este programa tiene cobertura nacional y un presupuesto de alrededor de un billón de dólares. Además de haber nacido de una investigación sobre el capital social en Indonesia rural, también intenta —muy explícitamente— fortalecer este mismo capital social, lo que se efectúa de distintas maneras:

- en el nivel local, se lo promueve por medio de procesos de formulación y selección de proyectos, que involucran a grupos que existen en un nivel subcomunal (capital social de unión);
- en el nivel intermedio se impulsa mediante la creación de foros intercomunales (es decir, formas de capital social de puente) que establecen cuáles proyectos van a ser financiados para luego monitorearlos;
- y el capital social de escalera se promueve por la vía de la creación de nexos entre estos foros y el gobierno subdistrital.

El éxito del programa —que se ha vuelto un modelo dentro de todo el Banco Mundial— tiene muchísimo que ver con el compromiso personal y el capital social del oficial del Banco Mundial que creó el proyecto (el Banco Mundial financia el programa junto con el Gobierno de Indonesia; véase Bebbington y otros, 2004).<sup>3</sup> Esta persona mantiene lazos amplios con

---

<sup>3</sup> Se podría hacer un análisis muy parecido para explicar cómo surgió y cómo sobrevivió el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), financiado por el Banco Mundial y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

la sociedad civil de Indonesia, que influyeron hondamente en su visión de desarrollo del país; y también cuenta con fuertes redes dentro del Banco Mundial, que le han permitido defender y promover el proyecto dentro de la institución, y facilitado el acceso a otros recursos (Bebbington y otros, 2004; Guggenheim, 2005). Sin estas redes tanto dentro de Indonesia como en el interior del Banco, el proyecto no hubiera sido viable, porque habría resultado imposible acceder tanto a los recursos financieros como a la información que subyacen al proyecto.

## **B. Lecciones de los programas analizados**

Se puede utilizar el esquema grueso de la sección anterior para generar una tipología sencilla de los programas analizados en los estudios de caso. Así, es posible distinguir entre los programas según las siguientes dimensiones:

- ¿Cómo se intentan mejorar con ellos las estrategias de vida de la población? ¿Trabajan directamente sobre los activos pobres, o se intenta cambiar las estructuras e instituciones que influyen en el acceso social a los activos y los espacios económicos y políticos donde se transforman?
- ¿Qué tipos de capital social se procura promover con los programas: el de unión, de puente, de escalera o todos?
- ¿Cuál es la calidad del capital social que existe dentro del programa público y qué lo vincula con sectores pobres? (Tema que se puede tratar por medio del concepto de cultura organizacional: Lewis y otros, 2002).

En las siguientes secciones se discuten los programas —tanto en forma general como específica— según estas tres dimensiones.

### **1. Las estrategias de vida y la superación de la pobreza**

Una implicancia del marco analítico de las estrategias de vida es que en los programas de superación de la pobreza se debería entender la pobreza en términos de:

- la diversidad de activos de los pobres;
- las estructuras de la economía política y cómo estas se (re)producen; y
- las diferencias entre grupos sociales para ejercer capacidad humana.

En este sentido, cabe notar que en la mayoría de los programas estudiados se trabaja directamente sobre los activos de los pobres, y solo

muy parcialmente (si se hace) sobre las estructuras sociales y político-económicas que influyen tanto en la distribución de estos activos como en su potencial productividad y sostenibilidad. Son principalmente programas focalizados y sus estrategias de focalización varían: unos tienen la comunidad como unidad y objeto de intervención; en otros (por ejemplo, el Programa Oportunidades en México) se identifican aquellas personas más necesitadas como sus objetos de focalización. No es que la focalización en los grupos objetivos sea mala, ya que promueve una menor dispersión de recursos y disminuye la posibilidad de que la intervención apoye a gente y comunidades no pobres. Sin embargo, dicho estilo de focalización implica que estos programas identifican el problema de la pobreza como un problema de activos, individuos y comunidades, no como un problema de carácter más estructural, que tiene que ver con las reglas y las instituciones.

Sin embargo, si la distribución de activos (incluyendo los activos sociales) refleja el funcionamiento de una economía política cuya producción se halla estrechamente relacionada con diferencias de poder en una sociedad, esto significa que no se puede ni discutir ni superar la pobreza sin enfrentar las relaciones de poder y la economía política.

Ahora bien, una manera de enfrentar estas estructuras es mediante esa misma capacidad para la acción de los pobres; de hecho, el concepto de estrategia de vida resalta esta capacidad y hace evidente su fuerte dependencia de los activos de que la persona dispone, y que por lo tanto dicha capacidad se distribuye de una manera muy desigual en la sociedad. Además, sugiere que el capital social de una persona influye mucho en su capacidad para la acción, como también en su naturaleza. Entonces, si un programa trabaja bajo la óptica del capital social, se supone que en él se da una clara prioridad a la capacidad para la acción de los sectores pobres. Entre los casos estudiados se advierte que esta orientación es muy desigual. Hay ciertos programas (por ejemplo, el programa IMPULSA en Chile) en los que se pone especial acento en promover las capacidades humanas y el protagonismo de la gente; pero también los hay (por ejemplo, del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en Chile) donde parece privilegiarse el protagonismo de los promotores intermediarios del programa. En tal caso, mucho parece depender de la cultura organizativa del programa, tema que retomamos más adelante (Lewis y otros, 2002).

## **2. El capital social y la superación de la pobreza**

En la sección anterior comentamos que el capital social de unión sirve sobre todo para sobrevivir y mantenerse dentro de una sociedad localizada, mientras que los capitales sociales de puente y escalera, aunque más frágiles, ofrecen más potencial para facilitar la acumulación

de activos. Si es así, resulta significativo que entre los programas analizados en los estudios de caso, solamente unos cuantos invierten conscientemente en el capital social de puente o de escalera. Si bien en varios casos tienen el efecto de producir formas no muy consolidadas de capital social de escalera, lo hacen casi por accidente debido a su manera de trabajar.

Entre los programas donde más se promueve el capital social de puente, destacan dos:

- En Chile, el programa IMPULSA promueve el establecimiento de vínculos entre organizaciones sociales (Raczynski y Serrano, 2003, p. 31).
- En Argentina, el Programa Social Agropecuario (PSA) creó consejos provinciales con representación de actores públicos y privados (Kessler y Roggi, 2003, pp. 27-28). Es el único programa que ha creado capital social de puente entre los casos argentinos (Kessler y Roggi, 2003, p. 47).

Aunque los dos programas no son idénticos, es notable que comparten ciertas características que los distinguen de la mayoría de los demás programas.

- Tienen un enfoque espacial que va más allá de lo micro, sobre todo en el caso del PSA que trabaja con un enfoque provincial. Trabajar a esta escala implica necesariamente tener contactos con varias organizaciones sociales, lo que puede conducir a un proceso de facilitación de nexos entre estas organizaciones.
- Se diseñaron sobre la base de un buen conocimiento previo de las organizaciones y relaciones sociales preexistentes. En el PSA, un medio para este logro fue que el proyecto se diseñó con la participación de una red de organizaciones de la sociedad civil, que ya conocían la zona. En el IMPULSA, el trabajo se inició con la inserción de un promotor en la localidad, quien luego construyó líneas de base.
- Hicieron hincapié en un proceso de planificación participativo. Es decir, por la vía de esta planificación fueron facilitando una suerte de esfera pública en la que diferentes actores pudiesen conocerse.

Como señalan Kessler y Roggi (2003, pp. 47-48), algunos de estos elementos también estaban presentes en otros programas. Pero lo importante parece ser la combinación de los diferentes elementos, más —se supone— una cierta cultura organizacional entre las agencias involucradas, como se verá más adelante.

Algo parecido ocurre con la construcción de capital social de escalera, en la que pareciera que más programas han tenido efecto. Sin embargo, a veces es un efecto no intencionado. Es decir, la misma presencia del programa en la comunidad facilita la construcción de tal capital, siempre y cuando la cultura de la organización lo promueva (véase más adelante). Además, en la medida en que este capital social de escalera consiste solo en contactos con autoridades o funcionarios públicos, sin que exista mayor alianza, el efecto no es tan significativo. En palabras de Raczynski y Serrano (2003, p. 36): “Solo excepcionalmente se abordan las relaciones con otros situados en posiciones diferentes de la estructura social, las que posibilitarían mayor allegamiento de activos y eslabonamientos positivos en los procesos en curso”.

De hecho, al parecer son limitados los programas que se proponen promover este tipo de capital social como un objetivo explícito. Los casos antes mencionados (IMPULSA y PSA) serían dos ejemplos. Otro ejemplo proviene de Argentina, donde el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) procura “una articulación de reforzamiento mutuo entre capital social comunitario y de escalera, poniendo en relación actores barriales con extrabarriales, con mayor poder político” (Kessler y Roggi, 2003, p. 18).

En la mayoría de los casos, está ausente el tema de cómo vincular escalas de organización y de acción sociopolítica en torno de la reducción de la pobreza. Pero conviene hacer notar que aun si está presente, no es tarea fácil construir tal tipo de relación. Manejar relaciones de esta índole requiere ciertas habilidades entre los dirigentes sociales y en sus organizaciones —habilidades de negociación, de debate, de gerencia, y otras. Frecuentemente, estas capacidades no están muy desarrolladas en las organizaciones sociales. Es en esta perspectiva que la estrategia del PAGV, en su sentido más general, es clave; ella refleja la importancia de trabajar a la vez sobre el capital social de escalera y las capacidades organizacionales.

### **3. Los programas de superación de la pobreza como capital social: culturas de intervención y la (de)formación del capital social comunitario**

Aunque el concepto de cultura organizacional es inasible e impreciso, capta algo de aquello a lo que los observadores siempre hacen referencia cuando discuten programas de intervención. El tema se manifiesta en diferentes tipos de reflexión: que “todo depende de la gente,” que “tiene que ver con nuestra cultura,” que “ya sabes cómo son las agencias del gobierno”, entre otras. Tales tipos de reflexión también están presentes en los estudios de caso aquí compilados.

Esta cultura algo tiene que ver con el manejo de las relaciones sociales dentro de los programas públicos y entre ellos y las comunidades donde intervienen. Como en los estudios se trabaja con información secundaria no proporcionan detalle sobre estas relaciones, pero todos sugieren que son importantes. En cierto sentido, un tema que sobresale es que para que el programa pueda promover el capital social de unión o de puente tiene que existir un nivel de confianza entre el personal del programa y la comunidad (Tendler, 1997). Tales relaciones también pueden conceptualizarse como capital social, porque se basan en la confianza mutua y abren el acceso a recursos: así, la comunidad se ve favorecida con mayores recursos y el programa se beneficia cuando se logra entender mejor a la comunidad, lo que redundará en una mayor calidad y un mejor efecto de su aplicación.

Los programas estudiados varían mucho en cuanto a la calidad de esta relación. En unos parece muy débil. Raczynski y Serrano (2003, p. 26) comentan respecto del programa de INDAP que los intermediarios se imponen sobre los beneficiarios, y así frustran la formación de liderazgos locales. En muchos casos los vínculos locales dentro del grupo se deterioran (Durston, 2002). En cambio, en el caso de IMPULSA, se “ha ido introduciendo poco a poco conceptos y estrategias de intervención que han tenido eco en algunos profesionales y funcionarios” (Durston, 2002, p. 1). En muchos casos pareciera que la cultura técnica de los promotores dificulta el logro de una relación de equidad con las comunidades.

Además, la calidad del nexo entre el programa y la comunidad se relaciona con la calidad de las relaciones dentro del programa. Pareciera —aunque esto es algo que habría que profundizar— que en los programas basados en la subcontratación de servicios (tal como en INDAP) no se estimulan relaciones de mucha confianza entre el promotor intermediario y la comunidad: esto porque el promotor y su empresa trabajan con una lógica más bien empresarial y no comparten una mística del programa. Esto no significa que en un programa donde no haya subcontratación se trabaje siempre con tal mística, pero tal vez existen más posibilidades de que así sea.

También pareciera que cuando los programas son bastante centralizados y los promotores tienen que responder a metas definidas desde el centro, se complica la calidad de las relaciones entre promotor y comunidad, y puede frustrarse la posibilidad de ir construyendo confianzas mutuas. Esto porque tal sistema de control de personal hace que los promotores tengan que trabajar según los tiempos, ritmos y prioridades del centro, que no siempre corresponden a los de la comunidad. En todos los documentos se señala este aspecto.

Sin embargo, sería demasiado fácil indicar que el tema se trata de una simple cuestión de centralización y descentralización. Existe también una tensión real e inevitable entre el deseo de facilitar la autogestión y el protagonismo local y la exigencia de auditoría. Cualquier programa —sea del Estado o no gubernamental— tiene necesariamente que responder por el uso de recursos, y ejercer algún nivel de control y seguimiento. Desde la comunidad o desde los promotores locales, este seguimiento puede ser percibido como desconfianza, percepción que daña la calidad de la relación entre lo local y el programa. Esta tensión es inevitable y fue señalada en el caso del PAGV en Argentina (Kessler y Roggi, 2003, p. 21). El desafío consiste en manejarla con toda la transparencia necesaria para que todos entiendan por qué cada cual tiene que actuar como lo hace.

## **C. El capital social y los programas de superación de la pobreza: conclusiones e implicancias**

### **1. El capital social como concepto para los programas de superación de la pobreza**

¿Cuál es el valor de incorporar el concepto de capital social en el diseño y la evaluación de programas de superación de la pobreza? Los estudios de caso comparten una cierta cautela frente al concepto. En los términos de Raczynski y Serrano (2003, p. 34), son “impacientes” frente al uso múltiple del concepto y en muchos casos perciben que se emplea simplemente para referirse a la importancia de las relaciones sociales en la vida socioeconómica. Tampoco aceptan la utilidad de entenderlo como “los contenidos socioemocionales vinculados a la acción social” (Raczynski y Serrano, 2003, p. 34; Robison, Siles y Schmid, 2003), porque entre sectores muy pobres casi todo cambio positivo puede conducir a un aumento de autoestima. Sin embargo, en el análisis de los casos terminan aceptando que el concepto puede tener cierta utilidad tanto conceptual-práctica como discursiva.

Comentamos primero lo que dice relación con el valor discursivo, porque el argumento es algo más sencillo. Todos mencionan que el lenguaje de capital social se usa muy poco en los programas públicos que analizan, aunque últimamente el término empieza a aparecer con un poco más de frecuencia. Es posible que este cambio no refleje ningún avance conceptual, sino la influencia de la moda o de ciertas agencias financieras que utilizan el término con mayor frecuencia. Pero en el caso del Programa Oportunidades en México, González de la Rocha (2003, p. 11) también nota un cierto efecto progresista del concepto y comenta que:

“[l]a operación del programa ha estado enmarcada en un proceso de redefinición de la política social. El esquema conceptual de los activos y las estructuras de oportunidades ... ha dejado su sello en los textos de funcionarios de alto nivel al interior de la Secretaría de Desarrollo Social”

y percibe que en cierto sentido el concepto ha hecho más visible la dimensión social del desarrollo:

“la reflexión sobre lo social ha sido no solo refrescante sino útil”... y “tampoco es trivial que lo social, las acciones y prácticas de la gente, sean consideradas como “parte de la solución” a los problemas que aquejan a nuestras sociedades” (González de la Rocha, 2003, p. 24)”.

Una implicancia es que el concepto ha servido como vehículo para difundir ciertas ideas alrededor del desarrollo social y que en este sentido ha sido más eficaz que otros lenguajes. Asimismo, se ha llegado a la misma conclusión para otros contextos institucionales (Bebbington y otros, 2004), aunque otros comentaristas más críticos concluyen que el costo político y analítico de utilizar el lenguaje del capital social para difundir ideas sobre la importancia de las relaciones sociales en el desarrollo, es demasiado alto (Fine, 2001; Harriss, 2002).

Más allá de su utilidad discursiva, para los que quieren difundir ideas relacionadas con el desarrollo social en ambientes más técnicos, los casos sugieren que el lenguaje de capital social también puede ser útil en la conceptualización y el diseño de programas para la superación de la pobreza. Sin embargo, aquí importa cómo se define el concepto. En este sentido, los estudios de caso convergen en definirlo de una manera estructural y no cognitiva (Uphoff, 1999), entendiéndolo como una forma de relación social que se nutre de, y que alimenta, la confianza mutua y facilita el acceso a otros recursos. Visto así, los estudios lo consideran —aunque con diferentes niveles de entusiasmo— como un concepto útil para los programas de superación de la pobreza, sobre todo en aquellos programas donde dicha superación requiere de cambios en las relaciones sociales (por ejemplo, aquellas que gobiernan el acceso a los recursos) y en las prácticas (por ejemplo, aquellas que reproducen estas formas de acceso).

## **2. Los tipos de capital social y la superación de la pobreza**

En general, en los estudios se encuentra útil la distinción entre capital social de unión, de puente, y de escalera. Aunque en cada caso es evidente que el capital social de unión juega un papel importante en las estrategias de vida de la gente pobre, no es tan manifiesto que tenga mucho efecto en la superación de la pobreza. En los estudios se postula

que serían más bien el capital social de escalera y sobre todo el de puente, los que tendrían este posible efecto. Es importante notar que no existen datos para comprobarlo: el argumento es más bien conceptual. Se parte del supuesto que las relaciones entre grupos sociales ubicados en diferentes localidades servirían de base para una suerte de movimiento social que podría ejercer influencia sobre las instituciones y políticas relacionadas con la pobreza. Además, se supone que tales redes sociales más amplias ofrecerán acceso a una mayor gama de recursos. Cabe destacar que existe un cuerpo de investigación que da cierto apoyo a estas hipótesis (Carroll y Bebbington, 2001; Chandrikana, 1999; Fox, 1996).

Aun si estas son solo hipótesis, es notable que entre los programas estudiados solamente en un par se haya intentado promover el capital social de puente (aunque hay programas en otros países que sí se ha procurado fortalecer este tipo de capital social).<sup>4</sup> En los demás casos no ha sido tocado, y muchas veces el mismo enfoque excesivamente micro de las intervenciones focalizadas hace muy difícil que enfrenten el tema del capital social de puente. Es decir, la misma focalización en los pobres (*poverty targeting*) puede frustrar la formación del capital social. Esta es una área que merece mucho más atención en el futuro.

### 3. Análisis ex ante y utilidad conceptual

Ver la superación de la pobreza a través del lente de capital social implica también que en los programas se tome en cuenta que, con anterioridad a su intervención, existen múltiples formas de capital social, y que varias de estas formas ya influyen en la calidad de vida, los niveles de pobreza y las estrategias de vida de la población. Ello significa que es importante entender este tejido de relaciones sociales y sus implicaciones para la pobreza antes de intervenir, con el fin de saber cómo trabajar sobre la base de lo que ya existe.

El punto es importante, porque los estudios de caso son unánimes en afirmar que los programas evaluados no invierten suficientemente en este tipo de conocimiento previo. Los efectos han sido varios. En el mejor de los casos, esta falencia genera una falta de eficacia y eficiencia. Pero, y esto es más serio, los efectos pueden ser negativos: hay casos en que la intervención ha debilitado el capital social preexistente, y en que la intervención es capturada por redes sociales que unen a grupos más poderosos y facilitan su acceso a recursos. El enfoque del capital social debería evidenciar que pueden existir formas de dicho capital que tienen

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (PRODEPINE) en el Ecuador, que trabaja directamente con las federaciones y confederaciones indígenas, campesinas y afroecuatorianas.

efectos negativos para grupos pobres, y que la intervención puede fortalecer estas formas de capital social.

Consecuencias como estas complican ciertas formas de intervención para la superación de la pobreza, porque en algunos programas (como por ejemplo, los fondos sociales y las intervenciones en momentos de emergencia) se privilegia intervenciones rápidas que no dejan espacio para tal tipo de estudios ex ante.

#### **4. El principio de cautela**

La cuestión del análisis ex ante se relaciona estrechamente con la observación de que es posible que los programas de superación de la pobreza puedan tener influencia negativa (para ciertos grupos pobres) en las formas de capital social ya existentes. Este es un tema recalcado con mucha fuerza en el caso de México. González de la Rocha (2003) destaca que el Programa Oportunidades ha debilitado ciertas formas de capital social dentro de la comunidad. El proceso de seleccionar ciertas familias y no otras como beneficiarios del Programa ha creado tensiones y envidias, debilitando las relaciones de confianza mutua entre personas incluidas y personas excluidas. Además, su observación se apoya en otro estudio respecto del Programa Oportunidades (Adato, 2000). En el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) de Argentina, Kessler y Roggi (2003, p. 12) también constatan que la formación de grupos locales, aunque positiva en casos donde no había organizaciones preexistentes, generó a veces “procesos de fragmentación dentro de la comunidad” cuando chocó con liderazgos y organizaciones ya establecidas.

En la medida en que el lente de capital social hace más explícito el valor potencial de las relaciones sociales ya existentes, pone en evidencia que —en el lenguaje de las discusiones sobre la sostenibilidad ambiental— el principio de cautela es aquí relevante. El principio dice que antes de intervenir hay que estar seguros de que la intervención no va tener efectos más negativos que positivos, y que si uno no está seguro, probablemente es mejor no intervenir hasta que la situación y el contexto se entiendan mejor.

El principio de cautela no debería disuadir la acción, sino más bien recalcar la importancia de efectuar intervenciones inteligentes.

#### **5. El capital social y el sector público**

Los estudios de caso son enfocados en programas del sector público. En el único caso (de Chile) en que se compara el sector público con el no gubernamental, se concluye que el programa no gubernamental

—por ser más flexible en términos institucionales— tenía más capacidad porque operaba con el lente de capital social. Esto no es suficiente para sacar conclusiones sobre las capacidades relativas de diferentes tipos de organización, pero no cabe duda de que en su conjunto los estudios identifican obstáculos para que el sector público trabaje con una óptica de capital social, y tienden a concluir que cuando este ha podido impulsar formas de capital social que realmente promueven la superación de la pobreza, ello ha sido el resultado de la iniciativa de ciertos individuos involucrados.

Entre los problemas identificados, están los siguientes:

- *Problemas de tiempos*: los tiempos del sector público no se adecuan a aquellos de las relaciones sociales de la población más pobre. Tampoco se adaptan a los tiempos requeridos por aquellas intervenciones bien diseñadas que demandan información ex ante.
- *Problemas de cultura*: la cultura de muchos programas públicos tiende a la tecnocracia, en dos sentidos. Por una parte, son programas regidos por objetivos cuantitativos —tantos desembolsos en tanto tiempo, tantos beneficiarios, etc. Por otra, tienden a ser dominados por profesionales con formación técnica, que no prestan tanta atención al contexto social de la intervención (este es un problema encontrado en otro estudio reciente en Perú (Olson y Bebbington, 2003).
- *Problemas de aprendizaje*: todavía existe la tendencia a que estos programas respondan a diseños que no captan las dinámicas locales, y que tampoco presentan mucho interés en fortalecerlas, por lo menos no tanto como en el logro de ciertas metas predefinidas.
- *Problemas de conceptualización*: en relación con lo anterior, en estos programas la pobreza se concibe como un estado relacionado con los activos disponibles para diferentes personas, y algo que se enfrenta mediante estrategias de formación de activos. No se percibe a la pobreza como un problema de las instituciones y estructuras sociales que rigen la distribución y el control de activos. Por lo tanto, si el concepto de capital social es sobre todo útil para aquellos casos donde lo que prima es cambiar las relaciones y las prácticas sociales (véase lo expresado anteriormente), no existe tanto espacio en el sector público para este tipo de programas.

Otro “problema” con los programas implementados desde el sector público es que, bajo el nuevo régimen de políticas sociales (González de la

Rocha, 2003), la tendencia es pasar de los programas masivos a un abanico de programas más específicos, y mucho más focalizados en familias y personas seleccionadas como las más necesitadas o adecuadas dados los objetivos del programa. La tendencia a la focalización es general en la región y trae ciertas ventajas sobre todo en cuanto a eficacia y eficiencia. Sin embargo, tal como en el caso del Programa Oportunidades (citado anteriormente), conlleva problemas en cuanto al efecto del programa con respecto al capital social. Mientras estos programas focalizados muchas veces promueven grupos locales de beneficiarios (y así se puede pretender estar promoviendo el capital social), al mismo tiempo pueden estar debilitando otras formas de capital social que el programa no reconoce porque involucran a personas no calificadas para él.

## 6. Los silencios del capital social<sup>5</sup>

Aun cuando el enfoque del capital social pueda traer nuevas visiones de las causas y superación de la pobreza, tampoco es una panacea. De hecho, los proponentes del concepto nunca pretendieron que podría explicar todo, no obstante las aseveraciones exageradas de ciertos críticos (véanse, por ejemplo, Fine, 2001; Harriss, 2002; y comentarios en Bebbington, 2002, 2003). Sin embargo, es importante mencionar aquí tres silencios relativos que se notan en las discusiones sobre el concepto: género, poder y empleo. Aunque hay otros silencios, nos concentraremos en estos tres, porque son sumamente relevantes al tema de la pobreza, y porque son identificados en los estudios.

### Género

En un contexto donde la pobreza se feminiza, y donde las mujeres juegan un papel crucial en el manejo de las estrategias de vida familiares, las cuestiones de género deben ser centrales en los programas de superación de la pobreza. Por esto, es muy preocupante la observación de Kessler y Roggi (2003, p. 2) en su estudio de los programas de superación de la pobreza en Argentina:

“que en el conjunto de evaluaciones analizadas nos hemos encontrado con un desarrollo muy escaso sobre el tema” [de género y capital social]

La observación es consistente con aquellas de Molyneux (2002) y González de la Rocha (2003). Sin embargo, sugiere que el problema no estriba solo en que las discusiones sobre el capital social no profundizan en el tema de género, sino en que el tema de género es poco visible en las políticas sociales en general.

---

<sup>5</sup> Tomado del título de un artículo de Molyneux (2002).

### **Poder**

Aunque por su enfoque en las relaciones sociales el concepto de capital social podría iluminar el problema de poder (Bebbington, 2002; Bebbington y otros, 2004), muchas veces este resulta poco elaborado. Sin embargo, en los diferentes estudios se muestra claramente que el poder es un tema central. Kessler y Roggi (2003) prestan atención a las relaciones de poder entre promotores y gente pobre, entre organizaciones de base y gobierno local, y entre liderazgos locales. Estas relaciones influyen sobre quién se incluye y quién se excluye de los programas de superación de la pobreza, y en la misma calidad de estos programas. González de la Rocha (2003) hace hincapié en las relaciones de poder dentro de la comunidad y su influencia tanto en estos procesos de inclusión/exclusión como en el acceso de grupos pobres a activos.

En tanto que las relaciones de poder se basan en la estructura de las relaciones sociales, que estas últimas influyen en la pobreza (por la vía del acceso diferenciado a los activos, a los espacios de decisión, a los mercados, y otros), y que el concepto del capital social tiene su principal valor analítico y estratégico cuando se trata de formas de pobreza resultantes de las relaciones sociales (Raczynski y Serrano, 2003, pp. 34-35), dicho concepto debería iluminar la relación entre el poder y la pobreza. Hay mucho campo por explorar y es un tema para desarrollar en futuros programas.

### **Empleo**

González de la Rocha (2003) subraya la centralidad del empleo (y activos materiales) y el tema también surge en el caso argentino, donde la crisis ha generado tanto desempleo (Kessler y Roggi, 2003, p. 44). Especialmente hace recordar que mantener el capital social tiene un costo no solo de tiempo, sino de recursos materiales —la reciprocidad implica flujos materiales en dos direcciones. Si un actor es tan pobre en términos materiales que no tiene los recursos para mantener estas relaciones, con el tiempo verá debilitarse su capital social. En tal contexto, no tiene sentido esperar que el capital social llegue a ser un activo clave en la superación de la pobreza. Y por otra parte, los intentos externos por invertir en la formación de capital social no tendrán mucho eco entre las personas más pobres.

Finalmente, es pertinente terminar este documento con un comentario sobre la importancia del empleo. Hacer más visible lo social, insistir en la integración social de toda acción humana, resaltar la importancia de las relaciones sociales en las estrategias de vida, todo esto es importante. Pero no debe desviar la atención de otras dimensiones de la pobreza en América Latina. Un lugar central en esta pobreza lo ocupan el desempleo y el subempleo. Puede que la dimensión económica no lo sea todo, pero tampoco lo es la social. Rescatar lo social dentro de los

proyectos de desarrollo y los programas de superación de la pobreza es una tarea importante. Pero un mensaje clarísimo que surge de estos documentos es que resulta igualmente relevante hacer visible el desempleo, el subempleo y las carencias netamente materiales de la población. Los programas sociales servirán de poco si no van acompañados de programas de fomento del empleo.

## Bibliografía

- Adato, M. (2000), "El impacto de Progresas sobre las relaciones sociales en la comunidad", *PROGRESA: Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, D.F.
- Banco Mundial (2001), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Washington, D.C.
- Bebbington, Anthony (2003), "El capital social en el desarrollo: teoría, concepto, estrategia", *Capital Social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza, serie Conferencias y seminarios*, N° 31 (LC/L.1969-P), Irma Arriagada y Francisca Miranda (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.125.
- \_\_\_\_\_(2002), "Sharp knives and blunt instruments: social capital in development studies", *Antipode*, vol. 34, N° 4.
- \_\_\_\_\_(1999), "Capitals and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty", *World Development*, vol. 27, N° 12.
- Bebbington, Anthony y otros (2004), "Exploring social capital debates at the World Bank", *Journal of Development Studies*, vol. 40, N° 5.
- Bromley, R. y C. Gerry (eds.) (1979), *Casual work and poverty in Third World Cities*, Nueva York, John Wiley.
- Carney, D. (1998) (ed.) *Sustainable Rural Livelihoods: what contribution can we make?* Londres, Department for International Development.
- Carroll, T.F. y A. Bebbington (2001), "Peasant federations and rural development policies in the Andes", *Policy Sciences*, vol. 33, N° 3 y 4.
- Chambers, R. y G. Conway (1992), "Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21<sup>st</sup> century", *IDS Discussion Paper*, N° 296, Brighton, Institute of Development Studies.
- Chandrikana, K. (1999), "Local capacity and its implications for development: the case of Indonesia", Yakarta, Banco Mundial, inédito.
- De Janvry, A. (1981), *The agrarian question and reformism in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Durstun, John (2002), "El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras", *Libros de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2185-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.72.

- Escobál, J. (2001), "The determinants of nonfarm income diversification in rural Peru", *World Development*, vol. 29, N° 3.
- Escobál, J., J. Saavedra y M. Torero (2000), *Los activos de los pobres en Perú*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Evans, P. (ed.) (1996), *State-Society Synergy: government and social capital in development*, Berkeley, Institute for International Studies.
- Fine, B. (2001), *Social capital versus social theory*, Londres, Routledge.
- Foley, M. y R. Edwards (1999), "Is it time to disinvest in social capital?", *Journal of Public Policy*.
- Fox, Jonathan (1996), "How does civil society thicken? the political construction of social capital in Mexico", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- González de la Rocha, Mercedes (2003), "México: oportunidades y capital social", documento presentado al Seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 y 11 de noviembre.
- Guggenheim, S. (2005), "Crises and contradictions: understanding the origins of a community development project in Indonesia", *The Search for Empowerment. Social Capital as Theory and Practice at the World Bank*, A. Bebbington y otros (eds.), West Hartford, Kumarian Press.
- Harriss, J. (2002), *Depoliticizing development. Social capital and the World Bank*, Wimbledon, Anthem Press.
- Kessler, Gabriel y María Cecilia Roggi (2003), "Argentina: programas de superación de la pobreza y capital social. La experiencia argentina de los 90", documento presentado al Seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 y 11 de noviembre.
- Lehmann, D. (1990), *Democracy and development in Latin America. Economics, politics and religion in the post-war period*, Cambridge, Polity Press.
- Lewis, D. y otros (2002), "Practice, power and meaning: frameworks for studying organisational culture in multi-agency rural development projects", *Journal of International Development*, vol. 15.
- Molyneux, M. (2002), "Gender and the silences of social capital: lessons from Latin America", *Development and Change*, vol. 33, N° 2.
- Moser, C. (1998), "The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies", *World Development*, vol. 26, N° 1.
- Olson, E. y A. Bebbington (2003), "Uneven outcomes. Participation and empowerment in a Peruvian natural resource management programme", inédito.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Putzel, J. (1997), "The dark side of social capital", *Journal of International Development*.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (2003), "Chile: Programas de superación de la pobreza y capital social, evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile", documento presentado al Seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 y 11 de noviembre.

- Robison, Lindon, Marcelo Siles y Allan Schmid (2003), "El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro", Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma, *Libros de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2194-P), Raúl Atria y Marcelo Siles (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Scoones, I. (1998), "Sustainable rural livelihoods: a framework for analysis", *Working Paper*, N° 72, Brighton, Institute for Development Studies.
- Tendler, J. (1997), *Good government in the Tropics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Uphoff, N. (1999), "Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation", *Social capital. A multifaceted perspective*, P. Dasgupta y I. Serageldin (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Woolcock, M. y D. Narayan (2000), "Social capital: implications for development theory, research and policy", *World Bank Research Observer*, vol. 15, N° 2.
- Zoomers, A. (1998), *Estrategias campesinas en el sur andino de Bolivia: intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*, La Paz, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario/Centro de Información para el Desarrollo (CEDLA/CID/PLURAL).

## Capítulo II

### Superación de la pobreza, capital social y clientelismos locales

*John Durston*<sup>1</sup>

En este capítulo se trata un aspecto poco analizado, pero muy importante, de los programas de superación de la pobreza y de desarrollo local: el clientelismo. La exposición desarrollará cinco puntos fundamentales: ¿Qué se entiende por programas de superación de la pobreza? ¿Qué se entiende por capital social? ¿Es el clientelismo una forma de capital social? ¿Por qué privilegiar referencias en el nivel municipal?, y finalmente ¿Qué funciona?.

#### **A. ¿Qué se entiende por “programas de superación de la pobreza”?**

La definición más amplia es la de programas que tienen como objetivo elevar en forma sostenible los ingresos de personas, hogares y comunidades cuyos ingresos monetarios están por debajo de una “línea de pobreza” usualmente definida en términos de una canasta básica de víveres. Esta definición, sin embargo, está sujeta a un debate sobre si tienen derecho a este apoyo solo aquellos hogares individuales cuyos

---

<sup>1</sup> Consultor de la CEPAL, [jdurston@mi.cl](mailto:jdurston@mi.cl).

ingresos y cuya insatisfacción de necesidades básicas los hacen clasificar como pobres, o si se debe trabajar con comunidades con ingresos promedios pobres, aunque algunas familias tengan ingresos por sobre la “línea”. Este enfoque permite aprovechar ciertos recursos y fortalezas intangibles de cada comunidad, como el capital social.

Otro elemento se relaciona con la tendencia actual a expandir la definición de pobreza más allá de un indicador de ingreso monetario. Esta tendencia tiene varias aristas: la necesidad de incluir formas de consumo directo que complementan el ingreso monetario propiamente tal; la ampliación de la dicotomía pobres-no pobres al concepto de “calidad total de vida” en que se valoran necesidades humanas tales como la sociabilidad y la subjetividad; y la percepción de la pobreza como un fenómeno de exclusión social con características multivariantes, sistémicas y complejas, en que la exclusión de redes sociales de influencia, de la información, del sistema de justicia y del de representación política, y otros, forman parte de la problemática que debe ser abordada.

En estos enfoques, el análisis de la relevancia del capital social para la evaluación de esfuerzos de superación de la pobreza debe abarcar aquellos programas que aportan al protagonismo de sectores y actores sociales excluidos y de bajos ingresos en, por ejemplo, el sistema educativo, la seguridad ciudadana y la calidad de vida, mediante el apoyo a la producción de bienes colectivos, como infraestructura social local, y beneficios intangibles relacionados con la superación del síndrome de la pobreza en sentido amplio, sin perder el objetivo central de mejoramiento del bienestar material y el ingreso monetario.

## **B. ¿Qué se entiende por capital social?**

El modelo de capital social que elaboramos con algunos colegas en la CEPAL puede resumirse en los siguientes términos. El capital social es el contenido de ciertas relaciones e instituciones sociales, caracterizadas por conductas de reciprocidad y cooperación y retroalimentadas con actitudes de confianza.

Algunos de estos conceptos clave requieren explicación. La reciprocidad involucra transacciones que son relacionales, y no mercantiles. Es decir, consta de intercambios cuyo propósito es construir y fortalecer una relación social sobre la base de favores y regalos, en contraste con un típico intercambio de valor equivalente en el mercado, que es anónimo e instantáneo. La cooperación, a su vez, es la acción complementaria orientada al logro de objetivos compartidos de un emprendimiento común. La confianza se define aquí como la disposición a entregar a otras personas el control de bienes propios.

El capital social tiene múltiples dimensiones, formas y propietarios. La interacción entre lo individual y lo colectivo o institucional puede producir sinergias o bien conflictos. En lo más fundamental, el capital social también puede visualizarse como la estructura social de la economía (Bourdieu, 2001): las formas más comunes de capital social son aquellos grupos y asociaciones que han logrado vincularse y cooperar para competir con otros. Excepción hecha del capital social societal, los diversos tipos de capital social no son buenos para todo el mundo, sino para aquellos que lo poseen. Lo más común es la utilización del capital social individual y colectivo para promover los intereses de ciertas familias, grupos y clases.

El capital social se concreta de maneras muy diferentes. Esto ha conducido a varios especialistas a proponer diversas tipologías del capital social. En nuestros estudios nos han parecido útiles, para la conceptualización, unos cinco tipos, muy diferentes entre sí. En primer lugar, está el capital social individual, que consta de contratos diádicos informales (entre dos personas) y redes egocentradas (pertenecientes a una persona en particular). Estas redes personales incluyen vínculos que son socialmente 'horizontales' (entre personas que pertenecen al mismo grupo, comunidad o estrato socioeconómico) y 'verticales', entre personas con cuotas desiguales de poder.

Diferente es el capital social *grupal*, que es la capacidad de un grupo de funcionar como equipo, lo que aporta beneficios a todos sus miembros. Otra forma colectiva la constituye el capital social comunitario, que es la suma de redes existentes entre vecinos y también la institucionalidad formal e informal que ellos han construido para enfrentar desafíos comunes. Los fines de esta institucionalidad comunitaria son la legitimación de líderes; el control social de miembros y líderes; promover la cooperación coordinada y el trabajo en equipo; la resolución de conflictos; y la gestión de recursos comunes. Esta institucionalidad puede producir bienes colectivos o públicos, pero los resultados positivos nunca son garantizados por el solo hecho de existir capital social comunitario en las formas descritas.

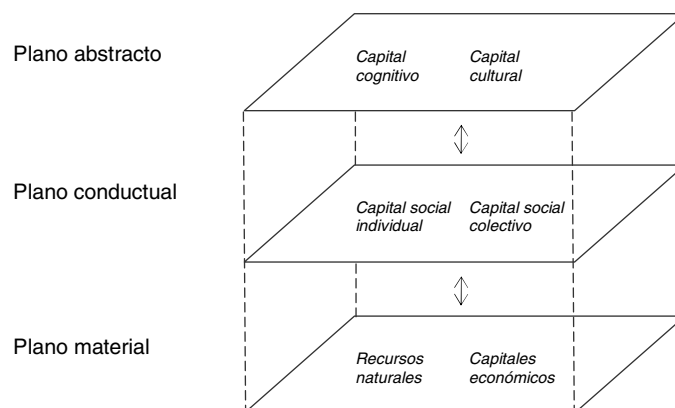
El capital social de puente, por su parte, consta de alianzas entre micro localidades y entre organizaciones de base, mientras que el capital social societal consta de las estructuras sociales que funcionan para todos (por ejemplo, una institucionalidad pública sin corrupción).

### **Tres planos del sistema**

No deseamos, sin embargo, exagerar la importancia del capital social. Este es una parte entre varias de un modelo más amplio, que se fundamenta en el concepto de sistemas complejos adaptativos basados en

múltiples actores. Si pensamos, por ejemplo, en un territorio municipal como un sistema socioeconómico y político, el capital social es sólo uno de varios activos (véase el gráfico II.1) que los actores (individuales y colectivos) movilizan para realizar emprendimientos. Estos varios activos pueden ser clasificados según sean materiales (recursos naturales y económicos), conductuales (los comportamientos sociales e interacciones de las personas, y las relaciones producidas por estas interacciones) o abstractos. Entre los activos intangibles en el plano abstracto se encuentra, primero, el “capital cultural”, es decir, el sistema simbólico de visiones del mundo y del ser humano y las normas y valores que complementan los comportamientos socialmente aceptados; y, segundo, el capital cognitivo, vale decir, el conocimiento y las destrezas adquiridas.

Gráfico II.1  
TRES PLANOS DE RECURSOS EN EL SISTEMA SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

En el análisis que sigue hemos elegido una definición operativa conductista del capital social, que privilegia la atención a las relaciones sociales por sobre los discursos normativos, pero que pretende analizar la pobreza desde una perspectiva holística en que el capital social se relaciona sistémicamente con otras formas de capital. Cuando se dice que el capital social es el contenido de ciertas relaciones sociales, aquellas caracterizadas por actitudes de confianza y comportamientos de reciprocidad y cooperación, lo que no está dicho es tan importante como lo dicho.

Por ejemplo, esta definición, a diferencia de las de North, Putnam, Fukuyama y otros, que ponen el acento en aspectos culturales, valóricos,

simbólicos y abstractos, no incluye las normas ni la cultura como partes del capital social. En esta definición seguimos a Coleman y a Bourdieu, que ven el capital social como un recurso de las personas, los grupos y las colectividades en sus relaciones sociales. Al poner el acento causal en las culturas entendidas como sistemas normativos y cosmovisiones, los primeros se acercan peligrosamente a un simplista “determinismo cultural”, descuidando la variabilidad y volatilidad de los sistemas normativos, es decir, la facilidad con que estos son reelaborados como reacción a cambios en las estructuras sociales y en respuesta a otros cambios en el entorno.

Al definir capital social de esta manera no estamos negando toda importancia a lo cultural y lo cognitivo, sino que lo estamos distinguiendo heurísticamente para facilitar el análisis de las diferencias e interrelaciones entre estas distintas formas de capitales intangibles. Una conclusión inevitable de la eterna discusión entre estos “culturalistas” y “sociologizantes”, es que los subsistemas cultural y social están interactuando constantemente: no es que uno determine al otro o que se reproduzcan permanentemente sin modificarse. Esto se entiende mejor si se piensa que hay tres planos de un solo gran sistema sociocultural. En la propuesta presentada aquí, hemos ubicado al capital social en el plano conductual de las relaciones y sistemas sociales, y al capital cultural en el plano abstracto, junto con el capital humano (véase el gráfico II.1).

El análisis de los tres planos debe abarcar la interacción entre las condiciones objetivas (planos material y conductual) y la diversidad de discursos (plano abstracto). Hay que analizar cómo diferentes discursos presentan distintas conductas ante diferentes audiencias, y examinar los resultados prácticos a los que conduce este juego entre normas, discursos y conductas.

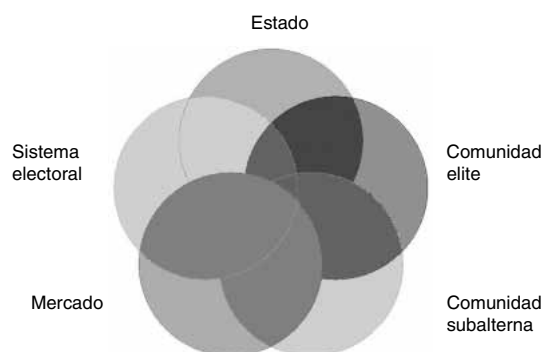
Cabe subrayar, finalmente, que las conductas sociales reciben importantes refuerzos desde el plano abstracto y simbólico de las normas y valores, pero estas influencias no constituyen una determinación inmutable e implacable.

Al seguir con el enfoque de sistemas sociales complejos como el marco mayor del capital social, otro concepto relevante es el de interfaz, un área de intercambio entre dos o más subsistemas. El concepto de interfaz es útil para enmarcar el análisis de actores, con sus capitales y sus estrategias, en el contexto de programas de intervención pública.

Una interfaz social “ocurre en puntos donde intersectan diferentes mundos vitales o campos sociales” (Long, 2001). Es el escenario de una constante reconstrucción de las respuestas y percepciones de diversos actores en torno de los encuentros y conflictos que ocurren en esa interfaz.

En una interfaz, las negociaciones suelen ser efectuadas por líderes o agentes que “representan” a sus grupos o a sus instituciones. Aquellos que desarrollan destrezas en el manejo de estas posiciones ambivalentes llegan a ser hombres nexos o brokers, y pueden derivar de ellas ventajas personales. La intervención planificada llega a formar parte de las oportunidades y obstáculos de las estrategias sociales de las personas cuyos mundos o campos sociales son intervenidos. Emergen nuevas formas de interacción, nuevos discursos y nuevas estrategias. El resultado es la producción de acuerdos informales o “políticas de facto”, como resultado de los intentos de agentes de terreno por responder simultáneamente a los niveles centrales y a la necesidad de lograr una confluencia de sus propias estrategias con las de sus “beneficiarios”. En el gráfico II.2, las interfaces son las áreas de intersección de las diversas “esferas de acción” del sistema territorial municipal.

Gráfico II.2  
INTERFACES ENTRE ESFERAS DE ACCIÓN



Fuente: Elaboración propia.

### C. ¿Es el clientelismo una forma de capital social?

La omnipresencia de relaciones clientelares en el quehacer estatal obliga a poner en tela de juicio la estrategia de fortalecer la competitividad productiva de los pobres sin el complemento necesario de su empoderamiento como actores sociales, y a cuestionar el optimismo respecto de las posibilidades de buena gobernanza en contextos de clientelismo. El clientelismo tiene raíces profundas: la relación de interfaz social patricios-plebe era parte esencial de la estructura social de la

república de Roma. También es un fenómeno ubicuo: tiene una fuerte presencia en casi todos los sistemas políticos nacionales del globo.

El clientelismo, en sus diversas y variadas manifestaciones, es a menudo la forma principal de participación de las comunidades y barrios pobres en el gobierno, en el mundo real. El diálogo patrón-cliente es, en muchos territorios municipales, "el lenguaje de la interfaz" entre el Estado y los sectores populares (Miranda y Monzó, 2003). En estos acuerdos en el mundo político, la reciprocidad asimétrica es acompañada por discursos de vínculos solidarios y de amistad, pero sus términos suelen ser negociados duramente y hasta escritos y firmados (porque existe poca confianza en las promesas de los políticos).

Por ser considerado un fenómeno antidemocrático, el clientelismo político es un tema tabú, con prohibición de ser tratado explícitamente en las evaluaciones oficiales de programas de superación de la pobreza. Pero existen formas de clientelismo que son características de los sistemas democráticos electivos. Aunque distan de lo ideal, no pueden ser ignoradas o solo condenadas, sino que deben ser analizadas e intervenidas.

El clientelismo paternalista pasivo combina aspectos autoritarios, tecnocráticos y partidarios. Estos pueden ser interdependientes o complementarse, porque comparten el mito de la incompetencia de los llamados "beneficiarios" de los programas antipobreza estatales. El autoritarismo y la tecnocracia dan lugar a las "soluciones informales" que ofrece el clientelismo partidario, debido a los obstáculos que ponen a las personas pobres y de poca influencia individual para acceder a recursos públicos. Esta forma de clientelismo impide que los beneficiarios desarrollen capacidades de autogestión, y que tengan éxito en sus emprendimientos y proyectos, ya que la relación real con los beneficiarios se basa en la recepción pasiva de prebendas por parte de estos. Estas prebendas son a su vez la base de la reciprocidad en el cumplimiento de instrucciones a los clientes de otorgar votos a sus benefactores. Esta institucionalidad informal es capaz de absorber cualquier intento de reforma formal del gobierno central.

El semiclientelismo, en cambio, es una alianza de comunidades y organizaciones subalternas con sectores reformistas en el interior, por una parte, del aparato estatal, y de los partidos, por otra. Se basa en un acuerdo de cambio hacia mayores niveles de control por parte de la clientela. Emerge cuando hay ventanas de oportunidad en que se conjuga la presencia de varias condiciones favorables: movimientos de base, elecciones democráticas y ascendencia de políticos progresistas. Las comunidades subalternas (o facciones grandes en ellas) apoyan a estos reformistas cuando acumulan suficiente información para confiar en el éxito de esta propuesta de alianza (Fox, 1996).

El semiclientelismo es clave, porque abre la posibilidad de una transición rápida del sistema sociopolítico en un territorio municipal hacia mayores niveles de democracia y de superación de la pobreza. También hace posible la desarticulación de las instituciones de clientelismo pasivo porque, en contraste con estas, privilegia y promueve la elaboración de propuestas y la capacidad de negociación por parte de los “clientes”.

El clientelismo es más que un intercambio de favores por votos. Como un conjunto de relaciones personales —con elementos de afecto y reciprocidad difusa— que opera cual una extensión de las redes de ayuda mutua, cabe plenamente en el marco conceptual del capital social expuesto anteriormente, como una forma vertical, asimétrica, de capital social individual. Aplicar este marco puede ayudarnos a entender mejor el complejo y cambiante fenómeno del clientelismo político en las comunidades campesinas estudiadas.

Es difícil realizar plenamente un “sistema de participación” dentro de un programa público, aunque la reforma venga con instructivo presidencial, si ya existe un sistema de participación general, el electoral, de carácter clientelista. Los nuevos mecanismos y discursos pueden afectar la marcha del sistema mayor, o pueden ser neutralizados por la institución de relaciones informales.

#### **D. ¿Por qué privilegiar referencias en el nivel municipal?**

Es en el sistema territorial municipal donde la sociedad de masas se revela como un entramado de relaciones cara a cara, de actores específicos con estrategias en coevolución. Las estrategias de actores dominantes coevolucionan con las de los subalternos en un proceso que tiene aspectos tanto rápidos como lentos. Es, además, “donde ocurre el encuentro entre el programa y sus destinatarios” (Raczynski y Serrano, 2003).

Concebimos el territorio municipal como un gran sistema complejo adaptativo, similar a un ecosistema, cuyas transformaciones emergen de la coevolución de estrategias de numerosos actores. El sistema del territorio municipal está compuesto por decenas o cientos de subsistemas en lo micro local: barrios y comunidades urbanas y rurales, sectores ricos, medios y pobres, con identidades diferenciadas: ámbitos en que las personas interactúan cara a cara.

Que estas diversas facetas de la realidad territorial “local” conformen un solo sistema complejo significa que las agencias del Estado central deben prepararse para intervenir y participar en el sistema político municipal, si pretenden lograr impactos positivos duraderos. Lograr un conocimiento profundo de las dinámicas positivas y negativas del

clientelismo, de procesos recientes de plena incorporación de sectores “de segunda clase” —como los pueblos indígenas, los jóvenes y las mujeres— y de la memoria social local sobre movimientos sociales es parte de esta intervención. Este cable a tierra es un elemento esencial para elaborar lineamientos de acción en el mundo real.

## **E. ¿Qué funciona?**

Se han propuesto tres líneas de acción interrelacionadas para las agencias externas: fortalecer las instituciones comunitarias pobres en programas públicos, implementar un empoderamiento formal; y robustecer el vínculo personal en las relaciones entre el agente y la comunidad (Durston, 2002). De esta forma, intervenir el sistema sociopolítico municipal con la incubación de actores débiles y contrarrestar intentos de aplastar la autonomía de actores pobres, moviendo influencias en niveles superiores del Estado, es clave para concretar esta estrategia tripartita.

Pero el clientelismo siempre contraataca cuando ve amenazado su control sobre los recursos y sobre el sistema sociopolítico. Solo en el mediano plazo es posible saber si la acumulación de distintos tipos de capital social por comunidades subalternas puede o no conducir a una salida sustentable de la pobreza. Solamente un tiempo de experimentación, con garantías y mecanismos para ejercer derechos por parte de las comunidades subalternas, posibilita la co-evolución de estrategias novedosas y puede desencadenar una fase de transición muy rápida hacia un sistema local más democrático.

Participar en una sola campaña electoral, por ejemplo, no es suficiente para afirmar que un movimiento social fue creado “en probeta” por un programa externo, o que nació de una necesidad instrumental de otros actores, y que puede consolidarse como una fuerza política orgánica y un interlocutor obligado, capaz de resistir los embates de aplastamiento o de cooptación por parte de los clientelismos establecidos.

Por eso en México, como en otros países, se bloquea el control municipal de los recursos (González de la Rocha, 2003). Esto requiere generalmente un fuerte apoyo presidencial y una abundancia de fondos para evadir los clientelismos preexistentes. Para muchos países, promover el desarrollo local democrático es algo paradójico, porque equivale a imponer desde el gobierno central las reformas formales en el nivel provincial o municipal.

Nuevas reglas del juego, que garantizan y hacen operativos los derechos de los beneficiarios de programas antipobreza a participar en su

gestión, son una herramienta importante para actores sociales débiles, pero sus efectos reales y sustentables son inciertos. Como señala Putnam (1993) para el caso de la descentralización italiana, las normas y relaciones sociales informales como el clientelismo, compenetran las organizaciones formales cambiando su funcionamiento real.

Sin embargo, esta realidad tiene dos matices importantes. El típico ciclo de apertura política y represión es un espiral acumulativo de aprendizajes colectivos populares (Fox, 1996). Los beneficiarios de programas participativos aprenden gradualmente a utilizar nuevas reglas. Si los derechos están, ellos se usarán cuando las coyunturas lleguen a ser propicias (Berdegué, 2001).

## **F. Conclusiones**

El enfoque sistémico de combate al clientelismo mediante el fortalecimiento de formas propias de capital social colectivo de comunidades subalternas propicia, en conclusión, una combinación de reglas nuevas y de alianzas que pueden fortalecer a actores populares en el sistema territorial municipal.

Sin embargo, la intervención propuesta es parte de una pugna entre dos visiones de la modernización del Estado. Una plantea como primera prioridad la erradicación de la corrupción por medio de una serie de procedimientos y la otra propone una mayor delegación de autonomía responsable a los agentes de terreno. Pero en algunos casos las violaciones a las reglas permiten lograr los efectos propuestos en beneficio de los pobres, porque las reglas que presuponen una falta de probidad limitan excesivamente la libertad de acción necesaria.

A la opinión pública, los medios de comunicación y las elecciones libres frecuentes les cabe un importante papel para evitar que el compromiso personal de la gente con la comunidad degenere en corrupción. Por ejemplo, la historia exitosa de los presupuestos municipales participativos de Porto Alegre (Navarro, 2003) cambió todo el sistema de representación electoral regional, y no solo un programa interno de participación circunscrito.

La incorporación de mujeres en la institucionalidad pública municipal y micro local está produciendo importantes avances para el conjunto, en cuanto a la no tolerancia de la corrupción. La autoincorporación de este y otros sectores antes excluidos está constituyendo un avance en la acumulación de capital social comunitario y en el territorio municipal, que ha forzado aperturas en los estilos patriarcales y secretos de gestión del quehacer público.

Finalmente, la retroalimentación constante entre los tres planos del sistema (concreto, conductual y abstracto) y estos tres tipos de activos movilizados por los actores sociales, es lo que justamente hace posible una estrategia de superación permanente de la pobreza mediante alianzas que integran recursos materiales, sociales y superestructura ética.

## Bibliografía

- Berdegúe, Julio Antonio (2001), "Cooperating to compete: associative peasant business firms in Chile", tesis de doctorado, Wageningen, Universidad de Wageningen.
- Bourdieu, Pierre (2001), *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Durston, John (2002), "Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe", Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma, *Libros de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2194-P), R. Atria y M. Siles (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Fox, Jonathan (1996), "How does civil society thicken? the political construction of social capital in Mexico", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- González de la Rocha, Mercedes (2003), "México: oportunidades y capital social", documento presentado al Seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 y 11 de noviembre.
- Long, Norman (2001), *Development Sociology: Actor Perspectives*, Nueva York y Londres, Routledge.
- Miranda, Francisca y Evelyn Monzó (2003), "Capital social, estrategias individuales y colectivas. El impacto de programas públicos en tres localidades campesinas", *serie Políticas sociales*, N° 67 (LC/L.1896-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.53.
- Navarro, Zander (2003), "Brasil: Desenvolvimento redistributivo e capital social: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre, Brasil", documento presentado al Seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 y 11 de noviembre.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (2003), "Chile: Programas de superación de la pobreza y capital social, evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile", documento presentado al Seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 y 11 de noviembre.



Segunda parte

**Las experiencias**



## Capítulo III

### México: Oportunidades y capital social

*Mercedes González de la Rocha*<sup>1</sup>

#### Introducción<sup>2</sup>

México ocupa el duodécimo nivel en la escala de las economías del Banco Mundial y, sin embargo, se caracteriza por una fuerte desigualdad social y un número muy significativo de pobres.<sup>3</sup> Los logros recientes en algunas dimensiones —relativa estabilidad económica después de profundas y sucesivas crisis, y relativa democratización de la vida política— se ensombrecen ante un panorama social signado por enormes brechas sociales y un preocupante crecimiento de la pobreza durante las últimas dos décadas.<sup>4</sup> Por otra parte, en diversos estudios etnográficos se

---

<sup>1</sup> Consultora de CEPAL y profesora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de México (CIESAS) mercedes@ciesasoccidente.edu.mx.

<sup>2</sup> Agradezco a mi colega y compañero Agustín Escobar su muy valiosa colaboración en la elaboración de este documento. Sus comentarios y sugerencias fueron incorporados, y muchos párrafos fueron revisados a la luz de sus críticas. Con Agustín Escobar hemos trabajado en distintas fases de una evaluación cualitativa de los programas Progreso y Oportunidades desde fines de los años noventa hasta la fecha. Muchas de las ideas aquí plasmadas han surgido en nuestras conversaciones a lo largo de esta experiencia.

<sup>3</sup> En el año 1999, de acuerdo con su producto nacional bruto (Banco Mundial, 2001).

<sup>4</sup> De 52,6% de personas en 1992 a 53,7% en el año 2000 estaban por debajo de la línea 3 (patrimonial) de pobreza construida por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002). Los cálculos provienen del análisis que sobre la evolución de la pobreza

ha dado cuenta del proceso de erosión del tejido social ante las amenazas que la pobreza y la inseguridad del empleo imponen a la solidaridad, la reciprocidad y las relaciones sociales horizontales que dan lugar a los sistemas de ayuda mutua. Hay cada vez más evidencias de que la pobreza actual está acompañada de situaciones de aislamiento y mayor segregación social, tanto en México como en otros países de la región (Bazán, 1998 y 1999; Estrada, 1999; González de la Rocha, 1999, 2000a y 2001; Auyero, 2000; Kaztman, 1999, 2002; Filgueira, 2002; Feijoó, 2001).

Si el 18,6% de los mexicanos no cuentan con ingresos para cubrir las necesidades mínimas de alimentación, podemos pensar que hay un número muy elevado de personas y grupos domésticos que, por lo tanto, no tienen los recursos para cubrir un fondo social (y ceremonial).<sup>5</sup> La falta de recursos para dedicar al mantenimiento de relaciones sociales puede llegar a afectar drásticamente la capacidad de entablar intercambios recíprocos, tema fundamental para un artículo como el que aquí se presenta. La reciprocidad, como se ha documentado en diversos estudios, tiene costos, y las relaciones sociales de apoyo mutuo y solidaridad no son recursos inagotables. Estas tienen que ser construidas y mantenidas y para ello se requiere contar con recursos. La carencia de recursos para alimentar el fondo social conduce al gradual o súbito proceso de exclusión de las redes sociales (González de la Rocha, 1999, 2000a).

Mientras el Banco Mundial presiona a los gobiernos latinoamericanos para que creen “más sociedad”, construyan lazos de confianza

---

en la última década del siglo XX realizaron Cortés y otros (2002). La línea 3 de pobreza “se refiere a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público —equivalentes a 28,1 y 41,8 pesos diarios de 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente” (op. cit., p. 9). Mientras que la línea 1 se refiere a los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas por persona de alimentación (15,4 en áreas rurales y 20,9 pesos diarios de agosto del año 2000 en áreas urbanas). La línea 2 considera a los hogares con ingresos insuficientes para cubrir las necesidades de alimentación y para cubrir gastos mínimos en educación y salud (18,9 pesos del año 2000 en áreas rurales, y 24,7 pesos diarios en áreas urbanas). Los cálculos para estas dos primeras líneas, naturalmente, arrojan cifras de pobreza más bajas que las de la línea 3: 18,6% y 25,3% de hogares, según la primera y la segunda línea, y 24,2% y 31,9% de individuos, según la segunda. En todos los casos, sin embargo, la evolución es ascendente (véase el cuadro III.2, “México. Proporción de la población pobre, 1992-2000”, op. cit., p. 16). En los cálculos oficiales más recientes se advierte que en el curso de los últimos dos años, de 2000 a 2002, el ingreso por hogar se redujo en términos reales un 2,6% para el conjunto de los hogares. Sin embargo, se observa que durante este último período los estratos más pobres se vieron protegidos e incluso mejoraron sus ingresos (SEDESOL, 2003a).

<sup>5</sup> Esta idea proviene del clásico argumento de Eric Wolf sobre los distintos fondos que componen la economía campesina. Uno de ellos es el fondo ceremonial, que incluye los gastos que las familias tienen que hacer para formar parte de la vida social —ceremonial, simbólica, cultural— de la comunidad (Wolf, 1966).

entre los pobres y actúen contra el deterioro de las instituciones que tradicionalmente han operado como defensas o amortiguado los impactos y reajustes económicos, algunos estudiosos manifiestan su escepticismo respecto de esos intentos. Hay quienes, por ejemplo, plantean que esos argumentos no consideran el hecho de que la política no debe ser predicada sobre la idea histórica de la eficacia universal de la familia y la comunidad (las viejas “defensas”, véase Abel y Lewis, 2002). En una encuesta recientemente efectuada en México se muestra la escasa utilidad de la comunidad para ayudar a los pobres a enfrentar sus problemas, aunque se sigue confiando en la capacidad de la familia para ello.<sup>6</sup>

En otros estudios se argumenta que las narrativas etnográficas y las ideas en torno de las formas de sobrevivencia y acción de los pobres que se construyeron en el pasado no pueden ser replicadas para explicar la realidad actual (González de la Rocha, 2001), y que la adaptabilidad a las crisis —las estrategias domésticas de sobrevivencia y los sistemas informales de apoyo— ya no puede ser considerada como la solución a los problemas de exclusión laboral y social (Abel y Lewis, 2002; González de la Rocha, 2001). Como estos y otros autores han señalado, las sucesivas crisis económicas y los efectos de la exclusión laboral de los últimos tiempos han provocado un proceso de deterioro y desaparición de los activos familiares, desde la venta de muebles y enseres domésticos para contar con dinero para destinar al consumo básico (alimentación), hasta la escasez de tiempo (y dinero) para dedicar al acceso a bienes sociales y al mantenimiento de las relaciones de ayuda mutua y reciprocidad. Todo ello provoca un proceso de acumulación de desventajas y aumenta la vulnerabilidad de los pobres.

En este contexto, las acciones que el gobierno federal de Fox ha emprendido contra la pobreza, por medio del actual Programa Oportunidades (antes Progresja), son vistas como una tarea tan compleja como impostergable. El Programa Oportunidades se constituye como uno de los pilares de la política social actual para paliar los estragos de la distribución distorsionada de recursos y de opciones en los mercados laborales y productivos, mediante acciones orientadas al fortalecimiento del capital humano (Vázquez Mota, 2002; Székely, 2002). En este artículo

---

<sup>6</sup> Se trata de la encuesta “¿Qué dicen los pobres?”, de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), agosto de 2003. Esta encuesta se aplicó a una muestra representativa nacional de pobres “patrimoniales”; la línea más alta de pobreza fue definida por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza designado por SEDESOL (para su definición véase la nota 10). Aproximadamente el 50% de los informantes se encuentran por encima de la línea de pobreza utilizada por el Programa Oportunidades, que sigue una metodología distinta de definición de sus beneficiarios, y por esta razón las respuestas que se mencionan en este párrafo corresponden a una amplia diversidad de pobres, beneficiarios o no del programa en cuestión.

se discuten los principales elementos del Programa Oportunidades, en el marco de la evolución de la política social en México y América Latina, desde que fue fundado bajo el nombre de Progresá en 1996.<sup>7</sup> Se ha dado, como veremos, un proceso de inclusión de temas, conceptos y paradigmas teóricos tanto en la discusión como en la evolución misma de la política social. Tal es el caso de los conceptos capital humano y capital social, que forman parte del paradigma actualmente en boga y se han convertido en herramientas clave de los programas latinoamericanos de combate a la pobreza. Y aunque el Oportunidades no es un programa en el que se proponga alcanzar un impacto directo en la capacidad de los individuos y familias de formar parte de constelaciones sociales, resulta crucial preguntarse por los efectos que un programa como este puede llegar a tener en el acceso y manejo de los recursos sociales de los grupos domésticos y las comunidades. Podemos plantear, a nivel de hipótesis, que las transferencias en efectivo que el programa otorga a las familias beneficiarias incrementa las posibilidades de contar con ingresos extras para dedicar al consumo, la educación, la salud, y también para el mantenimiento de las relaciones sociales. Pero, en la medida en que el Oportunidades selecciona a su población objetivo por medio de la focalización, y en las comunidades coexisten familias beneficiarias y no beneficiarias, el programa puede incrementar las divisiones sociales, las rupturas de lazos y vínculos preexistentes (CIESAS, 1998; Adato, 2000), y generar resentimientos hacia el gobierno entre las familias no beneficiarias, así como sentimientos de envidia respecto de los que gozan de los beneficios del programa (Adato, 2000).

Este estudio tiene un doble propósito:

i) ubicar al Programa Oportunidades en el contexto de la política social latinoamericana, con sus tendencias recientes de “promover lo social”. La reflexión pretende situar a la política social actual a la luz de los paradigmas de políticas sociales de América Latina. Un ejercicio así no es estéril. Brinda los elementos para entender la política social en el marco de los modelos de economía política que se han instrumentado en los países latinoamericanos, lo que constituye un panorama útil para analizar programas específicos y ver más claramente los caminos que se han tomado para intentar atender las necesidades y problemas de los pobres; y

---

<sup>7</sup> A partir de 2002, el programa adquiere un nuevo nombre y algunas nuevas características. En particular, desde entonces la coordinación nacional ha manifestado un interés especial en el fomento y la conservación del capital social comunitario. Sin embargo, nos referiremos al conjunto de evaluaciones de ambos programas como uno solo, ya que los rasgos básicos (selección técnica de los beneficiarios, transferencias en efectivo y especie, y corresponsabilidad) no han cambiado. Aunque sí se pretende fortalecer el tejido social y comunitario.

ii) discutir los efectos más relevantes del Programa Oportunidades en las relaciones sociales que los individuos tejen en su vida cotidiana, bajo la perspectiva de algunas posiciones del debate sobre capital social. Conviene señalar que el desarrollo conceptual en torno de la noción de capital social ha ocurrido en paralelo a la discusión de la política social y la pobreza, y han sido escasos los intentos por construir puentes entre ambos cuerpos de ideas, a pesar de la existencia de ejes en los que convergen. Nos basamos aquí en los aportes conceptuales de autores seleccionados para la interpretación de la información proveniente de distintas evaluaciones del programa.<sup>8,9</sup>

## A. Del minimalismo a la nueva política social

*"...the winter of discontent of the Washington consensus is made glorious summer for the post-Washington consensus through the instrument of social capital "*  
(Fine, 2001)

Los paradigmas de política social responden a los modelos económicos imperantes en la sociedad (CEPAL, 1995). Así, la política social latinoamericana ha experimentado procesos de transición, cambio y reestructuración entre el paradigma vigente en la región durante el período de industrialización por la vía de la sustitución de las importaciones, el minimalismo (Abel y Lewis, 2002) de la década de 1980 y el paradigma que emergió al gestarse y consolidarse el modelo económico de apertura económica hacia el exterior. La política social mexicana ha estado íntimamente ligada a la política económica y ha seguido, en términos generales, la transición aquí planteada, aunque

---

<sup>8</sup> La bibliografía sobre el tema es sumamente numerosa y su revisión exhaustiva rebasa los límites de espacio y tiempo para la elaboración de este estudio. Los esfuerzos de la CEPAL, materializados en obras publicadas que unen la discusión del concepto de capital social con la política social y la reducción de la pobreza, son una notable excepción del desarrollo conceptual paralelo que ha mantenido separados ambos campos: política social y capital social.

<sup>9</sup> Me refiero, particularmente, al análisis de Adato (2000) y a las investigaciones antropológicas que forman parte de la evaluación cualitativa de impacto que con Agustín Escobar hemos realizado en el curso de los últimos cinco años en comunidades rurales y semi urbanas (Escobar y González de la Rocha, 2000, 2002; González de la Rocha y otros, 2002). En el estudio de Adato se responde a interrogantes específicas sobre el impacto del programa PROGRESA en las relaciones sociales comunitarias. Los de Escobar y González de la Rocha son estudios en que se analizan los cambios en la vulnerabilidad de los grupos domésticos beneficiarios por medio de un seguimiento del mismo universo de familias, bajo la perspectiva de análisis de los activos y la estructura de oportunidades, donde se incluye la capacidad de entablar y mantener relaciones sociales, entre muchos otros temas.

prevalece la coexistencia de rasgos de uno y otro paradigma dando lugar a lo que hemos llamado un híbrido paradigmático (González de la Rocha 1997, 2000b).

El acento social latinoamericano estuvo puesto, durante la vigencia del primer modelo, en la protección —desde una lógica burocrática, con estrategias macro y filosofías universalistas— de los trabajadores asalariados, a menudo organizados en sindicatos con agendas reivindicativas, y en la creación y consolidación de los sectores medios para asegurar la capacidad de compra de los bienes producidos a nivel nacional (CEPAL, 1995). Las necesidades de los más pobres poco se consideraban en estos esfuerzos, en los que predominó la expansión de servicios de salud y educación sectorial y espacialmente restringida (Abel y Lewis, 2002). El Estado centralizado y monopólico jugó, en este paradigma, el papel de interventor, empresario y agente “social” y, en opinión de algunos estudiosos, el resultado de la política social, cualquiera que fuera la intención, fue el de perpetuar la desigualdad y mantener intacta la geografía latinoamericana de la pobreza (Abel y Lewis, 2002).

Durante el período histórico de la industrialización, por la vía de sustituir las importaciones, la política social mexicana se caracterizó, entre otras cosas, por la provisión de una amplia red de subsidios al consumo de corte universal, lo que se convirtió en un apoyo gubernamental al crecimiento del sector industrial y la expansión de las clases medias en gran medida permitido por el elevado crecimiento económico. En el transcurso de estos años la pobreza experimentó un descenso considerable (Székely, 2002), aunque aumentó la desigualdad entre los últimos años de la década de 1950 y el final de los años setenta (Tello, 1991). A pesar de todo y a los inaceptables niveles de pobreza con que México llega a la década perdida, el período previo a la crisis fue de relativa estabilidad económica, lo que permitió la creación de instituciones y programas sociales gubernamentales cuya finalidad era la protección y promoción de los intereses de los trabajadores y campesinos (Tello, 1991).

Para toda América Latina, el decenio de 1980 trajo consigo el retraimiento del Estado respecto de la provisión de servicios y acciones en materia social. Es la llamada década perdida que separa del siguiente el período paradigma de sustitución de importaciones (ISI), no sin dejar una marca casi indeleble: el aumento dramático de la pobreza. En México, como en la mayoría de los países de la región, la crisis de la deuda de principios de los años ochenta, con sus agudas restricciones macroeconómicas, provocó el desmantelamiento del sistema de subsidios y la política social se convirtió en un asunto minimalista (Abel y Lewis,

2002) y marginal, como resultado de las políticas impuestas por el Consenso de Washington, incluido el rechazo al "intervencionismo excesivo" del Estado (Fine, 2001). En este período, como sabemos, los pobres mexicanos experimentaron una crisis sin precedentes en sus precarias economías domésticas (González de la Rocha y Escobar, 1986; González de la Rocha, 1988, 1991). Los salarios reales se desplomaron y el gasto gubernamental en educación y salud disminuyó drásticamente, lo que desencadenó el deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de la población y de la disponibilidad de estos servicios. La ausencia de apoyos gubernamentales (mediante subsidios e inversiones para el desarrollo y en el sector social) se sumó a elevadas tasas de inflación y a un proceso dramático de restricción del consumo a pesar del aumento del número de trabajadores en los hogares, donde las mujeres jugaron un papel muy importante (González de la Rocha, 1994, 1991; Cordera y González, 1991; Tello, 1991). La pobreza creció tanto en términos relativos como absolutos (de 32,1 a 41,3 millones de habitantes entre 1982 y 1989; véase Tello, 1991), pero se redujo la desigualdad social como parte de un proceso de "equidad por empobrecimiento" (Cortés y Rubalcava, 1991).

A partir del inicio de la década de 1990, distintos autores han documentado el reciente proceso de aumento gradual de la importancia de la política social en la mayor parte de los países de la región. Según Hardy (2003), la política social empieza a existir en América Latina durante el decenio de 1990, vista a la luz del incremento significativo del gasto social per cápita, del gasto social en relación con el producto interno bruto (PIB) de cada país y de las redefiniciones e innovaciones a que fue sujeta.<sup>10</sup> Sin duda, las políticas y programas específicos relacionados con la pobreza gozan desde entonces de una prioridad sin precedentes en toda la región (Abel y Lewis, 2002). Los Estados latinoamericanos se han orientado a la acción en materia social, impulsados por los postulados del Consenso post Washington (Fine, 2001). El paradigma de política social, que emerge en América Latina con el modelo económico "de puertas hacia afuera" de los años noventa, pone el acento en la inversión en capital humano, y el Estado se convierte en regulador y en un agente "neosocial" que coexiste con la participación activa de subsectores estatales, privados y ONG, de una manera más plural y menos centralizada en su propia figura. Aquí, la asignación de proyectos es

---

<sup>10</sup> El gasto social per cápita pasó de 251 a 365 dólares entre 1990 y 1999 en los países de gasto medio, grupo en el que se encuentran Colombia, México y Venezuela. Según la misma fuente, los países de alto gasto social (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá y Uruguay) aumentaron su gasto social per cápita de 796 a 1.055 dólares durante el mismo período, mientras que los de gasto social bajo (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana) disponían de 113 dólares en 1999, en comparación con 58 dólares per cápita para el gasto social (Hardy, op. cit., con datos de la CEPAL).

competitiva y los usuarios proponen, a diferencia de la ausencia de participación de estos en el paradigma anterior. Aparece la focalización como el método idóneo para prestar atención a poblaciones objetivo.

El enfoque de este tipo de política social no hace hincapié en la ampliación de la cobertura, sino en producir cambios en las condiciones de la población que pueden y deben ser medidos con criterios de identificación y metodologías de evaluación de acuerdo con líneas base de diagnóstico y líneas de comparación (CEPAL, 1995). Inspirada por los estudios que proliferaron durante los años ochenta en toda América Latina, que subrayaron la capacidad para la acción (agency) de los pobres y el potencial de los sistemas de apoyo y reciprocidad, la política social ha procurado promover dichas “virtudes”, incluido aquí el llamado capital social (Abel y Lewis, 2002). El papel que ha jugado el Banco Mundial o, mejor dicho, el consenso post Washington, es clave para entender estos procesos. Se procura que la intervención del Estado sea más amplia y profunda, se rechaza la idea de que el Estado y el mercado son instituciones contrapuestas y se plantea su complementariedad, de modo que el primero debe actuar ante las imperfecciones del segundo, y se persigue recuperar la dimensión social (Fine, 2001).<sup>11</sup>

La implementación de las primeras reformas estructurales enmarca a la tercera fase de la política social mexicana. Según Székely (2002), es a fines del decenio de 1980 cuando el gobierno mexicano reconoce explícitamente el profundo impacto que el estancamiento de la economía produjo en los grupos más desfavorecidos y, bajo la lógica de maximización del efecto de los programas sociales (en un contexto de recursos escasos), la política social empieza a operar mediante la focalización (población objetivo). El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) operó, durante el sexenio de Salinas de Gortari, basado en el principio de la participación social. Para Escobar (2003a), este período marca un hito en la política social mexicana. La redefinición de la política social como una política pública distinta de la económica incluye la prioridad de la focalización versus subsidios universales y promueve la participación de instancias internacionales, donde el Banco Mundial juega un papel primordial en el diseño, seguimiento y evaluación de la nueva política social mexicana (Escobar, 2003a). Este programa no hizo hincapié en el capital social, sino en un amplio abanico de acciones que fueron

---

<sup>11</sup> Concordamos con Molyneux (2002) cuando afirma que lo que ahora se entiende como capital social no es un fenómeno nuevo en América Latina, sino que lo que es nuevo es el movimiento de esos temas desde los márgenes de la práctica del desarrollo al lugar central que ahora ocupan en la arena política regional e internacional. Solidaridad y participación grupal, movimientos de mujeres y en general movimientos populares que, aunque casi desaparecieron durante los años noventa, fueron importantes en el desarrollo sociopolítico latinoamericano.

desde la infraestructura hasta el microcrédito para mujeres. Este primer tipo de focalización post crisis ha sido señalado como neopopulista (Dresser, 1991).

Otros autores han mostrado que las zonas y regiones más pobres no recibieron sus beneficios. Las acciones del PRONASOL se orientaron hacia estados y regiones clave por razones electorales (Molinar y Weldon, 1994; Roberts y Escobar, 1997). Por otra parte, este programa se anunció como una acción concertada de combate a la pobreza, pero nunca se pudo demostrar que la redujera, salvo en el caso de las becas en efectivo del Programa Niños en Solidaridad (Chávez (comp.), 1994).

Los años de recuperación económica del segundo quinquenio de los noventa, que sobrevivieron a la crisis de 1994-1995, permitieron destinar mayores recursos a los programas sociales (Székely, 2002). El surgimiento del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), creado durante el sexenio de Zedillo y antecesor del actual Programa Oportunidades, continúa y consolida el principio de selección de poblaciones objetivo por medio de criterios técnicos resumidos en indicadores de pobreza, procura impedir la interferencia de autoridades locales con el fin de evitar sesgos electorales y clientelistas, y establece como norma y requisito indispensable la corresponsabilidad de los beneficiarios (Escobar, 2003a). El Progresita se orientó a la construcción de capital humano como único objetivo, mediante el impacto en las tres dimensiones de su operación (educación, salud y alimentación). A pesar de estas innovaciones que se acercan al paradigma que emerge con la economía abierta y neoliberal, persisten rasgos del paradigma anterior: el monopolio del Estado continúa como un rasgo fuerte, no obstante que otros sectores —subsectores estatales, privados, ONG y la familia— se constituyen como actores cada vez más importantes. Igualmente, si bien hay un cambio hacia una mayor descentralización, la política social sigue siendo un “asunto de Estado” y no un (o varios) “asunto(s) de estados”.

Aunque la pluralidad empezó a ser un rasgo de la vida política y social mexicana, esta se ha dejado sentir en otras esferas y dimensiones de la vida nacional y no tanto en el diseño e implementación de la política social. La persistencia de elementos del paradigma anterior —usuarios que ni proponen ni eligen, ausencia de cofinanciamientos en un contexto donde impera una estrategia macro en que los recursos y los financiamientos provienen básicamente del Estado— coexiste con la emergencia de nuevos elementos, en los que destaca la corresponsabilidad de los beneficiarios de los programas y la transferencia de dinero en efectivo que los usuarios pueden usar más libremente en el mercado. La coexistencia de elementos de ambos paradigmas ha moldeado a la política social mexicana de estos días en un híbrido paradigmático, como probablemente sea el caso en

otros países de la región (González de la Rocha, 1997, 2000b). Por una parte, la educación pública sigue los principios de una filosofía universalista en que se la ofrece a todos por igual pero, por otra, el Progreso —y actualmente el Programa Oportunidades— transfiere becas educativas (en efectivo) a las familias seleccionadas por el programa. Los criterios de asignación y la población objetivo son, en la política social actual, claramente de carácter emergente: responden a la idea de concentrarse en los más pobres y el enfoque adoptado no pone el acento en la ampliación de la cobertura, sino en producir un cambio en las condiciones de la población cubierta por el programa. Se trata de un enfoque en que se pretende medir el impacto de la política social, para lo que se requieren criterios de identificación y una metodología de evaluación de acuerdo con una línea base de diagnóstico y una línea de comparación (González de la Rocha, 1997; 2000b). Como veremos, a partir de 1999 se han contratado evaluaciones externas para llevar a cabo estas tareas, además de los mecanismos de evaluación y seguimiento internos al programa.

La política social está contextual e históricamente moldeada, y en el caso de México se muestran las transiciones que han sido impulsadas por la política económica en distintas etapas de su historia reciente. El siguiente apartado está destinado a presentar, en términos muy generales, el programa actualmente en marcha en materia de pobreza.

## B. Oportunidades para los pobres

El Programa Oportunidades nace de las entrañas de su antecesor Progreso. Durante los primeros meses del gobierno de Fox se mantuvo vigente el programa anterior, y poco tiempo después cambió de nombre —conservando su esencia y formas de operación— por el actual de Oportunidades. Se inició, como Progreso, operando únicamente en comunidades rurales de alta marginalidad, pero con acceso a unidades de salud y a escuelas, y ha aumentado gradualmente su cobertura hacia comunidades semi urbanas y urbanas:

Cuadro III.1  
MÉXICO 2002: COBERTURA DE BENEFICIARIOS DEL  
PROGRAMA OPORTUNIDADES  
(Por zonas)

| Zonas       | Municipios | Localidades | Hogares   |
|-------------|------------|-------------|-----------|
| Rural       | 2 294      | 68 439      | 2 990 344 |
| Semi-urbana | 1 237      | 2 194       | 741 211   |
| Urbana      | 391        | 419         | 508 446   |
| Totales     | 2 356      | 71 052      | 4 240 000 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Oportunidades/SEDESOL [en línea] <http://www.sedesol.gob.mx>.

La operación del programa ha estado enmarcada en un proceso de redefinición de la política social. El esquema conceptual de los activos y las estructuras de oportunidades (Moser, 1996; Kaztman, 1999) han dejado su sello en los textos de funcionarios de alto nivel en el interior de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Por una parte, se quiere incidir en el acervo de activos generadores de ingresos, tomando en cuenta las oportunidades para su utilización en la ampliación de las capacidades y el patrimonio de los individuos y las familias, así como la protección ante los riesgos. Todo ello forma parte de una estrategia más amplia denominada CONTIGO, en la que se incluye al Programa Oportunidades.<sup>12</sup> Para Escobar (2003a), lo más novedoso e importante que ha sucedido durante estos últimos años es que los ejes actuales de la política social son, por una parte, la operación de todos los programas con reglas técnicas de selección que privilegien a las poblaciones objetivo; por otra, la afinación y medición del efecto de cada programa y, por último, la insistencia en la participación de la población objetivo en la producción de su propio bienestar: en el empleo, en mejoras a los barrios y comunidades y, en general, en la cogestión como pivote de la sinergia que se espera obtener. Y aunque el acento en el capital humano persiste, este es visto ahora como un vehículo para las mejoras en el bienestar, y no como un fin en sí mismo (Escobar, 2003a).

El Programa Oportunidades se presenta como un programa de desarrollo humano basado en la corresponsabilidad, en el que se procura la equidad (incluida la de género) y la reducción de las desigualdades. Aunque se centra en la familia, intenta fortalecer el tejido social y comunitario, pero no se han emprendido acciones específicas para ello. Se persigue, también, promover el liderazgo de mujeres (véase Oportunidades/SEDESOL, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)). Su operación se divide en tres grandes rubros:

- *Educación*: en el programa se ofrecen becas educativas y apoyo para útiles escolares. Las becas son en efectivo y se asignan a los hijos de las familias seleccionadas que cursan entre el tercer grado de primaria y el tercer año del nivel medio superior. A partir del primero de secundaria, el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres, con el fin de estimular el paso femenino de la primaria a la secundaria y la permanencia de las jóvenes en la escuela.
- *Salud*: tiene como objetivo brindar atención primaria y educación para la salud por medio de un paquete esencial de

---

<sup>12</sup> La discusión de la estrategia CONTIGO no será incluida en este texto por limitaciones de espacio.

servicios, que es gratuito, y capacitación (en forma de pláticas mensuales) en materia de salud, nutrición e higiene con el fin de estimular el autocuidado de la salud.

- *Alimentación:* en el programa se transfieren apoyos monetarios a todas las familias seleccionadas, además de suplementos nutricionales. Los suplementos son para todos los niños menores de 2 años, las mujeres embarazadas y los niños de 2 a 5 años que presentan desnutrición.

Las mujeres-madres son las titulares del programa y quienes reciben los apoyos. Tanto el dinero de las becas educativas como el que corresponde al apoyo alimentario es enviado bimensualmente a las mujeres titulares por medio de transferencias electrónicas. Los apoyos están condicionados al cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias beneficiarias:

- registro en las unidades de salud y cumplimiento de las citas médicas;
- asistencia mensual a las pláticas educativas de salud;
- certificación de que los niños y jóvenes están inscritos en planteles educativos y acuden a la escuela de forma regular.

En la selección de las familias se ha seguido una metodología por etapas: la primera etapa de focalización corresponde a la selección de las localidades, por medio de indicadores —construidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO)— de alta marginalidad. La segunda etapa de focalización se basa en un censo de todos los hogares en el interior de las localidades seleccionadas, con el fin de llegar a los hogares más necesitados de las regiones más pobres del país. La tercera etapa consiste en la depuración de la lista de hogares seleccionados en asambleas comunitarias.

A partir del 2001 y de la incursión del programa en áreas semi urbanas y urbanas, programa se han ensayado dos nuevas vías de incorporación de beneficiarios. La primera consistió en la selección de áreas geoestadísticas básicas (AGEBs) semi urbanas con una mayor concentración de hogares pobres y de rezagos en la dotación de servicios. Los municipios tuvieron la posibilidad de corregir esta selección basada en el censo de población del año 2000. Una vez hecho lo anterior, una brigada de encuestadores recopiló información sobre los hogares en las zonas seleccionadas, y sobre esta base, se decidió la inclusión de algunos hogares en el programa. En 2002, cuando el programa se expande a grandes zonas urbanas de más de 50.000 habitantes, el cambio más significativo es que los potenciales beneficiarios tienen por primera vez la opción de solicitar ser evaluados para su incorporación. Esto se realiza en

módulos instalados en edificios públicos dentro de conjuntos de manzanas con porcentajes particularmente altos de hogares pobres. Posteriormente, la información se amplía y verifica en visitas a los hogares. Estas dos estrategias responden a la mucho mayor dispersión y menor proporción de hogares pobres en zonas urbanas, que hacen impráctico, por lo costoso, el sistema de censos de localidades enteras.

Inicialmente, en la asamblea de incorporación, las mujeres seleccionadas como beneficiarias elegían a una o más representantes, llamadas promotoras, quienes se encargaban de informarlas sobre la operación del programa (días y lugares de pago, calendarios de pláticas y citas, procedimientos de incorporación o cambio de alumnos becarios del programa), de enviar la información sobre las corresponsabilidades a las oficinas centrales, y de distribuir los suplementos alimenticios. Por estos servicios no recibían ningún pago. La pesada carga de estas responsabilidades nos movió, como evaluadores externos, a proponer vías para aligerarla, cosa que sucedió en el año 2000 con la transferencia de algunas de sus labores a los "enlaces municipales" del programa, quienes normalmente eran los regidores o funcionarios encargados de asuntos sociales en los municipios.

En 2002, y con la finalidad de desconcentrar el poder de las promotoras y evitar así posibles actos de corrupción, se cambia a un sistema de "vocales" de salud y educación, que pueden ser más numerosas (con menos trabajo cada una) y que en términos formales son elegidas por las beneficiarias en asambleas de incorporación. Sin embargo, también pueden ser propuestas por médicos o maestros, y con alguna frecuencia sus candidatas son refrendadas en el curso de estas asambleas.

En las distintas evaluaciones que se han realizado se constata que la selección errónea de casos y la exclusión de familias que deberían estar incluidas por sus condiciones de pobreza, son unos de los principales problemas del programa (Adato, 2000; Escobar, 1999 y 2003b, Escobar y González de la Rocha, 2002).<sup>13</sup> Ello ha provocado la insatisfacción de

---

<sup>13</sup> La identificación de los beneficiarios se ha basado, en las zonas rurales, en la instrumentación de un censo para obtener datos sobre las condiciones socioeconómicas de las familias de las localidades seleccionadas. Tanto en el estudio de Adato (op. cit.) como en la evaluación realizada por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social en Occidente (CIESAS Occidente), se documentan muchos casos en los que familias muy pobres fueron excluidas del programa por diversas razones: o bien no había nadie en casa en el momento en que los encuestadores llegaron (las mujeres estaban trabajando o estaban de compras, entre otras causas) y los encuestadores no regresaron, o bien la gente no respondía con la verdad al cuestionario (porque no sabían cuál era el propósito) y proporcionaban información falsa (exageraban acerca de sus recursos porque les daba vergüenza admitir que eran muy pobres, no sabían las condiciones del hogar y no entendían las preguntas por diferencias de lenguaje). Tanto los médicos como los maestros y directores de escuela, promotoras y

muchos que se saben pobres y no entienden las razones por las que quedaron fuera del programa. La insatisfacción con respecto a la forma en que las familias beneficiarias fueron seleccionadas no es un problema irrelevante. De hecho, forma parte de un tema central en este trabajo: la posible gestación de divisiones sociales dentro de las comunidades debido a que la percepción sobre las condiciones propias y de las demás familias no coincide con la de los identificadores técnicos del programa (que definieron quiénes son y quiénes no son pobres) y porque, también, el Programa Oportunidades puede, en la práctica, crear más conflictos y rupturas que elementos de cohesión y solidaridad social. Según Adato (2000), los individuos rurales estudiados por ella se ven a sí mismos, respecto de los demás, como igualmente pobres y, por lo tanto, también necesitados de ayuda. Las mediciones de pobreza usadas por el sistema de focalización contrastan con las percepciones locales de lo que es y significa ser pobre, dando lugar al descontento y frustración de quienes no quedan incluidos. Estas respuestas serán revisadas con detenimiento en otra sección del trabajo.

Otro de los problemas que se han documentado en las distintas evaluaciones tiene que ver, asimismo, con el proceso de selección, pero se inscribe directamente en la tercera etapa de la focalización arriba mencionada: la depuración de la lista de familias beneficiarias en asambleas comunitarias. Estas últimas, en un conjunto importante de comunidades, no han operado como fue planeado porque ningún miembro de la comunidad se atreve a plantear explícitamente su opinión (Escobar, 1999; Adato, 2000). Según el estudio de Adato: “Hasta el momento no se ha utilizado a la asamblea para proponer revisiones a la lista” (Adato, 2000, p. 151). En el trabajo de campo de la evaluación cualitativa realizada por Escobar y González de la Rocha se documentan algunas de las razones por las que esto sucede y que tienen estrecha relación con el tema que nos ocupa: el mantenimiento de las relaciones sociales y los intentos que la gente hace de no provocar situaciones antagónicas con los que de hecho son sus vecinos, parientes o compadres. Los individuos de las comunidades estudiadas tratan de evitar conflictos y confrontaciones que surgirían al hacer denuncias públicas sobre la inclusión errónea o injusta de muchas familias. Antes de analizar con detenimiento el efecto del Programa Oportunidades en las relaciones sociales de las familias beneficiarias y no beneficiarias, y en sus

---

enlaces municipales del programa han dado opiniones que también apuntan a estos problemas. En las zonas semi urbanas se identificaron barrios que en opinión de las autoridades locales son de extrema pobreza y se levantó, en esas localidades, la información socioeconómica para la selección de las familias. En este caso, el principal error de selección tuvo lugar al excluir barrios enteros donde sus residentes quedaron fuera del proceso.

capacidades o habilidades para manejar recursos escasos, en virtud de su participación en redes de relaciones sociales (capital social) (Portes, 1995), es necesario ubicar este análisis en el marco de una reflexión teórico-conceptual sobre el uso de las redes sociales y los sistemas de apoyo, puestos tan en boga tanto por los seguidores como por los críticos del concepto capital social.

### **C. Reciprocidad, intercambio y capital social**

*Se ocupa rayar [salario] para poder participar en undinas [tandas]  
(Grupo de enfoque con hombres, Hostotipaquillo, Jalisco)*

Mucho antes de que el concepto de capital social adquiriera la fama de que hoy goza, en la antropología y la sociología se dedicaban muchas páginas al estudio y análisis de las estructuras sociales, las redes de relaciones y el intercambio de bienes y servicios que fluye por dichas constelaciones sociales. Los antropólogos clásicos veían en las relaciones de asociación y conexión el objeto mismo de su reflexión. Los hechos observables, como Radcliffe-Brown (1940) planteó hace muchas décadas, no son las culturas —que son una abstracción y no una realidad concreta— sino los actos de comportamiento y las conexiones en una compleja red de relaciones sociales. Para este autor, esta red de relaciones sociales (estructuras de parentesco, relaciones diádicas) conforma la estructura social y el ser humano es visto como un complejo de relaciones sociales que tienen dimensiones económicas, simbólicas y culturales.

Una parte importante de la reflexión ha estado enfocada en la reciprocidad y en las normas y obligaciones intrínsecas a la pertenencia a redes de relaciones de intercambio social. En los estudios que desde la economía “sustantivista” llevó a cabo Polanyi (1968) se planteaba que el desarrollo de intercambios recíprocos y las transacciones económicas están insertos en estructuras y dinámicas sociales. Marcel Mauss (1966) dio cuenta de las obligaciones de dar, de recibir y de reciprocitar implícitas en las relaciones de intercambio, y del principio de reciprocidad como la base misma de la vida social. La reciprocidad fue considerada por mucho tiempo como una reliquia de sociedades primitivas, pero el mismo Mauss sugirió su existencia en sociedades occidentales contemporáneas. En su investigación sobre las formas de sobrevivencia de los pobres urbanos, Lomnitz (1975) documentó la importancia de la reciprocidad y la confianza para el intercambio social en el contexto del México urbano de los años setenta. Para Lomnitz, la reciprocidad es un modo de intercambio particular que difiere del intercambio de mercado y se encuentra ligado a la existencia de redes o campos sociales que se traducen en estructuras económicas que maximizan la seguridad en un

contexto caracterizado por la inseguridad económica. Es ahí, en el seno de las redes, donde fluyen bienes y servicios de manera recíproca. La confianza, por otra parte, es un ingrediente del intercambio social que se basa en la capacidad de entablar una relación de reciprocidad y en la voluntad de cumplir con las obligaciones implícitas en dicha relación. En el planteamiento de esta autora podemos encontrar dos de los elementos que posteriormente darían pautas a la construcción del concepto capital social. Las redes de reciprocidad, según Lomnitz, brindan la posibilidad de utilizar los recursos sociales no solamente como mecanismos de supervivencia, sino con fines de producción (movilización de recursos inmersos en relaciones sociales, en Bourdieu). La confianza es requisito y parte del proceso de la construcción de las redes (la confianza en la conformidad y cumplimiento de las normas culturales como constituyente del capital social, en Putnam).

La idea de que los recursos sociales pueden ser empleados para fines económicos y productivos, presente en todo un conjunto de investigaciones antropológicas, fue retomada por Portes (1995) para plantear que las transacciones económicas están inmersas en estructuras sociales más amplias, incluidas las redes sociales —que incluyen ingredientes familiares, culturales o afectivos. Las redes, para Portes, son importantes en la vida económica, porque son fuentes para la adquisición de recursos escasos (capital, información). Para este autor, el concepto de capital social alude a la capacidad de los individuos de manejar recursos escasos en virtud de su membresía en redes de relaciones o estructuras sociales más amplias. Los recursos mismos, que pueden ser de naturaleza tangible o intangible, no son capital social, sino que este refiere a la habilidad del individuo de movilizar esos recursos según sus intereses.<sup>14</sup> La noción maussiana de los dones está presente también en el planteamiento de Portes, quien afirma que los recursos movilizados son gratuitos (no tienen un precio en dinero) y tienen forma de “regalos” o “dones”, donde la reciprocidad juega un papel crucial. A diferencia de las expectativas que se generan en los intercambios de mercado, en el caso del flujo de recursos a través del capital social no hay fechas fijadas y las transacciones operan en un tiempo más bien difuso. El intercambio puede darse con distintos tipos de “moneda” (lo que regresa bien puede ser distinto de aquello que formó parte inicial del intercambio). La habilidad para obtener dichos dones (capital social) no radica en el individuo mismo —como es el caso del dinero: capital material, o la educación: capital humano—, sino que es propiedad del conjunto de relaciones que

---

<sup>14</sup> A diferencia de Coleman, para quien el capital social son los recursos reales o potenciales que se adquieren por medio de relaciones sociales, Portes plantea que los recursos no forman el capital social sino que este es la habilidad o capacidad que los individuos tienen de manejar dichos recursos.

un individuo mantiene con otros. El capital social es producto de la inclusión en esas estructuras sociales (Portes, 1995).

La obligatoriedad, las normas y los valores que forman parte de los intercambios recíprocos y el manejo de recursos sociales a través de la participación en relaciones sociales (capital social), son conceptos que aparecen en los aportes de Bourdieu, Lomnitz, Portes y otros estudiosos del tema. Sin embargo, el cumplimiento de las obligaciones que forman parte de los intercambios recíprocos es pocas veces cuestionado, más bien se da por hecho, aspecto que será retomado posteriormente en este texto. Baste decir aquí que, a pesar de las discrepancias en el significado del concepto y las controversias que ha generado, existe un relativo consenso sobre la importancia de analizar los siguientes aspectos relacionados con el concepto de capital social:

- i) la obligatoriedad (relacionada con normas y valores) del intercambio social;
- ii) la reciprocidad como base de las relaciones sociales;
- iii) los recursos que forman parte de los intercambios recíprocos y la capacidad de manejarlos;
- iv) a diferencia del capital humano —en cuyo caso la inversión es individual—, la inversión en capital social es en las relaciones sociales, a través de las cuales fluyen los recursos, y
- v) las redes sociales como estructuras donde se gesta el capital social.<sup>15</sup>

Hablar de capital social en contextos de pobreza impone condiciones específicas que se deben atender. Para Lomnitz (1975), la reciprocidad surge en situaciones de carencia de recursos materiales y es precisamente esa pobreza de recursos la que opera como motor que moviliza los recursos sociales y los convierte en recursos económicos. Más aún, esta autora plantea que la igualdad de carencias es una condición básica para entablar relaciones de confianza, horizontales y recíprocas. En estudios antropológicos realizados en México sobre familias de escasos recursos durante la década de 1980, se sostuvo que la importancia del intercambio social recíproco puede observarse tanto cuando este florece y está asociado a mejoras sustantivas en el bienestar de los individuos y familias que lo practican (mediante la ayuda mutua, el flujo de bienes y servicios), como cuando los individuos y familias han sido privados de la capacidad de entablar estas relaciones sociales y sus beneficios, lo que da lugar a situaciones de extrema precariedad económica (González de la

---

<sup>15</sup> Respecto de si las relaciones sociales mismas son capital social o este es la habilidad para manejar los recursos que en ellas fluyen, o bien es el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación respecto de quien es el propietario o beneficiario del capital social (el individuo o la comunidad) (Molyneux, 2002).

Rocha, 1986, 1994). En estudios posteriores se ha documentado el proceso de erosión de los recursos en manos de los pobres, incluidos los sociales, como parte de la espiral de desventajas acumuladas producida por la exclusión laboral y la precariedad de opciones para la generación de ingresos (González de la Rocha, 2000a, 2001).

La aplicación del concepto de capital social a contextos de extrema pobreza, urbana o rural, es una tarea compleja por dos razones importantes. En primer lugar, porque al capital social se le atribuyen, en tanto es accedido por los individuos en su participación en relaciones sociales, los elementos que hacen posible el aumento de los ingresos y las mejoras en el bienestar. Por ejemplo, adquirir buena tierra depende de los contactos —capital social— de cada individuo (o familia) (Perry y Robison, 2001, citados en Robison y otros, 2003). A medida que aumentan los contactos de intercambio de una persona, también lo hacen sus ingresos (Fafchamps y Minten, 1998). Bajo esta perspectiva, la situación de pobreza parece ser atribuida a condiciones individuales de carencia de capital social. Este planteamiento desvía la atención de las condiciones estructurales y sociales (de economía política) que causan, determinan y reproducen la pobreza, y pone el acento en las capacidades individuales de acceder y manejar recursos sociales. En términos de Molyneux (2002), el surgimiento del concepto de capital social coincide con el repliegue de agendas, temas y conceptos “problemáticos” para las elites dominantes y las agencias internacionales de desarrollo. La discusión de la ciudadanía y la integración-inclusión (exclusión) social es política, confronta e incomoda. En cambio, el capital social se centra en fenómenos micro y produce menos desafíos políticos.

Por otra parte, es necesario tomar en cuenta que mientras más integrada esté una persona en una red de relaciones, más obligaciones tiene. Los estudios antropológicos en comunidades campesinas han mostrado que la pertenencia a la comunidad y el prestigio adquirido a lo largo del tiempo —en gran medida basado en el cumplimiento de las obligaciones implícitas a la pertenencia— fuerza a los individuos a aceptar puestos que entrañan el gasto del capital material acumulado y los vuelve a sumir en la pobreza. Este es el caso de Santa María Asunción, en el municipio de Juxtlahuaca, Oaxaca, en donde el gasto ceremonial (dedicado a la celebración de festividades religiosas) es tan elevado que los encargados de dichas celebraciones desearían no ser católicos, a pesar del rechazo social y el estigma que sufren los que profesan otras religiones (Anaya, mimeo; véase también Wolf (1966) respecto del fondo ceremonial). En este caso, la densidad de relaciones y la capacidad de control social que los hace aceptar y realizar lo que la comunidad espera de ellos, más que permitirles movilizar recursos de relaciones sociales, los obliga a destinarlos solo a lo que es socialmente aceptado (Escobar, 2003b). Ello refleja los costos

escondidos de la sociabilidad de los que habla Portes (1995) al plantear que no debemos perder de vista que la misma dinámica social que produce dones generosos y altruistas y concede favores, puede también restringir a los individuos en sus intereses económicos personales. En comunidades pobres, donde los individuos y familias sostienen una lucha cotidiana por obtener ingresos apenas suficientes para la alimentación, cumplir con las obligaciones de la sociabilidad se convierte en una tarea sumamente difícil. En estos contextos, las espirales de acumulación e innovación —propulsadas por el capital social— encuentran muchos obstáculos y, más bien, podemos esperar que el balance entre los costos y los beneficios de la sociabilidad derive en situaciones que restan fuerza a los intentos de innovación económica (Portes, 1995) o en otras donde la sociabilidad misma esté amenazada. En otras palabras, la capacidad de entablar relaciones sociales y hacer uso de los recursos que circulan en las redes aumenta cuando las condiciones materiales permiten la inversión —de tiempo y otros recursos— en las redes sociales y el intercambio recíproco (Putnam, citado en Molyneux, 2002). Basta revisar la bibliografía reciente, que muestra la erosión de la vida social y el incremento del aislamiento social en contextos de muy escasos recursos (Moser, 1996; Auyero, 2000; González de la Rocha, 2000a, 2001).

Discutir el concepto de capital social en términos de su utilidad para el desarrollo y la instrumentación de programas de política social, y en particular de las acciones del Estado en materia de pobreza, exige incluir la dimensión de género, ausente en la mayor parte de los debates sobre el tema (Molyneux, 2002). No solamente las mujeres son la mayoría entre los pobres —superan a los hombres en varias de las expresiones de la pobreza: analfabetismo, falta de opciones laborales, empleos peor remunerados y menos seguros, y otras—, sino que muchos de los programas de alivio a la pobreza que se han puesto en marcha en América Latina (y otras regiones del mundo) durante los últimos años se basan, para su operación, en la activa participación de las mujeres (Molyneux, 2002). Como fue señalado en la sección anterior, el Programa Oportunidades no es una excepción. Este, como su antecesor Progresá, ha delegado en las mujeres la operación en el nivel familiar y comunitario y, con ello, depende de las actividades y responsabilidades femeninas en tanto son consideradas las guardianas del bienestar de la familia y administradoras de los ingresos domésticos. Este programa ha mantenido a las mujeres extremadamente ocupadas, puesto que además de cumplir con sus tareas como amas de casa y como trabajadoras asalariadas (en muchos casos), tienen que hacer frente a las corresponsabilidades que el programa les adjudica. Son ellas quienes tienen que ir a las pláticas de salud y llevar a los niños a las citas médicas, aun cuando estén sanos. Son ellas, también, quienes deben cumplir con las tareas colectivas y el trabajo

“voluntario” que como mujeres beneficiarias se ven obligadas a hacer en sus comunidades (López, 2000). Como plantean Batliwala y Bhanraj (2003) para el caso de los programas sociales basados en actividades femeninas en India, en estos programas se ha convertido a las mujeres en sus extensiones para garantizar su operación. Las reglas neoliberales para las mujeres son claras: cuidar y procurar el bienestar familiar y las condiciones económicas de los hogares, participar en actividades locales de desarrollo comunitario, ayudar a construir y mantener en operación a las instituciones locales, y destinar su energía política al trabajo productivo socialmente útil. No deja de sorprender el silencio que sobre el género se ha mantenido en las discusiones sobre capital social en la nueva agenda del desarrollo (Molyneux, 2002).

Como apunta Molyneux, no basta con reconocer el hecho de que las mujeres juegan un papel central en la generación del capital social que los gobiernos y las agencias internacionales quieren promover en sus programas de lucha contra la pobreza. Es necesario profundizar en el análisis de dicha participación porque, de hecho, las políticas sociales descansan, en buena medida, en un ejército de voluntarias que soportan una sobrecarga de trabajo (Schild, 2000, citada en Molyneux, 2002). Esta autora plantea que con demasiada frecuencia se asume que las mujeres están naturalmente predisuestas (y dispuestas) a servir a sus familias y a sus comunidades a través de su trabajo reproductivo y de mantenimiento de las redes sociales que dan lugar al capital social. Ello se traduce en que la responsabilidad de los proyectos comunitarios —y en general, los proyectos de política social— recaiga en manos femeninas (trabajo voluntario, corresponsabilidades, entre otros).

El acceso a las redes de relaciones sociales y a los intercambios que en ellas se producen, por otra parte, está moldeado por el género y las normas de parentesco (Pessar, 1999). Las redes, según han planteado autores como Portes y otros, son a la vez incluyentes y excluyentes, donde las diferencias de género juegan un papel importante. En los estudios sobre redes sociales de emigrantes mexicanos a los Estados Unidos se da cuenta de la construcción diferencial de redes masculinas y femeninas (Hondagneu-Sotelo, 1994; Pessar, 1999). En otras investigaciones se ha mostrado la existencia de redes distintas, que hombres y mujeres, miembros de los mismos hogares, construyen con fines y medios distintos (González de la Rocha, 1994).

Por último, no todas las relaciones sociales pueden manipularse o activarse con fines distintos a los que poseen en la estructura social, y el entorno social es particularmente restrictivo respecto de los usos y fines que las mujeres pueden dar a la movilización de sus relaciones sociales. En tanto que una mujer puede esperar que sus vecinas, hermanas o su marido

cooperen con ella mientras cuida a un hijo o un pariente enfermo, por ejemplo, estos lo harán con mucho mayor reticencia si esos favores permiten que ella gane más dinero, y especialmente si ese dinero no es destinado íntegramente al bienestar familiar. Si, en esta segunda situación, estos otros agentes sociales aceptan cooperar, lo harán en condiciones de reciprocidad mucho más estrictas, o a cambio de un beneficio tangible o de un contrato informal pero explícito.

#### **D. Oportunidades y capital social**

*Ellos están comiendo carne, y yo estoy comiendo chiquigüites*  
(testimonio de una mujer no beneficiaria,  
extraído de Adato, 2000)

Durston (2003), en su discusión sobre la necesaria vinculación entre el campo conceptual del capital social y el de la política social, plantea que el fomento del capital social de sectores excluidos puede desencadenar transiciones y potenciar reformas que reduzcan las inequidades sociales. Para este autor, hay tanto capital social individual como grupal y comunitario.<sup>16</sup> El capital social individual se encuentra en las redes egocentradas, en donde el individuo accede a los recursos del capital social en su propia red de relaciones. El capital social grupal alude a los vínculos múltiples de los individuos que componen una red, lo que posibilita que las personas ahí involucradas puedan funcionar como un equipo. El capital social comunitario, por su parte, es aquel que llega a ser "plenamente colectivo". A diferencia de los dos anteriores, en este caso no hay "reclutamiento" o selección, sino que la membresía es un derecho de todos los integrantes de la comunidad. Este tipo de capital social depende fuertemente de la cooperación comunitaria, entendida como acción complementaria orientada al logro de objetivos compartidos de un emprendimiento común, y de las normas y sanciones derivadas del sistema sociocultural (Durston, 2003, p. 160). El concepto de capital social comunitario de Durston se puede confundir con la cultura de la comunidad, como parte del sistema sociocultural de las comunidades en tanto estructuras que contienen normas y sanciones. Además, es poco explícito respecto del conflicto y las desigualdades preexistentes (previas a programas) entre los miembros de una comunidad y mucho menos de los que pueden generarse con la operación de los programas sociales.

---

<sup>16</sup> En total, plantea la existencia de seis tipos de capital. Además de los arriba señalados, postula la existencia de capital social de puente (alianzas horizontales a distancia geográfica), de escalera (intercambios asimétricos y vínculos entre los actores sociales y el Estado) y capital social societal. En especial este último es extremadamente difuso. Ninguno de estos tres han sido incluidos en nuestra reflexión.

Al igual que Adato (2000), Durston argumenta que el capital social es potencialmente "parte de la solución" para aliviar la pobreza y propiciar el desarrollo. Para él, el capital social de los pobres es un activo para la realización de proyectos personales, grupales y comunitarios. Adato, por su parte, plantea que las redes facilitan la acción colectiva para beneficio de todos los involucrados y, además, parte del supuesto de que tanto el fortalecimiento como el debilitamiento de las relaciones sociales tienen implicaciones en el cumplimiento de los objetivos de los programas específicos contra la pobreza. El papel del Estado, según esta perspectiva, es el de estimular la confianza donde esta no existe, con el propósito de promover la asociación y colaboración para fines comunes. Esta autora asume el "efecto-derrame" (*spill-over*) de los impactos positivos del Programa Oportunidades en toda la comunidad, que rebasa los límites de la inclusión directa en el programa. Es decir, sostiene que el grupo de familias no beneficiarias puede beneficiarse indirectamente del programa, por medio del incremento de recursos en las comunidades: mejorías en el suministro de recursos de salud y educación, donde se incluyen las "pláticas" sobre salud y nutrición, que tienen un fuerte componente educativo y de prevención, a las que supuestamente son invitadas.

Aunque en el Programa Oportunidades no se emprenden acciones directas para el fomento del capital social comunitario, el fortalecimiento del tejido social y comunitario forma parte de la filosofía que lo orienta, particularmente a partir de su refundación en 2002 (cuando pasa de Progres a Oportunidades). Por otra parte, como apunta Adato (2000, p. 147), las acciones para aliviar la pobreza y las intervenciones para el desarrollo tienen efectos directos e indirectos, algunos intencionados y otros no. En esta sección nos abocamos a los impactos de naturaleza indirecta que el Programa Oportunidades ha operado en la creación y mantenimiento de vínculos y relaciones sociales. La información de que se dispone apunta en direcciones distintas. Por una parte, se ha observado el surgimiento del llamado por Durston (2003) "capital social grupal" entre las mujeres que forman parte del grupo de familias beneficiarias. Por otra, existen evidencias de conflicto y rupturas de lazos y relaciones sociales en el nivel de la comunidad, como respuesta a la división creada por el sistema de selección de familias beneficiarias. Se ha observado también la permanencia de relaciones de ayuda mutua e intenso intercambio social —preexistentes— a nivel comunitario, a pesar de la división entre familias beneficiarias y no beneficiarias. Por último, existen evidencias de situaciones de aislamiento social, no como resultado del programa sino como producto de la espiral de desventajas, que incluyen tanto la escasez de recursos económicos como la falta de reciprocidad y contacto social. El análisis que sigue se basa en esos cuatro tipos de situaciones, tomando en cuenta que es necesario distinguir entre la cooperación forzada y la solidaridad voluntaria (Molyneux, 2002),

así como entre las divisiones y conflictos sociales preexistentes a los programas y aquellos que surgen en el proceso de su operación.

### 1. Nuevas identidades: las mujeres “Progresas”<sup>17</sup>

El fortalecimiento de las relaciones sociales entre los individuos y familias que componen el grupo de los beneficiarios es uno de los efectos positivos del Programa Oportunidades. La evidencia de que se dispone permite hablar de un proceso de construcción de una nueva identidad social, las mujeres y familias Progresas, a partir de la selección de familias por parte del programa. Ser seleccionado como beneficiario va acompañado de todo un conjunto de actividades —individuales y colectivas— que incluyen los traslados a recoger los cheques, las pláticas de salud, y las faenas o equipos de trabajo voluntario o no para la realización de tareas de limpieza en la comunidad. Aunque las autoridades nacionales del programa no imponen estas tareas, ni estas forman parte de las operaciones del programa, las autoridades locales, los médicos y los maestros las exigen, y las mujeres beneficiarias se sienten obligadas a participar en ellas, muchas veces dirigidas por la promotora o por los encargados de salud y los maestros. En muchas comunidades, la promotora se encarga también de organizar los traslados de todas las mujeres beneficiarias de la comunidad a los lugares de recepción de las transferencias en efectivo, lo que implica pasar varias horas de un día, o hasta un día completo, en el grupo. Vivencias compartidas, actividades en común, asistencia a las pláticas educativas, aprendizajes mutuos para el mejor aprovechamiento de los recursos del programa y participación en trabajos colectivos, entre otras cosas, forman parte del ser “mujer/familia Progresas”. Los grupos focales realizados por Adato (2000, p. 42) proporcionaron información sobre “nuevos tipos de relaciones sociales que han fortalecido los efectos [del programa] en las mujeres beneficiarias y parecen estar creando nuevas formas de capital social entre ellas”. Según esta información, además de las actividades compartidas que tienen que ver directamente con el programa, las mujeres hablan de otros temas, comparten experiencias y problemas, se dan consejos, se pasan información relevante y, en general, aprovechan esos espacios para idear formas de solucionar sus problemas cotidianos. La autoidentificación como “mujer Progresas” esta acompañada de la identificación de otras mujeres y familias como no seleccionadas, y en ese sentido, distintas, y viceversa.

---

<sup>17</sup> Vale la pena hacer notar que a pesar del cambio oficial -que data ya de varios años- del nombre del programa (de Progresas a Oportunidades), los habitantes de los pueblos y pequeñas ciudades estudiados siguen usando el primer nombre para referirse al programa, a los beneficios del mismo, a las corresponsabilidades que implica, y como un nuevo identificador social: “las mujeres Progresas, el grupo Progresas, ya me llegó el Progresas (el dinero de las becas), el trabajo del Progresas”, entre otros.

## 2. Rupturas y conflictos

En un estudio realizado en 1998, se afirmaba que el programa Progresá altera los sistemas igualitarios de redistribución relacionados con mecanismos de control social, característicos de comunidades rurales e indígenas. Ello conducía a la fragmentación social y a situaciones conflictivas entre individuos y familias, tanto en el interior de las comunidades, como entre promotoras y no beneficiarios (CIESAS, 1998). Pero ese mismo año, en nuestro trabajo de campo en El Mirador, Veracruz, observamos cómo, por el contrario, la selección externa de los beneficiarios debilitaba la división política interna que había impedido a los grupos políticos minoritarios acceder a programas sociales anteriores. Las familias incorporadas pertenecían a ambas facciones, lo que las había conducido a departir menos conflictivamente.<sup>18</sup> En otra evaluación, realizada por Escobar y González de la Rocha durante el año 2001 (2002), se aportaron algunas evidencias de ruptura del tejido social de los barrios pobres en las pequeñas ciudades estudiadas. Aunque esta no fue una investigación específica sobre redes sociales, se recabó información sobre el uso de las relaciones sociales —entre parientes, amigos y vecinos— en la cotidianeidad de la vida de familias beneficiarias y no beneficiarias.<sup>19</sup> Era difícil, sin embargo, atribuir esta situación al efecto del programa, lo que no le resta importancia al fenómeno. En contextos de ruptura del tejido social, de aislamiento y escasa participación en redes de relaciones, no podemos hablar de la existencia de capital social y mucho menos de su fortalecimiento.

Por su parte, Adato (2000) encontró que han surgido divisiones y conflictos entre las familias beneficiarias y las no beneficiarias como resultado de la diferencia construida por el programa. En este caso, es posible afirmar que el Progresá, lejos de fomentar el fortalecimiento del tejido social, lo ha deteriorado en algunos casos. Estas divisiones, en su opinión, representan los costos sociales de la focalización. Los informantes de Adato aluden a situaciones de injusticia (“no es justo que los del Progresá coman mejor y compren mejor ropa para sus hijos”), y la autora detectó —entre la población no beneficiaria— sentimientos de

---

<sup>18</sup> En esta comunidad, la fracción perredista había sido excluida del acceso al PROCAMPO, un programa de subsidios en dinero a los productores rurales, mientras que una buena parte de ella accedió, junto con los priístas, al programa que entonces se llamaba PROGRESA.

<sup>19</sup> Se trata de una investigación etnográfica que se basó en la recopilación de información sobre la vida cotidiana de los habitantes en las distintas localidades. Los datos fueron recopilados entre septiembre y octubre de 2002 en localidades semi urbanas de distintos estados del país (Arteaga, Michoacán, Basconcobe, Sonora, Ébano, San Luis Potosí, Hostotipaquillo, Jalisco, La Ribera, y Tatahuicapan, Veracruz). Esas mismas localidades (y familias) fueron cubiertas en el estudio basal cuyo trabajo de campo data de octubre a diciembre de 2001. El estudio, entonces, fue un seguimiento al mismo universo, tanto respecto de las localidades como de las familias beneficiarias y no beneficiarias.

marginación, de no inclusión y no pertenencia al grupo que conforman las familias beneficiarias. Se han dado casos de ruptura de relaciones sociales cercanas preexistentes, como el observado en el estado de Veracruz: un par de comadres se dejaron de hablar porque una recibe los apoyos del Progreso y otra no (Adato, 2000, p. 170).

Esta idea se corrobora con datos recientes provenientes de la SEDESOL. La mayor parte de los individuos entrevistados en la encuesta “¿Qué dicen los pobres? Voces de los pobres” (SEDESOL, 2003b) opinan que los programas de combate a la pobreza crean desigualdades sociales (el 48,8% comparado con el 45,9% que están en desacuerdo; un 5,2% de los entrevistados no supieron o no contestaron). La pregunta sobre si estos programas crean conflictos en las comunidades fue respondida positivamente por el 46,5% y negativamente por el 46,6%.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que los programas de combate a la pobreza no llegan a operar en contextos sociales homogéneos y armónicos. Deben considerarse los conflictos y las divisiones preexistentes. La división entre beneficiarios y no beneficiarios se suma, entonces, a las diferencias sociales y las tensiones previas. Al respecto, en la información de Adato se observa que, en una comunidad del estado de Hidalgo, los problemas relacionados con Progreso se sumaron a las divisiones que ya existían.

La participación en actividades comunitarias es un tema relevante para la discusión del capital social en términos de las estructuras e instituciones sociales de cooperación del conjunto total de personas de una localidad (Durston, 2002). En la información que se ha recopilado en distintas evaluaciones del programa Progreso/Oportunidades (Adato, Escobar y González de la Rocha) se advierte que la creación de nuevas diferencias sociales en el nivel de la comunidad atenta contra la creación y el mantenimiento del capital social comunitario. Muchas mujeres no beneficiarias no quieren participar en las faenas o actividades realizadas con trabajo voluntario, normalmente encaminadas a la limpieza de la escuela, el centro de salud u otros espacios públicos, las que las mujeres beneficiarias se sienten obligadas a realizar, aunque no sean parte de las corresponsabilidades que el programa les pide. Se ha encontrado que algunos no beneficiarios siguen participando en este tipo de trabajo colectivo-comunitario, porque las promotoras o los médicos los convencen con el argumento de que toda la comunidad se verá favorecida con este tipo de actividades, o porque los no beneficiarios esperan que mediante dicha participación se los considere para incluirlos en el programa. Esto fue observado durante el trabajo de campo realizado tanto por Adato como por el equipo dirigido por Escobar y González de la Rocha. Como esa forma de inclusión no está prevista en el programa, se han generado sentimientos de

decepción que derivan en la no participación en las actividades grupales. Se ha observado una respuesta semejante respecto de las pláticas educativas para la salud y de las actividades comunitarias asociadas a las escuelas. Las mujeres no beneficiarias no asisten porque no se sienten bienvenidas, pues no pertenecen al grupo de las “mujeres Progresas”.

Lo mismo ocurre con los aportes voluntarios para la sociedad de padres de familia de las escuelas, dinero que se destina a festivales escolares y otro tipo de actividades extracurriculares. En algunas comunidades, los no beneficiarios no están dispuestos a pagar las cuotas, bajo el argumento de no tener dinero, a diferencia de las familias beneficiarias. En otras, los maestros son particularmente duros en el cobro de las cuotas de las familias que saben que son beneficiarias.

En el estudio de Adato, hubo algunos reportes de conflictos directos entre beneficiarios y no beneficiarios. Dado que fueron pocos en comparación con otro tipo de manifestaciones, la autora piensa que las divisiones sociales que se han producido con la diferenciación entre beneficiarios y no beneficiarios no toman la forma de confrontaciones directas. La inexistencia de una confrontación directa, por otra parte, no quiere decir que no existan tensiones y problemas que se manifiestan de otras formas. Las principales expresiones de tensión social encontradas en el estudio de Adato son el resentimiento, la envidia y los chismes. Otras manifestaciones, más sutiles, tienen que ver con una preocupación de que la comunidad “no está bien”, o con el deseo de que todos los habitantes de la comunidad formen parte del programa.

Tanto Adato como Escobar y González de la Rocha encontraron que la esperanza de ser incluido suaviza las tensiones. Ante las demandas de familias no beneficiarias que se sienten merecedoras (por sus condiciones de pobreza) de ser incluidas en el programa, las promotoras hacen las solicitudes de incorporación a nombre de estas familias, y la esperanza se mantiene durante el proceso. En decenas de miles de comunidades, la ampliación del programa a nuevas familias cada año mantuvo viva la esperanza de las no beneficiarias. Otro elemento que disminuye la tensión y los conflictos entre las familias es el conocimiento de que la inclusión de algunos y la exclusión de otros no se debió a procesos gestados localmente, ni a decisiones de miembros de la comunidad. Hemos encontrado que el ser incluido se atribuye muchas veces a la suerte e incluso, en ocasiones, a la voluntad divina.

### **3. Permanencia del intercambio social**

Contamos con abundantes evidencias sobre la permanencia de las relaciones sociales y del intercambio social en las comunidades donde se ha realizado trabajo de campo como parte de las evaluaciones de impacto del

programa. Adato encontró unos pocos casos en que las relaciones sociales son buenas y existen formas de solidaridad a pesar de la diferencia construida entre familias beneficiarias y no beneficiarias. Los vínculos de parentesco son especialmente propicios para el mantenimiento de estas relaciones. Así, hermanas que son beneficiarias y no beneficiarias del programa comparten los apoyos o la información, se visitan, se ayudan mutuamente para cuidar a los niños, y tienen otras actitudes semejantes. Tanto en el estudio basal semi urbano de Escobar y González de la Rocha (2001) como en el seguimiento realizado un año después, se dio cuenta de la importancia que el intercambio social sigue teniendo para resolver los problemas cotidianos, la obtención de préstamos, el cuidado de los enfermos, entre otros. Para Adato, la permanencia de estas relaciones sociales entre beneficiarios y no beneficiarios se basa en el conocimiento de que la incorporación estuvo en manos de las autoridades.

Hemos encontrado que las familias beneficiarias cuentan con más recursos para actuar de manera solidaria e incluso generosa, especialmente con parientes cercanos (hermanas, madre). Sin duda, las transferencias que el programa hace a estas familias de manera regular (bimensualmente) ofrecen la posibilidad de hacer préstamos, obsequiar regalos, o pagar las deudas a tiempo.<sup>20</sup> En ese sentido, se ha planteado que el programa ha fortalecido la capacidad de las familias beneficiarias para entablar y mantener relaciones sociales. Igualmente, ha hecho posible que estas familias sostengan en condiciones "saludables" la economía de deuda que les caracteriza, ya que al pagar sus deudas a tiempo, mantienen la confianza que los tenderos (comerciantes que "dan fiado") tienen en las "mujeres Progresas".<sup>21</sup> Por otra parte, estas transferencias han hecho posible que muchas familias beneficiarias se liberen de los tenderos que fían, pero abusan en los precios y, de esta manera, han ampliado sus opciones de relaciones y reducido sus gastos en mercancías básicas. Ello coadyuva al mantenimiento de este tipo de relaciones y sistemas de crédito informal, tan socorridos y necesitados por los pobres.

El tipo de bienes y servicios que fluyen por las redes de relaciones sociales, sin embargo, nada tienen que ver con las innovaciones económicas y empresariales de las que habla Portes. Más bien, se trata de bienes y servicios encaminados al presente inmediato, a los imponderables de la vida cotidiana. Es un capital social que se asemeja más a lo descrito por el término de "estrategias de sobrevivencia" que a espirales de acumulación. Pero aun estos intercambios, con todo y su precariedad, están sujetos a las

---

<sup>20</sup> Además de posibilitar un margen mayor de ingresos para dedicar a la alimentación y a la compra de ropa para los hijos, especialmente calzado y uniformes escolares.

<sup>21</sup> Los prestamistas y tenderos conocen incluso las fechas de recepción de los apoyos, de tal manera que tienen más certeza de que los créditos serán saldados.

obligaciones de la reciprocidad (obligación de dar, de recibir y de reciprocitar), a normas y a sanciones. El incumplimiento de la reciprocidad conduce, como se ha planteado, a la ruptura de las relaciones y al gradual o súbito proceso de aislamiento social.

#### **4. Aislamiento social**

A la pregunta de la SEDESOL: “¿quién le ayudaría si se quedara sin trabajo?”, un número sorprendentemente alto (19,7%) responde que nadie. Un también elevado porcentaje —12,3%— opina que nadie le ayudaría si no tuviera que comer, y un 13% cree que nadie le ayudaría si no tuviera donde vivir. Más del 50% de los entrevistados no cuentan con alguien que le cuide a su hijo menor de 8 años cuando es menester salir de casa, y un porcentaje extremadamente bajo: 4,79% preferiría colaborar con vecinos para resolver su problema de pobreza. Por otra parte, la gran mayoría piensa que a la gente solo le interesa su propio bienestar (73,6%) (SEDESOL, 2003b). Estos datos hablan de la situación de aislamiento social en que viven muchos individuos y familias en México. En los estudios realizados por Escobar y González de la Rocha, tanto en el estudio basal como en el seguimiento de impacto del Programa Oportunidades, se ofrecieron evidencias de aislamiento social en los barrios pobres de las pequeñas ciudades estudiadas. Esta situación, sin embargo, no puede ser atribuida a algún efecto perverso del programa, sino a la muy precaria situación económica de estas familias. En dichos estudios se ha mostrado que las estructuras de oportunidades de las localidades son extremadamente limitadas y precarias. Tanto hombres como mujeres encuentran muy escasas opciones de empleo, y este es muy mal remunerado, o la producción agrícola es poco eficiente y ofrece muy escasos ingresos. En esos contextos, las personas son poco capaces de mantener las relaciones sociales, porque su capacidad de reciprocitar es extremadamente limitada. A lo largo de muchas entrevistas, tanto en pequeños pueblos rurales como en grandes ciudades, ha aparecido el elemento de la falta de recursos materiales como obstáculo para frecuentar amistades, aceptar invitaciones, o simplemente visitar a un pariente. La reciprocidad tiene costos que los más pobres no pueden afrontar (González de la Rocha, 1999, 2000a). Las familias que experimentan este tipo de situaciones tienen pocas oportunidades de hacer uso de sus relaciones sociales. Como hemos visto, el capital social florece cuando las condiciones materiales lo permiten; cuando las condiciones materiales son adversas, el capital social no solo no florece sino que se extingue.

## E. Conclusiones

Las discusiones en torno del capital social han sido útiles en muchos sentidos. En primer lugar, en un mundo académico tan sesgado hacia enfoques y conceptos de la economía (Fine, 2001), la reflexión sobre lo social ha sido no solo refrescante sino útil para dar cuenta de un conjunto importante de elementos que forman parte de los procesos y dinámicas que conforman a las sociedades.<sup>22</sup> En el campo de la política pública, la dimensión resucitada de lo social ha abierto la posibilidad de discutir y ventilar fenómenos que habían permanecido silenciosos en las esferas de poder. No es irrelevante el hecho de que los funcionarios del gobierno federal hablen de la desigualdad social y las inequidades en el acceso a los recursos y oportunidades como la causa fundamental, primera y última, de la pobreza. Tampoco es trivial que lo social, las acciones y prácticas de la gente, sean considerados como “parte de la solución” a los problemas que aquejan a nuestras sociedades. Moser (1996) planteaba hace tiempo que la importancia de los estudios sobre las respuestas sociales al cambio económico (llamadas entonces “estrategias de sobrevivencia”) radicaba en la necesidad de que las políticas públicas sean instrumentadas para potenciar las acciones de la gente, y no para obstaculizarlas. Las respuestas sociales y familiares al cambio económico han incluido el uso de las relaciones sociales y la intensificación del intercambio social como uno de los pocos recursos —además de su fuerza de trabajo— que podían controlar (González de la Rocha, 1994).

Pero como se ha mostrado en los estudios sobre los impactos sociales de las crisis económicas, la intensificación del uso de los recursos familiares ha tenido enormes costos sociales. Todos los miembros de los grupos domésticos se ven forzados a trabajar más por menos ingresos, pero las mujeres han pagado el costo más alto de los cambios. Sus jornadas de trabajo se han intensificado al tener que participar en mercados de trabajo que las discriminan y excluyen. Sus cargas de trabajo doméstico se han duplicado ante la necesidad de sustituir bienes y servicios adquiridos en el mercado, por bienes y servicios producidos en casa. Son ellas, en gran medida, las que llevan a cabo el trabajo de mantener aceitada y en buen estado la maquinaria social que les brinda apoyos solidarios y favores recíprocos, en el marco de la cotidianeidad de las carencias domésticas; y son las mujeres las primeras en experimentar los amargos sabores del aislamiento social cuando no han cumplido con la obligación de reciprocitar y dejan de contar con los apoyos de las redes desmanteladas de la extrema pobreza (Benería, 1992; González de la

---

<sup>22</sup> Aunque en sí mismo el término de capital social refleja, según Fine (2001), la conquista conceptual que la economía ha ejercido en las ciencias sociales.

Rocha, 1994; Chant, 1991, 1997). Como afirma Molyneux (2002), estas respuestas pueden ser interpretadas como evidencias de la importancia del capital social, sin las cuales América Latina hubiera experimentado una crisis de reproducción social. Sin embargo, el capital social no es una panacea que pueda solucionar todos los problemas de escasez, o sustituir los recursos económicos y las políticas responsables (empleos, ingresos adecuados, condiciones de producción adecuadas). De hecho, la vida social, rica en contactos y relaciones, aparece cuando hay recursos materiales que abonan y nutren la sociabilidad (Putnam, 1993), y la erosión del capital social se relaciona claramente con el empeoramiento de las condiciones materiales de vida (Moser, 1996; Wilson, 1990, 1997; González de la Rocha, 1999, 2000a, 2001).

En las discusiones acerca del capital social no se consideran de manera suficiente los costos del intercambio social. Se hace referencia a las normas y obligaciones relacionadas con la pertenencia de grupos o redes de relaciones, pero los costos económicos de la reciprocidad quedan excluidos de la reflexión. El cumplimiento de las obligaciones, por otra parte, tampoco se ha cuestionado, y simplemente se aclara que quien no cumple es socialmente sancionado. En contextos de pobreza, agudizados por las crisis económicas que han tenido lugar de manera recurrente en América Latina, reciprocitar se vuelve una obligación de difícil cumplimiento. Resulta sorprendente constatar que la mayor parte de las ideas en torno de la reciprocidad, la solidaridad y la ayuda mutua asumen la existencia ilimitada de estos elementos, como si fueran recursos inagotables. Por el contrario, los recursos y las relaciones sociales son contruidos, finitos y limitados. Las ideas acerca de la reciprocidad, la solidaridad y la ayuda mutua, como partes de la solución a la pobreza, y las estrategias que los pobres implementan ante el cambio económico de manera ilimitada permanecen en los textos especializados sobre el tema, incluidos aquí los de la perspectiva del capital social. Se plantea de manera recurrente que la participación en las redes sociales es la solución a un amplio número de problemas que los pobres enfrentan cotidianamente. Las redes sociales aparecen, entonces, como “un refugio contra la desocupación” (Chiarello, 1994), “un seguro de desempleo a la latinoamericana” (Lomnitz, 1975), como “intercambios que compensan los aumentos de los costos de la economía” (Gershuny, 1994), o como “parte de la solución” (Durstun, 2003). El intercambio social, desde estas perspectivas, amortigua, compensa y de cierta forma soluciona las necesidades y los problemas de escasez de recursos en contextos donde las estructuras de oportunidades han mermado las opciones para la obtención de ingresos por medio del uso de la fuerza de trabajo. Pero, ¿cómo acceder a un favor —visto como ayuda mutua o capital social— si no se tienen los recursos para reciprocitar?

Las crisis económicas recurrentes y el desgaste que estas han producido en las formas de sobrevivencia de los pobres han causado estragos en el consumo de bienes y servicios, como también en la capacidad de formar parte de redes de relaciones sociales y, por lo tanto, de hacer uso de los recursos que fluyen en dichas redes. En ese sentido, podemos afirmar que la pobreza extrema, la carencia acumulada en el tiempo, erosiona las bases del capital social. Esta afirmación debe enmarcarse en una discusión más amplia, que tome en cuenta no únicamente los recursos sociales o la participación de los individuos en redes de relaciones, sino los cambios que los grupos domésticos y familiares han sufrido a lo largo de los últimos años en varias dimensiones de sus vidas. La familia, vista como la instancia donde “se resuelven” los problemas de escasez, ha experimentado procesos de cambio en su organización y en su posibilidad de responder con sus tradicionales “estrategias de sobrevivencia”. La idea de que los pobres “se las arreglan” mediante la instrumentación de mecanismos sociales para sobrevivir, pase lo que pase, encuentra obstáculos para su aplicación en contextos y momentos históricos caracterizados por muy precarias oportunidades laborales y por la exclusión laboral (González de la Rocha, 2001).

La estabilidad económica (laboral y familiar), los ingresos relativamente seguros y la estabilidad física (contraria a la movilidad geográfica) son elementos que respaldan la pertenencia a redes sociales de ayuda mutua donde puede florecer el intercambio social. Lo contrario: inestabilidad laboral, ingresos eventuales y precarios, y movilidad o escasa permanencia en la localidad, se traducen en la gradual discriminación de ciertos grupos domésticos por parte de quienes integran las redes sociales (Mingione, 1994; González de la Rocha, 1997, 2000a). El intercambio social es frágil y vulnerable a la pobreza de recursos económicos, y la aplicabilidad del concepto capital social, en estos contextos, se desvanece.

El Programa Oportunidades, según los estudios de impacto que aquí se revisaron, ha tenido efectos en varios sentidos. Además de los impactos que ha producido en las áreas de alimentación, salud y educación y vivienda —que no fueron motivo de este artículo—, con el programa se ha logrado la constitución de grupos informales de mujeres alrededor de las tareas directamente ligadas a él, donde hay muestras de solidaridad y colaboración.<sup>23</sup> Aunque no podemos asegurar que las relaciones sociales que componen estos grupos no existían anteriormente, el hecho de que ellos giren alrededor de las responsabilidades de la titularidad del programa nos hace pensar, con cierto grado de confianza, que su gestación o consolidación se relaciona con la operación del Programa Oportunidades. Podemos suponer que a medida que se produzcan mejoras en otros indicadores del bienestar/vulnerabilidad (trabajo, capital humano, vivienda), la capacidad de

---

<sup>23</sup> Para un análisis de estos cambios, veáse Escobar y González de la Rocha, 2002 y 2003.

entablar y mantener relaciones sociales se verá incrementada. Sin embargo, si las diferencias en los niveles de bienestar entre las familias beneficiarias y no beneficiarias aumentan, podemos inferir que habrá un mayor distanciamiento y posiblemente un mayor conflicto entre ellas.

## Bibliografía

- Abel, Christopher y Lewis, Colin M. (2002), "Exclusion and engagement: a diagnosis of social policy in Latin America in the long run", *Exclusion & Engagement. Social Policy in Latin America*, Christopher Abel y Colin M. Lewis (eds.), Londres, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres.
- Adato, Michelle (2000), "El impacto de ProgresA sobre las relaciones sociales en la comunidad", *PROGRESA/Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, D.F.
- Anaya, Juan Manuel (s/f), "Migración, formas de gobierno y usos y costumbres en Santa María Asunción, Oaxaca", México, D.F., inédito.
- Atria, Raúl y Marcelo Siles (comps.) (2003), "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma", *Libros de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2194-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Auyero, Javier (2000) "The hyper-shantytown: neo-liberal violence(s) in the Argentine slum", *Ethnography*, vol. 1, N° 1.
- Banco Mundial (2001), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: lucha contra la pobreza*, Washington, D.C.
- Batliwala, Srilatha y Deepa Dhanraj (2003), "Where gender meets patriarchy, fundamentalism and neo-liberal economics. A report on gender myths and feminist fables from the Indian frontline", documento presentado en el seminario Gender Myths and Feminist Fables: Repositioning Gender in Development Policy and Practice, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex, 2-4 de julio.
- Bazán, Lucía (1999), *Cuando una puerta se cierra cientos se abren. Casa y familia: los recursos de los desempleados de la refinería 18 de marzo*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- \_\_\_\_\_(1998), "El último recurso: las relaciones familiares como alternativas frente a la crisis", documento presentado en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Chicago.
- Benería, Lourdes (1992), "The Mexican debt crisis: restructuring the economy and the household", *Unequal Burden. Economic Crises, Persistent Poverty, and Women's Work*, Lourdes Benería y Shelley Feldman (eds.), Boulder, Westview Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995), *Modelos de desarrollo, papel del Estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina* (LC/R.1575), Santiago de Chile.
- CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social en Occidente) (1998), *Acercamiento etnográfico y cultural sobre el impacto del programa ProgresA en doce comunidades de seis estados de la República*, México, D.F.

- Chant, Sylvia (1997), *Woman-headed Households. Diversity and Dynamics in the Developing World*, Basingstoke, Macmillan.
- \_\_\_ (1991), *Women and Survival in Mexican Cities*, Manchester, Manchester University Press.
- Chávez Galindo, Ana María (comp.) (1994), *El combate a la pobreza en Morelos. Aciertos y desaciertos de solidaridad*, Cuernavaca, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México (CRIM-UNAM).
- Chiarello, Franco (1994), "Economía informal, familia y redes sociales", *Solidaridad y producción informal de recursos*, René Millán (comp.), México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Comité Técnico de la Pobreza (2002), "Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar", documentos de investigación, N° 1, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Cordera Campos, Rolando y Enrique González Tiburcio (1991), "Crisis and transition in the Mexican economy", *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980s*, Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (eds.), La Jolla, San Diego, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California.
- Cortés, Fernando y otros (2002), "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX", documentos de investigación, N° 2, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava (1991), *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*, México D.F., El Colegio de México.
- Durston, John (2003), "Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, *Libros de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2194-P), Raúl Atria y Marcelo Siles (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- \_\_\_ (2002), "El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras", *Libros de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2185-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.72.
- Dresser, Denise (1991), *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems*, La Jolla, San Diego, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California.
- Escobar, Agustín (2003a), "Antropología y política social", *Ichan Tecolotl*, año 13, N° 1555, México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social en Occidente (CIESAS).
- \_\_\_ (2003b), "Poverty, social capital and international migration", México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social en Occidente (CIESAS).
- \_\_\_ (2002a), "PROGRESA y los nuevos paradigmas de la acción social del Estado en México", *El futuro del Estado social*, Jorge Alonso, Luis Armando Aguilar y Richard Land (coords.), Guadalajara, Universidad de Guadalajara/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)/Goethe Institut-Guadalajara.

- \_\_\_\_\_(2002b), "The PROGRESA programme and social change in rural México", *Social Policy Reform and Market Governance in Latin America*, Luise Haagh y Camila Helgo (eds.), Londres, Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_(1999), "The ProgresA programme and social change in rural Mexico", documento presentado en la conferencia anual de la Society for Latin American Studies (SLAS), Cambridge, abril.
- Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha (2003), "Evaluación cualitativa del programa de desarrollo humano oportunidades", documentos de investigación, N° 3, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- \_\_\_\_\_(2002), *Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semi-urbanos*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social en Occidente (CIESAS).
- \_\_\_\_\_(2000), *Evaluación cualitativa del ProgresA en localidades rurales*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social en Occidente (CIESAS).
- Estrada, Margarita (1999), 1995. *Familias en la crisis*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social en Occidente (CIESAS).
- Fafchamps, M. y B. Minten (1998), "Returns to social capital among traders", *IFPRI-MSSD Discusión Paper*, No. 23, Washington, D.C.
- Feijó, María del Carmen (2001), *Nuevo país, nueva pobreza*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Filgueira, Carlos (2002), "Estructura de oportunidades, activos de los hogares y movilización de activos en Montevideo (1991-1998)", *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Ruben Kaztman y Guillermo Wormald (coord.), Montevideo, Cebra Comunicación Visual.
- Fine, Ben (2001), *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*, Londres, Routledge.
- Gershuny, Jonathan (1994), "La economía informal: su papel en la sociedad postindustrial", *Solidaridad y producción informal de recursos*, René Millán (comp.), México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- González de la Rocha, Mercedes (2001), "From the resources of poverty to the poverty of resources? The erosion of a survival model", *Latin American Perspectives*, vol. 28, N° 4.
- \_\_\_\_\_(2000a), *Private Adjustments: Household Responses to the Erosion of Work*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- \_\_\_\_\_(2000b), "Lo vigente y lo emergente: tendencias recientes en la política social en México", *PROGRESA/Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, D.F.
- \_\_\_\_\_(1999), "La reciprocidad amenazada: un costo más de la pobreza urbana", *Revista latinoamericana de estudios del trabajo*, enero.
- \_\_\_\_\_(1997), "Where we are? Current patterns and emerging trends in Mexican social policy", *Enfoque, otoño*, La Jolla, San Diego, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California.
- \_\_\_\_\_(1994), *The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City*, Oxford, Basil Blackwell.

- \_\_\_\_\_(1991), "Family well-being, food consumption, and survival strategies during Mexico's economic crisis", *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980s*, Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (eds.), La Jolla, San Diego, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California.
- \_\_\_\_\_(1988), "Economic crisis, domestic reorganisation and women's work in Guadalajara, México", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 7, N° 2.
- \_\_\_\_\_(1986), *Los recursos de la pobreza. Familias de escasos recursos de Guadalajara*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco/CIESAS/SPP.
- González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar (1986), "Crisis y adaptación: hogares de Guadalajara", documento presentado en la tercera Reunión nacional de la Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE), México, D.F.
- González de la Rocha, Mercedes y otros (2002), *Documento final de hogares. Evaluación cualitativa de impacto. Seguimiento diacrónico 2001-2002*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social en Occidente (CIESAS).
- Granovetter, Mark S. (2002), "The strength of weak ties", *Social Networks, Critical Concepts in Sociology*, John Scott (ed.), Londres, Routledge.
- Hardy, Clarisa (2003), "Una nueva generación de reformas sociales en América Latina", *La cuestión social: superación de la pobreza y política social a 7 años de Copenhague*, Rolando Cordera, Leonardo Lomelí y Rosa Elena Montes de Oca (coords.), México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD)/Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).
- Hondagneu-Sotelo, Pierrette (1994), *Gender Transitions. Mexican Experiences of Immigration*, California, University of California Press.
- \_\_\_\_\_(1992), "Overcoming patriarchal constraints: the reconstruction of gender relations among Mexican immigrant women and men", *Gender and Society*, vol. 6, N° 3.
- Kaztman, Rubén (2002), "Convergencias y divergencias, exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas", *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Rubén Kaztman y Guillermo Wormald (coord.), Montevideo, Cebrá Comunicación Visual.
- \_\_\_\_\_(coord.) (1999), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (LC/MVD/R.180/E), Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lin, Nan (2001), "Building a network theory of social capital", *Social Capital. Theory and Research*, Nan Lin, Karen Cook y Ronald S. Burt (eds.), Nueva York, Aldine de Gruyter.
- Lomnitz, Larissa (1975), *¿Cómo sobreviven los marginados?*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- López, Isabel (2000), "Familia y género en Progresas", *PROGRESA/Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, D.F.
- Mauss, Marcel (1966), *The Gift*, Londres, Cohen & West Ltd.

- Mingione, Enzo (1994), "Sector informal y estrategias de sobrevivencia: hipótesis para el desarrollo de un campo de indagación", *Solidaridad y producción informal de recursos*, René Millán (comp.), México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Molinar, Juan y Jeffrey Weldon (1994), "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales", *Estudios sociológicos*, vol. 12, N° 34.
- Molyneux, Maxine (2002), "Gender and the silences of social capital: lessons from Latin America", *Development and Change*, vol. 33, N° 2.
- Moser, Caroline (1996), "Confronting crisis. A comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four urban communities, environmentally sustainable development studies", *Monographs Series*, N° 8, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Perry, G.M. y Lindon Robinson (2001), "Evaluating the influence of personal relationships on land sale prices: a case study in Oregon", *Land Economics*, vol. 77, N° 3.
- Pessar, Patricia (1999), "The role of gender, households, and social networks in the migration process: a review and appraisal", *The Handbook of International Migration: The American Experience*, Charles Hirschmann, Philip Kasinitz y Josh DeWind (eds.), Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Polanyi, Karl (1968), *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- Portes, Alejandro (1998), "Social capital: its origins and applications in modern sociology", *Annual Reviews of Sociology*, vol. 24.
- \_\_\_\_\_(1995), "Economic sociology and the sociology of immigration: a conceptual overview", *The Economic Sociology of Immigration. Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship*, Alejandro Portes (ed.), Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Portes, Alejandro y Patricia Landolt (2000), "Social capital: promise and pitfalls of its role in development", *Journal of Latin American Studies*, vol. 32.
- Radcliffe-Brown, A.R. (1940), "On social structure", *Journal of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland*, vol. 70.
- Roberts, Bryan (2002), "Citizenship, social policy and population change", *Exclusion & Engagement. Social Policy in Latin America*, Christopher Abel y Colin M. Lewis (eds.), Londres, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres.
- Roberts, Bryan y Agustín Escobar (1997), "Mexican social and economic policy and emigration", *At the Crossroad Mexico and U.S. Immigration Policy*, F. Bean y otros (eds.), Lenham. MD, Rowman and Littlefield Publishers.
- Robison, Lindon, Marcelo Siles y Allan Schmid (2003), "El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro", *Capital social y la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, *Libros de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2194-P), Raúl Atria y Marcelo Siles (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) (2003a), *Medición del desarrollo, México 2000-2002*, México, D.F.

- \_\_\_\_\_(2003b), *¿Qué dicen los pobres? Voces de los pobres*, Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, agosto.
- Székely, Miguel (2002), "Hacia una nueva generación de política social", *Cuadernos de desarrollo humano*, N° 2, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Tello, Carlos (1991), "Combating poverty in México", *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980s*, Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (eds.), La Jolla, San Diego, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California.
- Vázquez Mota, Josefina (2002), "Brechas de desigualdad: principal desafío de la política social de México", *Cuadernos de desarrollo humano*, N° 1, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Wilson, William Julius (1997), *When Work Disappears*, Nueva York, Vintage Books.
- \_\_\_\_\_(1990), *The Truly Disadvantaged*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Wolf, E.R. (1966), *Peasants*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall.



## Capítulo IV

### **Programas de superación de la pobreza y el capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile**

*Dagmar Raczyński*<sup>1</sup>  
*Claudia Serrano*<sup>2</sup>

#### **Introducción**

En este trabajo se analiza el vínculo entre capital social y pobreza a la luz del análisis de cuatro programas de superación de la pobreza implementados en Chile en la década de 1990. Se sostiene que el enfoque del capital social constituye un marco útil para el desarrollo de programas de superación de la pobreza, siempre y cuando se especifique y aclare el contenido del término, usado en abundancia en la literatura y la planificación social en los años recientes. En la línea de precisar y hacer operativo el concepto de capital social en las políticas de desarrollo, se presenta una matriz analítica que aporta tanto al diseño como al seguimiento de políticas y programas de combate a la pobreza, con el objeto de ponderar los obstáculos y facilitadores que se enfrentan en orden a incorporar la perspectiva del capital social. Al mismo tiempo, este texto pretende destacar en términos prácticos aquellos ejes o ámbitos de

---

<sup>1</sup> Consultora de la CEPAL, Asesorías para el desarrollo, [raczynski@asesoriasparaeldesarrollo.cl](mailto:raczynski@asesoriasparaeldesarrollo.cl).

<sup>2</sup> Consultora de la CEPAL, Asesorías para el desarrollo, [serrano@asesoriasparaeldesarrollo.cl](mailto:serrano@asesoriasparaeldesarrollo.cl).

trabajo de los programas sociales considerados centrales para un enfoque de este tipo. Los programas analizados son Chile Solidario, Chile Barrio, Seguridad Ciudadana en las poblaciones La Legua y La Victoria, y los programas del INDAP de apoyo a productores rurales pobres.

El documento se divide en tres secciones. En la primera se precisa nuestra mirada al tema del desarrollo y el concepto de capital social. En la segunda se analiza la presencia de una perspectiva de capital social en las políticas y programas de superación de la pobreza en Chile en la última década. En la tercera sección, finalmente, se presenta las conclusiones y se formula un conjunto de lecciones y aprendizajes.

## **A. Acerca del concepto de capital social y desarrollo**

### **1. Necesidad de precisar el concepto de capital social**

El concepto de capital social se refiere a las relaciones sociales, los vínculos y la sociabilidad. El concepto se nutre de lo que es el corazón de la sociología: los vínculos entre la persona y la sociedad, la acción social, cómo vivir en común, cómo actuar en forma cooperativa para alcanzar propósitos compartidos, cómo evitar la fragmentación y la atomización.

El capital social se realiza y manifiesta por medio de relaciones sociales, pero lo que le da especificidad es la noción de capital en el sentido económico del término. Esto es, en cuanto recurso que puede ser activado para generar mayor riqueza, entendida esta como bienestar y éxito en los emprendimientos de los individuos, grupos o sociedades, teniendo en cuenta que dicho recurso no es solo material y tangible, sino que tiene importantes componentes socioemocionales, como por ejemplo, la autoestima, el reconocimiento y el ejercicio de influencia, autonomía, poder y control.

El capital social se suma a los recursos productivos tradicionalmente reconocidos: recursos naturales, capital físico, capital financiero y capital humano; este último comprende: educación, experiencia, habilidades sociales, información y conocimiento. Los recursos naturales, físicos y financieros están fuera de las personas, mientras que el capital humano es de la persona, a título individual. El capital social, por su parte, se deposita en las relaciones sociales. Su activación no depende de una, sino de dos o más personas. Las relaciones sociales, que son la base del capital social, suponen un marco de confianza y reciprocidad, y se traducen en un actuar conjunto: cooperación para lograr propósitos o fines compartidos.

En la literatura sobre el capital social se hacen numerosas distinciones que presentan notables ambigüedades, diferencias y, en

ocasiones, contradicciones acerca del contenido, significado y ámbito del concepto. Algunos sitúan al capital social en el nivel concreto de las relaciones sociales que tienen lugar, mientras que otros lo hacen en el nivel sociocultural y normativo, aludiendo a contextos que favorecen o no la cooperación y la sociabilidad. Algunos destacan el aporte del capital social a la integración social y otros afirman que no todo el capital social, ni todos los tipos de capital social tienen necesariamente efectos positivos. El capital social se define a veces por sus funciones (para qué sirve), y otras veces por sus condicionantes (qué se requiere para que se desarrolle). Hay quienes ponen atención en las relaciones sociales que se movilizan y quienes resaltan los resultados que se obtienen. Algunos lo visualizan como una acumulación (stock) de confianza y expectativas de reciprocidad y otros como un flujo de relaciones e intercambios. Algunos otorgan un papel crucial a las reglas formales y a las instituciones, mientras que otros ponen el acento en los aspectos cognitivos relacionados con la interiorización de normas y reglas informales. Hay quienes afirman que se puede crear capital social, pero hay otros que sostienen lo contrario.

El capital social favorece la acción colectiva, pero no toda acción colectiva es manifestación de capital social. Para algunos, su uso reiterado no contribuye a menguarlo o extinguirlo, como en otras formas de capital, sino a acrecentarlo: la reiteración de la experiencia produciría más confianza y esta, a su vez, mayores intercambios y beneficios; para otros, eso no es necesariamente así y el capital social se puede deteriorar con su uso.

Pese a la amplia gama de miradas, es posible consignar algunos importantes puntos de acuerdo:

- el capital social contiene recursos o activos que permiten ampliar las oportunidades de las personas;
- entre los beneficios atribuidos al capital social, los hay de índole económica o material y de índole sociopolítica;
- el capital social constituye un bien público, en el sentido de que no es propiedad de nadie en particular y que nadie puede llevárselo o manipularlo a su entera voluntad;
- el capital social tiene en consideración aspectos subjetivos, valóricos y culturales, tales como las expectativas, creencias y valores con respecto al otro y a las posibilidades de actuar en común, y se asocia a los conceptos de confianza, reciprocidad y cooperación;
- el capital social se encuentra enmarcado por un conjunto de reglas formales o informales, que de ser internalizadas y repetidas se institucionalizan;

- el capital social es un intangible y resulta difícil de diagnosticar y medir;
- el capital social no es único ni homogéneo.

Hay tipos o formas distintas de capital social según las características de las relaciones sociales que lo generan, aspecto que se debe tener en cuenta a la hora de planificar programas de desarrollo. A partir del trabajo pionero de Granovetter (1973) sobre las “fortalezas de los lazos débiles”, se ha planteado la diferencia entre el capital social derivado de lazos fuertes y el capital social originado en lazos débiles. Los lazos fuertes son relaciones sociales informales, cara a cara, recurrentes en la vida cotidiana y cargadas de afectividad. Los lazos débiles, por su parte, son los que conectan a las personas, familias o grupos con otros fuera o más allá del grupo unido por lazos fuertes. Mientras los lazos fuertes constituyen refugio y apoyo ante condiciones difíciles, forman a la persona y están en el origen de emprendimientos del grupo para mejorar sus condiciones de vida, los lazos débiles conectan con otros que muchas veces tienen una experiencia e historia distintas, y recursos diferentes a los del grupo, que combinados con los de este conforman un capital social que favorece la superación de la pobreza. Los grupos y segmentos de población que solo disponen de lazos fuertes se encierran sobre sí mismos haciendo difícil que superen su situación. En esta misma línea, el Banco Mundial (Woolcock, 1998; Narayan, 1999) distingue entre capital social de unión (*bonding*), que equivale a lazos fuertes, y capitales sociales de puente (*bridging*) y de escalera (*linking*). El capital social de puente establece vínculos horizontales entre organizaciones asociativas de segundo nivel y apoya la formación de alianzas y coaliciones. El capital social de escalera facilita las relaciones de cooperación, en que el poder y el grado de control de una de las partes son mayores que los de las otras. Ambos tipos de relaciones, de puente o de escalera, representan un capital derivado de lazos débiles. Es una acción cooperativa con personas menos cercanas que facilita el acceso a recursos nuevos y aumenta las posibilidades de superar situaciones de pobreza.

Durston (1999, 2003) señala que la unidad que posee activos de capital social puede ser el individuo, el grupo, la comunidad y la sociedad, y diferencia entre:

*Capital social individual*: se refiere a las relaciones de confianza y reciprocidad que tiene la persona y de la que derivan beneficios. Por ejemplo, relaciones en el interior de la familia, redes de búsqueda de trabajo, redes de apoyo para el cuidado de los hijos, y otras. Son relaciones con características de un contrato diádico, que se extienden a través de redes egocentradas. Estas redes pueden ser entre iguales o con personas en otra posición social.

*Capital social grupal*: alude a diversas redes egocentradas que se cruzan, de modo que todos se conocen, son amigos, existe una experiencia compartida, alta confianza y reciprocidad frecuente. Predominan los contactos cara a cara. Se trata casi siempre de redes entre iguales y de lazos fuertes. Es el grupo el que deriva beneficios provenientes de su unión y trabajo conjunto.

*Capital social comunitario*: se refiere al que tiene un asiento territorial o funcional. La membresía no depende del reclutamiento de una persona, sino de una vecindad estable o de una comunidad de intereses definida por un objetivo común. Internamente hay relaciones fuertes y débiles. El capital social comunitario puede haberse generado por experiencias exitosas de trabajo colaborativo en el pasado. Cuando su acumulación es significativa, existe como costumbre casi natural y cuenta con estructuras normativas implícitas. Cuando es más nuevo, requiere acuerdos en cuanto a objetivos comunes, compromisos claros, liderazgo, división del trabajo, reglamentación y sanciones explícitas.

*Capital social societal*: concierne a activos intangibles que configuran un contexto más o menos favorable a la existencia y generación de capital social; por ejemplo, el predominio de relaciones sociales competitivas o cooperativas, cerradas o abiertas, inclusivas y tolerantes o excluyentes y discriminatorias de otros.

Sintetizando, en este trabajo se adopta la siguiente definición de capital social:

“Capital social es el conjunto de relaciones sociales asociativas y de cooperación basadas en la confianza y la reciprocidad, que permiten a las personas, en este caso las personas y segmentos pobres, ampliar su campo de oportunidades, al derivar de él activos y beneficios individuales y grupales”.

Resulta importante señalar que el capital social no es un activo propio ni peculiar de los sectores pobres, aunque todos los estudios demuestran que para estas personas y familias, en un contexto de privación y carencias, el actuar colectivo resulta fundamental para un mejor manejo/aprovechamiento de las oportunidades.

## **2. Capital social, similitudes y diferencias con otros conceptos**

Resulta importante diferenciar el capital social de otros conceptos con los que a veces se confunde, pero que desde nuestra perspectiva son distintos.

**a) Capital social y relaciones sociales**

No cualquier relación social es capital social. El capital social supone relaciones sociales, formales o informales, que tienen cierta permanencia y regularidad, se cimientan en lazos de confianza y apoyan la cooperación y la solución conjunta de problemas.

**b) Capital social, capacidades y empoderamiento (*empowerment*)**

Las capacidades y el empoderamiento individual (autoestima, habilidades sociales, manejo de información, seguridad en sí mismo, y otros) son parte del capital humano y no son capital social. Pueden, y en muchas ocasiones así ocurre, ser materia prima o insumo que contribuye a la expansión del capital social.

**c) Capital social y participación social**

La participación social es, al mismo tiempo, tanto un fin de la política social —en cuanto refleja a la “ciudadanía en acción” (habitantes que conocen y asumen sus derechos y deberes)— como un medio que contribuye a ampliar dicha ciudadanía y mejorar la sintonía entre la política pública y las necesidades y prioridades de los habitantes. La participación social se refiere al involucramiento directo y activo de los ciudadanos en iniciativas o proyectos de bien común. Se realiza principalmente en el ámbito comunitario, y da cuenta de una motivación socioterritorial porque incide en la vida del lugar. La participación se liga al capital social, sin embargo, no es per se constitutiva de capital social y puede darse el caso de acciones de interés estrictamente individual, de trayectorias de carácter político o de espacios de liderazgo alejados de los ámbitos de la confianza y la reciprocidad.

**d) Capital social, ciudadanía y compromiso cívico**

El concepto de ciudadanía se vincula a derechos y deberes de las personas. El concepto se entrecruza, pero es distinto, al de capital social. Ambos se relacionan con umbrales de dignidad y calidad de vida. Ciudadanía refiere a los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos y usuarios de las políticas públicas y a su participación y control de la acción del Estado. Al estar ligado el capital social a la capacidad cooperativa de las personas, contiene una semilla fértil de expansión de la ciudadanía, así como el interés y compromiso por los asuntos de bien público.

**e) Capital social, sociedad civil y asociatividad**

Se ha vinculado el concepto de capital social al de organizaciones y asociaciones propias del área privada o no gubernamental, incentivadas por motivaciones de interés público. Estas entidades intermedias son eficientes colaboradoras de las redes ciudadanas, pero en sí mismas no

son necesariamente portadoras de capital social. En este sentido, el número de estas organizaciones no es indicador de capital social.

**f) Capital social, organización social y organización comunitaria**

En principio, la existencia de organizaciones sociales —funcionales y territoriales— constituye una señal de presencia de capital social, asumiendo que en la interacción que las sustenta existen bases de confianza y reciprocidad, y que su lógica principal es la cooperación. Sin embargo, estas organizaciones no constituyen necesariamente un depósito de capital social. Ellas pueden surgir en respuesta a demandas del Estado, tener un carácter meramente instrumental y operar sobre bases de control más que de cooperación. El registro del número y tipo de estas organizaciones no constituye un indicador de capital social. Es necesario hacer un análisis más complejo, evaluando las bases de reciprocidad y confianza que sustentan a estas asociaciones, así como su capacidad de movilizar activos para sus participantes.

**g) Capital social y redes sociales**

El término red social se utiliza profusamente en el ámbito de la política social y se restringe con cierta frecuencia al conjunto de beneficios contenidos en los programas sociales. Esta comprensión de red social no es capital social. Otras veces se habla de red social cuando un conjunto de instituciones u organizaciones se proponen trabajar coordinadamente. Tampoco es capital social en el sentido definido.

Una red social es capital social cuando los actores involucrados en la relación de intercambio aportan distintos tipos de recursos, que se disponen en la red para que otros tengan acceso a ellos. Estos recursos pueden ser parte del capital que tiene cada uno de los actores que entran en relación (capital humano), pero también existen recursos que están integrados en las redes de otros actores con que se interactúa; sobre estos recursos se tiene acceso directo o indirecto. Las redes tienen, por lo tanto, la capacidad de ampliar el espectro de recursos de que dispone cada uno de los agentes que la constituyen, que ponen la experiencia propia a disposición de otros para el logro de objetivos y metas comunes (Lin, 2001).

### **3. Beneficios o resultados del capital social**

El capital social genera activos o beneficios de tres tipos: económicos y materiales, que permiten el acceso a mejores niveles de bienestar; sociales y culturales, que generan beneficios en el ámbito de la integración social; y políticos y cívicos, que hacen posible alcanzar mayores cuotas de poder e influencia social. A su vez, estos beneficios pueden localizarse en el ámbito individual, comunitario y societal. En

otras palabras, las relaciones de confianza y reciprocidad son saludables para: i) las personas que las realizan; ii) para el grupo, la comunidad y el entorno social en que estas se desarrollan, donde mejoran la capacidad de coordinación y el diálogo entre diferentes agentes; y iii) para el conjunto de la sociedad, donde aumentan los niveles de civismo y participación ciudadana (Serrano, 2002).

#### **4. Pobreza en un nuevo enfoque de desarrollo**

La profusión y acogida que ha tenido el término capital social se debe en parte a que presenta potencialidades que permiten repensar temas de desarrollo, pobreza y desigualdad social, ante la evidencia de que el modelo liberal no aporta elementos que contribuyan a la cohesión social, sino por el contrario, entraña en su dinámica grandes riesgos de fractura social. El vínculo entre capital social y pobreza se origina en distintas vertientes que convergen:

Una ampliación del concepto de desarrollo desde sus contenidos de crecimiento de la economía (PIB) a los de desarrollo humano y expansión de capacidades de las personas, lo que abre una perspectiva social y política al análisis sobre propósitos y resultados de las estrategias y políticas de desarrollo (PNUD, 2001; Sen, 1999). Bajo esta óptica, el objetivo primordial del desarrollo es la persona humana y la expansión de sus libertades sustantivas y de sus capacidades para realizarlas. El análisis de la pobreza se desplaza desde los clásicos problemas de medición y cuantificación de carencias y dificultades de acceso a recursos, bienes y servicios, al examen de la estructura de oportunidades y las capacidades o potencialidades de que disponen los individuos para desarrollar una vida digna.

Existe la constatación de que la pobreza no es solo un asunto de carencias materiales; que en el corazón de muchas de las situaciones de pobreza se halla un “estado de ánimo”, producto de la experiencia de vida, que es necesario remover; y que su superación pasa por un cambio en las relaciones entre las personas y los grupos sociales. Factores tales como la memoria y la dignidad, la confianza en la capacidad de emprender acciones, el tener opinión y poder expresarla, abrigar expectativas, entre otros, son aspectos que contribuyen a que una persona o un grupo, más que ser objeto de los acontecimientos positivos y negativos de la vida, visualice alternativas de acción desde sí mismo y tenga capacidad de dirigir su vida.

En relación con lo anterior, se instala una concepción de la pobreza como un asunto político y de poder, en términos de tener control sobre la propia vida, poder imaginar el futuro e interpretar la propia existencia en el contexto en que esta se desarrolla.

Hay una creciente aceptación de que los segmentos y grupos en situación de pobreza cuentan con activos de distinto tipo —entre ellos capital social— para manejar su situación, evitar caer en situaciones de mayor vulnerabilidad y desplegar acciones para superar su condición (Moser, 1994; BID, 1999; Banco Mundial, 2000; Rabotnikof, 1999).

Estas vertientes se tradujeron en una visión del desarrollo de los sectores pobres ligada a procesos, proyectos, colaboración de diferentes agentes y construcción de capital social. En estos enfoques adquiere preeminencia el sujeto o actor social y se procura fortalecer sus capacidades para dirigir su vida. Estas capacidades son individuales y sociales. Se trata de vencer actitudes fatalistas, promover conductas proactivas, abrir miradas, expandir redes y relaciones sociales y fomentar esfuerzos cooperativos y colaborativos orientados al logro de metas compartidas.

Estas miradas más modernas a la pobreza se relacionan con el enfoque de desarrollo humano, el enfoque de creación de capacidades, los planteamientos sobre el capital social y aquellos que se refieren a la política social como garante de derechos de ciudadanía. Tienen en común que desplazan el centro de atención desde las carencias a la expansión de los “espacios de libertad” de los sujetos para decidir sobre sus vidas y su destino, en un plano de responsabilidades públicas, sociales e individuales. Por lo tanto, las políticas se abocan a cómo expandir capacidades y generar mayores oportunidades para la población de menores recursos. El desafío es examinar las oportunidades que las personas tienen o no para pensar sus vidas en la línea de un desarrollo integral, y articular procesos graduales pero sostenidos de superación de la pobreza. Son focos de interés los recursos no materiales de las familias, las relaciones sociales y el capital social. El criterio de éxito de los programas de desarrollo no se reduce al incremento de ingresos, bienes o consumo, sino que comprende el acceso a mayores espacios de autonomía personal para dirigir la vida, mejores oportunidades de participación plena en la vida social y política del país y acceso al bienestar con que se asocia el desarrollo.

El enfoque de los derechos y la ciudadanía plantea que los Estados deben asumir responsabilidades en la garantía de derechos de todos los ciudadanos, que comprenden, además de los derechos civiles y políticos, los derechos sociales constitutivos de la ciudadanía social. De este enfoque deriva la preocupación por establecer mínimos sociales, que son irrenunciables desde el punto de vista de la política pública. Estos mínimos se determinan en función de disminuir las brechas de determinados grupos de población en relación con el conjunto de la comunidad.

Al tomar en cuenta los aportes mencionados, el enfoque de la generación de capacidades entiende que la superación de la pobreza pasa

por las personas, y adquieren un enorme valor temas tales como la expansión de competencias personales y comunicacionales, la visualización de nuevas posibilidades de crecimiento personal, la autoestima y la fe en sí mismo. Al mismo tiempo, este enfoque afirma que es necesario afectar a la trama de interacciones o vínculos que interrelacionan a las personas entre sí, y por lo tanto, las políticas y programas de superación de la pobreza deben atender, y si es necesario desplegar, acciones que modifiquen la naturaleza de estas relaciones. Ahora bien, intervenir con el fin de modificarlas requiere trabajar y cambiar actitudes, disposiciones y esquemas mentales de los sectores pobres y “no pobres” (funcionarios, profesionales y técnicos, autoridades, empresarios, y otros). En relación con lo anterior, es importante ampliar el radio de acción y las redes de apoyo personal e institucional con que cuentan los sectores pobres.

Los activos de los grupos humanos se han clasificado de distintas formas. Una autora pionera en poner el acento sobre los activos de los pobres, y entre ellos los vinculados a la red de relaciones sociales, es Moser (1994). Entre los activos que poseen las familias pobres, enumera:

- i) la mano de obra que permite la generación de ingresos;
- ii) la infraestructura social y económica que constituye el contexto en que la familia organiza su vida;
- iii) la vivienda, su propiedad, tamaño, materialidad, entre otros, factores todos que permiten enfrentar decisiones tales como acoger a nuevos miembros allegados en el terreno o la casa, disponer de espacio para actividades productivas, alquilar o vender todo o una parte, y otras;
- iv) las relaciones familiares, composición y estructura del hogar, edad de los miembros, y otras;
- v) el capital humano entendido como el conocimiento y las destrezas que han acumulado los integrantes de la familia y que se expresan en educación y capacitación, experiencia, habilidades sociales, manejo de información, y
- vi) el capital social como activo para la disminución de la vulnerabilidad y aumento de las oportunidades.

El enfoque de capital social sobre temas de pobreza privilegia la mirada a las relaciones de reciprocidad y confianza entre las personas y grupos, en el entendido de que estas constituyen un importante movilizador de los activos de los pobres, siendo este un activo en sí mismo. La existencia de capital social provee recursos o activos que permiten enfrentar con mejores resultados crisis y riesgos inesperados, ampliar los mecanismos de protección y aprovechar mejor las oportunidades que existen, crear nuevas oportunidades, o ambas cosas. El capital social, además, facilita que un conjunto de personas —un grupo,

una asociación, una comunidad— se involucren en un proyecto común compartido de mejoramiento de situaciones de pobreza.

Por último, cabe destacar que el capital social nunca opera sólo como único capital. El activo capital social no reemplaza a los activos económicos, laborales, ni el papel de las políticas públicas y del mercado. Se requieren recursos naturales, físicos, humanos y financieros para salir adelante. Se precisan también, y de modo importante, nichos de oportunidades: mercado, oportunidades de empleo, baja segregación social, baja discriminación. Los nichos de oportunidades están influidos por la existencia de capital social, sobre todo de los tipos puente y escalera, pero son más que este capital.

## **B. Políticas y programas de superación de la pobreza en los años noventa en Chile desde la perspectiva del capital social**

### **1. Nociones de capital social presentes en la política social de superación de la pobreza en Chile**

La política social que se ha llevado adelante en los años noventa tiene dos componentes principales, que se complementan. Primero, el fortalecimiento de políticas sectoriales que aseguren un nivel básico de servicio para toda la población: educación, salud, vivienda, seguridad social, trabajo y justicia. En el segundo componente de la política social, constituido por programas específicos dirigidos a situaciones de pobreza, precariedad, riesgo social y vulnerabilidad, se concentran las experiencias que aluden al enfoque del capital social. Este componente obedece a la responsabilidad del Estado de asegurar que los más pobres y vulnerables puedan desarrollar su potencial y capacidades, accediendo a las oportunidades que ofrece la economía y la sociedad. El primer componente constituye el núcleo central de la política social, que absorbe la mayor parte de los recursos públicos destinados al ámbito social. El segundo componente, más reciente, flexible e innovador, es complementario al primero y supone que este presenta un buen funcionamiento.

Es necesario comprender la política social en la interrelación de ambos componentes. Integración social y mayor ciudadanía se logran combinando políticas universales básicas con políticas específicas que apoyen a las familias, organizaciones, servicios y comunidades, para que puedan aprovechar las oportunidades que la sociedad les ofrece.

En los últimos 15 años ambos componentes se han expandido. Si bien el ámbito sectorial captura más recursos, desde la mirada

institucional y programática, el segundo componente muestra un notable y sostenido crecimiento que se aprecia en un conjunto cada vez más numeroso de programas dirigidos a distintos grupos prioritarios. En 1995 se contabilizaban 114 programas, en 1996 un total de 125 y en 1998 la cifra se eleva a 141. En 1999, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) contabiliza 191 de estos programas solo para seis grupos prioritarios (infancia y adolescencia, juventud, adulto mayor, mujer, personas con discapacidad, pueblos indígenas). Más de dos tercios de los programas han sido creados después de 1990, y cerca de la mitad después de 1994. El número de programas y la diversidad de áreas-problema que estos cubren dan cuenta de una oferta abundante y diversificada.

Una parte de esta oferta se orienta mediante un enfoque tradicional de carencias y en la otra se plantean estrategias de intervención dirigidas a expandir capacidades personales, laborales, organizacionales, productivas y sociales, y se adopta un cierto enfoque de capital social. No obstante, el término se utiliza de modo ambiguo, equiparándolo a veces con sociedad civil, otras con ciudadanía, redes sociales, asociatividad, o a veces simplemente con el mejoramiento del acceso a los beneficios de programas sociales.

## **2. Matriz para el seguimiento del capital social en políticas públicas y análisis de programas sociales**

Tomando como referencia los conceptos comentados en secciones anteriores, proponemos examinar cuatro programas sociales procurando reconocer los elementos de capital social que en estos se activan. Ello se hace considerando seis criterios generales de interés:

- i) el concepto de capital social que está presente en los programas;
- ii) el tipo de relaciones de cooperación de unión, puente o escalera que se instala en su proceso de implementación;
- iii) los beneficios que aporta el programa en el plano material y económico, social y emocional y político cívico;
- iv) la consideración de nociones cercanas al capital social, tales como redes, participación, generación de capacidades y voz pública;
- v) las herramientas técnico-metodológicas que están en la base del programa y son relevantes desde la perspectiva del capital social, tales como:
  - sintonía con el entorno,
  - potenciamiento de liderazgos locales,

- rol de las organizaciones,
  - rol de los monitores, entre otros, y
- vi) institucionalidad y gestión del programa, que se refiere a las reglas del juego, los compromisos, la participación en la toma de decisiones y la cultura institucional y el rol de los funcionarios y agentes intermedios.

Por último, sobre la base del análisis de las categorías señaladas, en la matriz se captura información acerca de los resultados de los programas desde la perspectiva del capital social.

Cuadro IV.1  
MATRIZ PARA EL ANÁLISIS DE PROGRAMAS SOCIALES DESDE LA PERSPECTIVA DEL CAPITAL SOCIAL

|  |  |
|--|--|
| <p>A. Concepto que se maneja</p> <p>B. Relaciones de cooperación que se instalan</p> <p>Relaciones sociales de unión (lazos fuertes)</p> <p>Ingerencia de relaciones familiares y de parentesco</p> <p>Ingerencia de los grupos primarios</p> <p>Relaciones sociales de puente (lazos débiles)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizaciones de cooperación</li> <li>• Apertura a nuevos contactos</li> </ul> <p>Relaciones sociales de escalera</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con otros grupos o asociaciones</li> <li>• Con autoridades</li> </ul> <p>C. Beneficios esperados y logrados</p> <p>Económicos y materiales</p> <p>Sociales</p> <p>Político-cívicos</p> <p>D. Nociones asociadas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Redes</li> <li>- Participación</li> <li>- Generación de capacidades</li> <li>- Voz pública</li> </ul> | <p>E. Herramientas técnico-metodológicas</p> <p>Sintonía con el entorno</p> <p>Potenciamiento de liderazgos locales</p> <p>Activación de capital social latente</p> <p>Apoyo sobre redes preexistentes</p> <p>Creación de valores afectivos respecto del lugar (territorio)</p> <p>Organizaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rol de las organizaciones</li> <li>• Autonomía de las organizaciones</li> <li>• Nuevas organizaciones</li> <li>• Coherencia con la tradición organizativa</li> <li>• Monitores —promotores y su rol como interfaz del programa:                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vínculos con el entorno y el territorio</li> <li>- Horizontalidad en el trabajo</li> </ul> </li> </ul> <p>Experiencia en procesos de desarrollo</p> <p>F. Institucionalidad</p> <p>Reglas del juego</p> <p>Peso de normas y valores sociales reconocidos</p> <p>Claridad de los compromisos</p> <p>Apertura y horizontalidad de la gestión</p> <p>Participación en la toma de decisiones</p> <p>Cultura institucional y rol de los funcionarios</p> <p>Cultura institucional y rol de los agentes intermedios</p> <p>G. Resultados desde la perspectiva del capital social</p> |
|--|--|

Fuente: Elaboración propia.

### 3. Análisis de cuatro programas

#### a) Programa Chile Barrio/Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)

El programa Chile Barrio tiene como objetivo contribuir a un mejoramiento de la situación residencial, la calidad del hábitat y las oportunidades de inserción social y laboral de los habitantes de asentamientos habitacionales precarios. La intervención del programa se inicia con la realización de un diagnóstico socioproductivo, habitacional y de infraestructura realizado previamente con los habitantes, y validado con ellos. A partir de este se define un plan de acción compartido en que se involucra a los habitantes y las instituciones comprometidas con el programa. En Chile Barrio se contemplan cuatro principales líneas de acción, que son: i) mejoramiento de la vivienda y del barrio; ii) habilitación social, fortalecimiento de las organizaciones, formulación y gestión de proyectos; iii) habilitación laboral y productiva; y iv) regularización de los títulos de propiedad de los terrenos. Mediante estas líneas, el programa se propone expandir capacidades personales y productivas, y organizacionales y de gestión. Simultáneamente, su objetivo es dejar capacidades instaladas en los municipios para que brinden ayuda a los habitantes de las nuevas villas, así como dejarlos conectados con redes de apoyo. El diseño establece tres momentos clave de participación social: diagnóstico de la realidad local, diseño y negociación del plan de acción y ejecución del plan.

##### i) Concepto de capital social que maneja

En Chile Barrio no se utiliza el término capital social. Sin embargo, en las directrices para el diagnóstico, las líneas de acción, el Plan de Acción Compartido y el propósito o fin buscado por el programa están presentes las nociones de redes, participación, generación de capacidades y gestión colectiva del espacio territorial. Mediante el programa se aspira a alcanzar resultados sociales que apuntan a facilitar la convivencia en el nuevo hábitat, junto con mejoras materiales en la vivienda, la infraestructura sanitaria y la inserción laboral.

##### ii) Relaciones de cooperación que se instalan

La primera institución que entra a los asentamientos es el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), con su Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio. Este servicio representa la línea de habilitación social. Se espera que el FOSIS, de común acuerdo con el municipio y la unidad operativa del Chile Barrio, contacte —previa licitación— a una institución que se haga cargo de este servicio. La institución efectúa una etapa de diagnóstico del asentamiento, e identifica los recursos o activos materiales, organizacionales y de liderazgo presentes, a objeto de potenciarlos. Esta fase, que debe realizarse con metodologías

participativas, culmina con el Plan de Acción Compartido y su posterior ejecución. Se trata de fortalecer las relaciones y la organización en el interior del asentamiento y de abrir redes con otros fuera de este, en particular con servicios e instituciones. De esta forma, se apoya el desarrollo de relaciones de unión en el asentamiento y relaciones de puente y escalera hacia el exterior.

iii) Beneficios logrados y esperados

Se esperan beneficios individuales y colectivos; materiales (mejora de vivienda, infraestructura sanitaria, equipamiento comunitario, acceso a servicios) y no materiales; de expansión de capacidades personales (confianza y seguridad en sí mismo, información y conocimiento); laborales (capacitación) y organizacionales y de gestión (asociatividad, liderazgo, capacidad de gestión o cogestión con otros). En los estudios sobre resultados se advierte una heterogeneidad enorme, dependiendo de la historia y las características de los asentamientos; de las instituciones y personas a cargo del apoyo para el desarrollo del barrio; de la conjugación efectiva que se logra entre la línea de habilitación social y las otras del programa, especialmente la de vivienda; del involucramiento efectivo del municipio; y, muy importante, del lugar donde se instalan las nuevas viviendas (radicación o erradicación) y con quienes se comparte este lugar. Es común que en la primera etapa de habilitación se logre expandir capacidades y fortalecer organizaciones, así como desarrollar acciones exitosas de gestión colectiva. No obstante, en el momento de obtener la vivienda estos avances se quiebran, debilitan o desaparecen, porque en el nuevo espacio se convive con otros y las imágenes recíprocas están llenas de estigmas, las viviendas son de mala calidad, el espacio es restringido y no permite la ampliación, o solo hacia los espacios compartidos, lo que tensiona la convivencia, puesto que no ha habido una preparación para vivir en condominio.

iv) Nociones asociadas

En el programa se plantea la participación como una condición de éxito de su estrategia y se entiende como un diálogo entre las instituciones involucradas, los organismos ejecutores seleccionados y los habitantes del asentamiento.

v) Herramientas técnico-metodológicas

La unidad de intervención es el asentamiento. Las herramientas más importantes son el diagnóstico inicial, el Plan de Acción Compartido, el trabajo del Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio, la coordinación con el municipio y el gobierno regional y los diversos servicios involucrados dependientes de cinco ministerios. El programa es centralizado y se ejecuta desconcentradamente. El involucramiento del municipio y el respaldo que este le da al programa es decisivo, como

también lo es, en la primera etapa, el Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio. En algunos casos, los agentes de desarrollo local logran potenciar líderes locales e imprimir autonomía o iniciativa a las organizaciones; en otros, generan dependencia, es decir, cuando el agente se retira, las organizaciones pierden el rumbo y se desvanecen.

vi) Institucionalidad

El programa nace en el nivel central. Este identifica los asentamientos a intervenir, la forma de hacerlo, las líneas de acción y los tiempos. En las líneas de acción convergen cinco ministerios que son gestores del programa, aunque la dirección general está en el MINVU. En Chile Barrio se decide qué asentamiento incorporar junto con el municipio y la intendencia. No obstante, la responsabilidad de cada uno de estos agentes no está bien definida. Una vez seleccionado el asentamiento, los habitantes firman una carta de compromiso con el programa. Posteriormente, cada línea de acción decide sobre su ejecución, y no existe una definición clara del papel del municipio en ellas. Cada línea de acción tiene uno o más agentes locales, a veces contratados directamente y a veces mediante licitación pública, sin que esté claro el papel de cada uno de estos agentes en el proceso.

La dirección del programa impone importantes exigencias de coordinación, que lo tensionan. Hay desencuentros en el terreno y falta de nitidez en cuanto a quién es el responsable del programa en su conjunto. La dirección de este y la gestión coordinada de cinco ministerios no han logrado concordar reglas de juego claras. En su mayoría, los funcionarios trabajan "para su institución" más que para el proyecto concreto ligado a cada uno de los asentamientos. Dado lo anterior, los agentes intermedios y locales son fundamentales para articular la coherencia que una intervención intersectorial requiere.

vii) Resultados pertinentes a la problemática del capital social

El Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio es la línea de acción que se propone construir y ampliar el capital social. Opera mejor ahí donde los agentes locales conocen y tienen una presencia regular en el asentamiento, y construyen con los destinatarios una relación de apoyo, colaboración y estímulo a la autonomía. Muchos de ellos muestran un alto compromiso, pero este adquiere un perfil más bien asistencial y de solución directa, rápida y eficiente de problemas, en lugar de expandir capacidades para que líderes y pobladores gestionen por sí mismos la solución de sus problemas.

El traslado posterior a las viviendas definitivas tiende a romper o modificar el tejido social construido. La disposición espacial de las viviendas; la asignación de las familias a la vivienda, con frecuencia sin participación de los dirigentes; la cohabitación de la villa con familias que

vienen de otros lados y han accedido a la vivienda por otra vía (postulación individual u otra); y otros factores, crean tensiones y conflictos que deterioran el tejido social o impiden construir uno nuevo. El retiro de las instituciones de apoyo y sus encargados, una vez entregadas las nuevas viviendas, deja una sensación de abandono entre los habitantes. Pasado un tiempo, a ello se suma la frustración con la nueva vivienda: se vive más caro (hay más gastos), el espacio es restringido, la edificación tiene fallas de calidad, se siente a los vecinos, los espacios comunes no son seguros, y otros. Agréguese que por contar ahora con una vivienda definitiva es más difícil que antes acceder a los beneficios de otros programas sociales: la vivienda nueva implica un puntaje CAS más alto para el hogar, que reduce el acceso a beneficios de programas sociales centrales y municipales.

En términos de capital social, después de la instalación habitacional definitiva se traba el proceso de inversión social que se había activado, se pierden las antiguas redes y lazos de cooperación y el nuevo vecindario no resulta socialmente acogedor. En resumidas cuentas, el resultado es de pérdida y erosión.

**b) Sistema Chile Solidario 2002-2004, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)**

El objetivo de Chile Solidario es “mejorar las condiciones de vida de 225 mil familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional” (MIDEPLAN, 2002a). Los objetivos específicos que el sistema ha establecido son: i) apoyar psicológicamente a las familias en extrema pobreza para promover el desarrollo de sus propias potencialidades, transformándolas en sujetos autónomos; ii) acercar a las familias indigentes a los servicios y beneficios sociales disponibles en la red territorial; y iii) generar condiciones mínimas a fin de asegurar que los miembros más vulnerables de las familias tengan oportunidades para mejorar su nivel de vida.

El sistema procura organizar la oferta programática institucional, asistencial y promocional, otorgando prestaciones asistenciales garantizadas a las familias (bonos de protección y prestaciones monetarias tradicionales), incluido un apoyo psicosocial que, por medio de una intervención personalizada realizada por un promotor, conecta a la familia con redes y oportunidades que contribuyan a la satisfacción progresiva de sus necesidades básicas. En promedio, cada uno de estos agentes locales tiene a su cargo a 30 familias.

El Sistema Chile Solidario actúa en tres etapas: la primera es el “Acompañamiento” cuya principal característica es el apoyo psicosocial que presta el operador. La segunda etapa corresponde a la “Inserción social”, que consiste en contactar a la familia con la red social. La etapa final es la de “Desarrollo” cuyo fin es generar las condiciones básicas de habilitación de las familias para iniciar el fortalecimiento del capital social.

i) Concepto de capital social que se maneja

El concepto de capital social presente en Chile Solidario tiene que ver con aspectos relacionados con este capital, pero no pone el acento en las relaciones sociales de cooperación entre personas, familias y grupos. Hace hincapié en vincular a las familias con la red social de protección que ofrece la política pública, disminuir los factores de vulnerabilidad, mejorar las oportunidades e instalar capacidades para iniciar en las familias una senda de autonomía.

ii) Relaciones de cooperación que se instalan

El programa instala relaciones de cooperación entre las familias y el ámbito. Por medio del programa se instalan relaciones de cooperación entre las familias y el ámbito público social. No se contempla el desarrollo ni el fortalecimiento de relaciones sociales de cooperación de las familias entre sí, ni entre estas y el entorno comunitario.

Relaciones sociales de unión (*bonding*): en Chile Solidario se trabaja con la familia como unidad de intervención, de ahí que se pueda afirmar que se contribuye a mejorar las relaciones sociales a nivel familiar, fortaleciendo el capital social de unión.

Relaciones sociales de puente (*bridging*): en Chile Solidario no se realizan esfuerzos tendientes a reconocer y robustecer el capital social de puente que pudiera existir entre las familias con que actúa.

Relaciones sociales de escalera (*linking*): Chile Solidario colabora con la generación o mejoramiento del capital social de escalera, que relaciona a las familias con las redes públicas de oferta de servicios sociales.

iii) Beneficios esperados y logrados

Beneficios económicos y materiales: a través del programa se accede a bienes y servicios (bono de ingreso, subsidios monetarios y no monetarios, prestaciones de educación, salud y otras, acceso a programas de promoción social, entre otros).

Beneficios sociales: la acogida que se dispensa a las familias mediante el programa, al contactarlas una a una en sus lugares de residencia y operar en torno de un promotor que actúa como enlace y apoyo familiar, abre una oportunidad de desarrollo de capital social familiar, autoestima y valoración social. Sin embargo, esta experiencia no

tiene relación con la participación en redes sociales basadas en la confianza que acrecientan acciones de cooperación. Por otra parte, el papel del monitor es extremadamente gravitante; así como puede aportar al empoderamiento del grupo familiar, aun sin deseárselo puede contribuir a establecer relaciones de dependencia y clientelismo.

Beneficios político-cívicos: el sistema permite a las familias conocer que son tributarias de unos mínimos sociales, entendidos como sus derechos básicos que el programa debe cubrir. Si la familia accede a una conceptualización de derechos y no solo de servicios, ayudas o mínimos a cubrir, se ubicará en una condición más favorable para el ejercicio de la ciudadanía, aunque ello no garantiza el fortalecimiento de su capacidad de acción (*agency*), demanda o propuesta en materias de interés social o público.

Otra mirada a los asuntos cívicos que favorece a las familias es el contacto que ellas logran con diferentes agentes y ámbitos de la acción del Estado en materia social, que en el pasado no estaba a su alcance..

iv) Nociones asociadas

Generación de capacidades: Las familias que participan en Chile Solidario inician procesos que supuestamente acrecientan su capacidad de gestionar sus oportunidades, lo que contribuye a un mejor manejo de sus recursos propios y de aquellos derivados de las políticas sociales. Las mayores capacidades se adquirirían por la vía del apoyo psicosocial, que contribuye a un desbloqueo del círculo vicioso de la vulnerabilidad, que ha sumido a las familias en una situación de extrema pobreza.

Redes y participación: en Chile Solidario no se hace hincapié en el trabajo horizontal en redes, ni se abren canales de participación de las familias.

v) Herramientas técnico-metodológicas

Como principal herramienta metodológica, en Chile Solidario se contempla el papel de un promotor que contacta a las familias, define con ellas un plan de trabajo y realiza una labor de apoyo psicológico y emocional tendiente a superar las trabas relacionadas con la autoestima, la confianza y la capacidad de la familia para organizar mejor sus recursos.

vi) Institucionalidad

El Sistema Chile Solidario es tarea del MIDEPLAN. El FOSIS tiene a su cargo el Programa Puente cuya responsabilidad es contactar a las familias y vincularlas a la red social por medio de las acciones que asumen los promotores. A su vez, las municipalidades son responsables de su ejecución directa a través de una Unidad de Intervención Familiar instalada en el interior del municipio. El programa no contempla ninguna forma de participación de las propias familias en su implementación.

Una de las apuestas de Chile Solidario es contribuir a un cambio institucional en el concepto de política social dirigida a los más pobres, que pasa a entenderse como un sistema coordinado de protección social. Este nuevo concepto requiere un cambio en la lógica de acción de los funcionarios, que deberán ser capaces de operar con una visión más sistémica e integral de los temas sociales y las respuestas públicas. Por su parte, la figura de los promotores constituye un espacio de rediseño práctico de la gestión social, que debería monitorearse a objeto de extraer aprendizajes que contribuyan al nuevo diseño de política social. Por de pronto, resulta prematuro evaluar los resultados de estos diseños.

vii) Resultados

En Chile Solidario se pretende contribuir a generar autonomía en las familias en situación de extrema pobreza, para que puedan organizar mejor sus recursos y acceder a oportunidades. El propósito principal es articular una malla de protección social.

Con este fin, se canalizan recursos efectivos hacia las familias a través de su vinculación eficiente con el sistema de protección social que se constituye en torno de la red de programas y servicios sociales.

Desde el punto de vista del capital social, Chile Solidario contribuye a ampliar las posibilidades de expansión aportando a la habilitación social de las familias, aunque este no es un aspecto que se aborde directamente. Pese a lo que se enuncia en los documentos, el programa no se ocupa de la temática del capital social; sin embargo, tampoco debería producir efectos negativos sobre el capital social que pudieran tener las familias.

**c) Programas y proyectos en áreas rurales, Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) Ministerio de Agricultura**

Bajo el alero del INDAP, se ha diseñado e implementado una amplia gama de programas orientados a campesinos o pequeños productores en área rurales. A modo de ejemplo, el Servicio de Asesoría Local (SAL), el de Asesoría a Proyectos (SAP), el de Asesoría Especializada (SAE), el Programa de servicio de desarrollo local en comunidades rurales pobres (PRODESAL), el Programa de apoyo a la integración horizontal de productores por rubros, el Fondo de Desarrollo Empresarial (FODEM) y el de Fomento a la Asociatividad Campesina (FONDAC), el Servicio Rural Joven, el Programa Mujer Rural, el Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados, el Bono de Riego, y otros. Además, existen líneas de trabajo que facilitan el acceso a crédito. Por medio de estos programas, con la excepción del de crédito, se entrega asesoría técnica, capacitación y recursos materiales a pequeños productores agrícolas que se organizan como grupo o asociación. Los programas suponen la existencia de asociaciones de campesinos, pero a través del INDAP se propone que las

unidades productivas campesinas sean “un actor relevante sobre al base de sistemas de producción competitivos y empresas agrícolas asociativas efectivas” (Berdegú, 2000). En el PRODESAL, dirigido a fortalecer la agricultura familiar aumentando sus rendimientos y conexiones con el mercado, no se supone la existencia previa de asociación, sino que se apunta a crear asociatividad y apoyar una gestión colectiva como parte de la estrategia de intervención del programa.

i) Concepto de capital social que manejan los programas

En su formulación, en los programas no se hace mención al concepto de capital social. Sin embargo, el término no es ajeno a la institución, ya que hacia fines de la década de 1990 se firma un convenio entre el INDAP, la CEPAL y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), por el cual se apoyan estudios de diagnóstico sobre capital social en comunidades rurales del país y se capacita en dicho capital a 18 profesionales de las oficinas regionales del INDAP que estaban encargados de apoyar a las organizaciones campesinas. El propósito de esta capacitación fue “empoderar a los usuarios campesinos y suavizar los efectos del clientelismo”. Se trataba de “forjar un cambio en la relación agente-comunidad e iniciar un proceso de empoderamiento que incorporara los activos de capital social presentes en el medio comunitario y microrregional”, y de “integrar una visión del sistema sociocultural específico a cada comunidad en el modelo técnico manejado por la agencia”. El estudio de comunidades campesinas había dejado en evidencia “que el Estado era parte del problema de la persistencia de la pobreza rural: el capital social de grupos mejor posicionados era activado para excluir al sector campesino y condicionar los flujos de servicios y subsidios estatales mediante canales clientelistas. En otras palabras, el desafío no era simplemente añadir el capital social como una variable más a las fórmulas de los técnicos, sino capacitar a estos para percibir esas dimensiones socioculturales internas y externas al mundo campesino y transformar su interacción con las comunidades atendidas” (Durstón, 2003).<sup>3</sup>

ii) Relaciones de cooperación que se instalan

El requisito de asociatividad que tienen la mayoría de los programas del INDAP, hace que en los años noventa se multipliquen las Empresas Asociativas Campesinas (EAC). Hacia el año 2000 el catastro registraba 424

---

<sup>3</sup> La capacitación realizada en enero del 2001 a los 18 profesionales encargados de apoyar a la organización campesina lamentablemente no maduró, ya que unos meses después renunciaba el Director Nacional del INDAP impulsor de la idea. De esta forma, el Intituto siguió operando sus programas, privilegiando la atención a campesinos asociados u organizados, pero sin incorporar de modo explícito e intencionado el contexto sociocultural de las comunidades, ni los activos de capital social presentes. En la práctica, la noción de capital social se reduce a la de asociatividad y a la hipótesis de que asociarse es indispensable para que la pequeña agricultura pueda participar con éxito en la economía y hacer valer su voz en la sociedad.

EAC, que declaraban trabajar con 31.500 pequeños productores correspondientes a aproximadamente el 16 % de los campesinos del país. Estas son de muy diversas características, tamaños y mercados. Algunas solo operan en mercados locales, otras se desplazan al mercado regional, nacional e incluso internacional. Algunas han logrado beneficios materiales para sus asociados; otras no. En líneas generales, las EAC se relacionan con redes que son propias del INDAP y con el sistema financiero, en la medida en que sus asociados acceden a crédito, a lo que a veces se suma el acceso a programas de otras instituciones, tales como el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), el FOSIS y la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Personajes clave en estas relaciones son los contratistas de los servicios de asistencia técnica del INDAP, agentes intermedios que se preocupan de crear las EAC y se responsabilizan de ellas luego de entregar la asistencia técnica prevista en los programas del Instituto.

Para la formación de las EAC, se apoya la formalización de la organización y el inicio de sus operaciones; asimismo, se provee liderazgo y motivación para que el grupo opere y se asesore en casos de conflictos internos. Se ha detectado que muchas veces los agentes intermedios están mejor capacitados para estimular y movilizar la voluntad asociativa de los campesinos que para conducir posteriormente procesos sólidos en la dimensión técnico-empresarial (Berdegué, 2001). En el PRODESAL, por ejemplo, se instalan importantes relaciones con el municipio mediadas por los profesionales intermediarios a cargo de constituir y apoyar técnicamente a los grupos, quienes, además, los conectan con otras instituciones públicas (el FOSIS, la Corporación Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), el Ministerio de Educación (MINEDUC), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), la Fundación Instituto Indígena y los consultorios de salud), y a veces con empresas privadas que proveen insumos o acceso al mercado.

Se instalan, por lo tanto, relaciones sociales (capital social) de unión y de puente entre productores de un mismo rubro o instalados en un mismo lugar; capital social de escalera con ONG contratistas del INDAP (intermediarios locales) y con los programas del INDAP y los funcionarios a su cargo en las regiones. No obstante, estas son relaciones que dependen en importante medida del intermediario. La pregunta que queda pendiente es si se trata efectivamente de capital social de puente y escalera que beneficia a las EAC y los campesinos, o más bien constituye una estrategia de inserción laboral y generación de ingresos de los intermediarios locales.

iii) Beneficios logrados y esperados

Crece el número de EAC, las que obtienen acceso a asistencia técnica; algunas amplían sus mercados y ven mejorar su productividad e ingresos,

en tanto que otras no logran despegar. Los resultados dependen en importante medida de los rasgos iniciales de las EAC, donde la trayectoria previa de trabajo conjunto, la identidad del grupo, así como los rasgos o características socioculturales son de primera importancia. Las EAC logran funcionar con autonomía, expandir sus actividades económicas y enfrentar con mejores resultados las incertidumbres del mercado cuando tienen un historia previa de trabajo conjunto, cuentan con liderazgo empresarial propio (que no descansa en el intermediario), presentan una visión de mediano y largo plazo, y han construido una organización con claridad en cuanto a derechos y deberes de los socios, división del trabajo, compromisos, premios y sanciones. También tiene cierta relevancia la diversificación productiva y la capacidad de responder con nuevas ideas a restricciones del mercado, muy inestable en estos casos.

iv) Herramientas técnico-metodológicas

Las herramientas de estos programas se centran en la obligación que tienen los campesinos de asociarse para un trabajo cooperativo, a los que luego se proporciona asistencia técnica e insumos para el trabajo conjunto. En ambas dimensiones es clave el intermediario que, por una parte, moviliza la asociación y por otra, es contratista del INDAP (o de alguna de las otras instituciones). Este agente es quien articula los vínculos entre los socios, en el caso de grupos sin historia previa, y el que entabla relaciones con la institucionalidad. De esta forma, la relación agente-asociación es central y definitoria y muchas veces el vínculo que se establece es de dependencia y clientelismo.

v) Institucionalidad

Estos programas cuentan con el respaldo del INDAP y de otras instituciones relacionadas que operan con lógicas similares; sin embargo, el actor más gravitante en sus resultados es el intermediario o agente local. El diseño supone, por otra parte, capacidad de gestión de las organizaciones campesinas y buena parte de los resultados que estas alcanzan tiene que ver con la capacidad de las organizaciones de encontrar su propio rumbo. Estas experiencias permiten apreciar que la consolidación organizacional y el desarrollo empresarial de las asociaciones son el resultado de procesos que cada una debe construir internamente, desde sí misma y a su ritmo. En estos procesos los apoyos externos son indispensables, pero no pueden ir más rápido que el aprendizaje que la organización es capaz de asumir.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> A resultados similares llega un estudio que evalúa el programa de fomento productivo rural que impulsa la Fundación Andes y que se centra en grupos de campesinos y pescadores que son atendidos simultáneamente por el INDAP, el SERCOTEC y el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA).

vi) Resultados en cuanto a capital social

En la medida en que el agente intermediario se impone a los grupos (asociaciones) y estos no desarrollan liderazgos sociales y empresariales propios, pasan a ser “asistidos” por el agente y, a través de este, por el INDAP. En estos casos no hay comprensión ni aprovechamiento de capital social preexistente, ni se produce su fortalecimiento. Por el contrario, lo que suele suceder es que los vínculos internos del grupo se deterioran.

En estos programas se muestra la importancia de abordar simultáneamente los beneficios materiales y los asuntos sociales relacionados con la expansión de capacidades de trabajo conjunto, liderazgo, división del trabajo e identidad.

**d) Programa Barrios Vulnerables, División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior**

El Programa de Barrios Vulnerables nace como una iniciativa de la Subsecretaría del Interior, que a partir de octubre de 2001 se propone impulsar una intervención en dos poblaciones, en respuesta a una situación de inseguridad pública caracterizada por frecuentes episodios de balaceras provocadas por el narcotráfico. Al respecto, se desarrolló una estrategia de prevención social y situacional de la violencia, desplegando tres líneas de acción paralelas: una línea de acción policial y de inteligencia; una línea social de inversión en múltiples proyectos comunitarios; y una línea situacional, destinada a invertir en proyectos de infraestructura y mejoramiento de los espacios y áreas públicas. Su gestión se realizó en forma directa entre funcionarios de la División y dirigentes locales de ambas poblaciones, dándoles a estos un alto grado de participación y poder en la toma de decisiones relacionadas con la intervención.

i) Concepto que se maneja

El Programa opera sobre el concepto de “barrios vulnerables”, una de cuyas dimensiones estructurantes es la evaluación de la calidad y características de la cohesión social, y de la presencia de redes sociales y comunitarias, así como de conductas cooperativas y solidarias, todo ello bajo el concepto de capital social. La definición operativa de “barrios vulnerables” incorpora la dimensión de capital social en dos sentidos: i) son territorios urbanos con lazos sociales y de confianza deteriorados debido a la instalación de una visión del otro como amenazante, y ii) los lazos de cohesión social se dan en torno de fenómenos delictivos, tales como redes de micro y narcotráfico.

La acción de los narcotraficantes en estos territorios ha minado las confianzas entre los pobladores en un proceso sostenido y prolongado. El capital social comunitario se encuentra deteriorado por la presencia de capital social perverso, es decir, relaciones de cooperación en torno de

redes delictuales. La intervención entonces enfrentaba dos grandes desafíos: i) reconstituir el tejido social de base, a partir de la recuperación de las confianzas entre pobladores, entre las bases y los dirigentes y entre los dirigentes y las autoridades, y ii) instalar una red paralela a la red sociocomunitaria de “los narcos”, como referente de inclusión en la comunidad.

El programa se sustenta en la hipótesis de que la presencia de mayores vínculos sociales permitiría regular la violencia en el interior de las comunidades y conduciría intrínsecamente a una disminución en la percepción de temor, al aumentar la confianza y la reciprocidad entre los sujetos miembros de la comunidad.

ii) Relaciones de cooperación que se instalan

Relaciones sociales de puente: por medio del respaldo real (inyección de recursos) y simbólico (presencia de autoridades en terreno) se revitalizan los lazos comunitarios, promoviendo el renacimiento del tejido social preexistente. La rearticulación de las organizaciones se produce en la medida en que las organizaciones cuentan con más recursos para operar —principalmente implementos tales como instrumentos, pinturas, equipamiento de sonido, y otros— y además, con el respaldo gubernamental y presencia policial, lo que les brinda una garantía de seguridad para ocupar las calles y desarrollar actividades.

Relaciones sociales de unión: a veces estas cumplen un rol negativo en función de los objetivos de la intervención, pues ambas poblaciones —La Legua Emergencia y La Victoria— presentan rasgos de *ghettos*, donde gran parte de los pobladores se encuentran emparentados y esta suerte de “endogamia” permite que las lealtades a familiares directos o políticos formen redes de protección y encubrimiento de traficantes.

Relaciones sociales de escalera: la intervención instala todo un nuevo conjunto de relaciones para los dirigentes y las organizaciones. Desde la vinculación directa y sin intermediarios entre dirigentes y autoridades a nivel central, tales como el Subsecretario del Interior o funcionarios del gobierno con capacidad de convocatoria, hasta la relación con un conjunto de instituciones públicas y privadas que comienzan a trabajar en distintos ámbitos.

iii) Beneficios esperados y logrados

Beneficios materiales: entre los beneficios generados se cuentan los proyectos de mejoramiento del entorno y el hábitat de la población, la recuperación de espacios verdes, la implementación de infraestructura comunitaria, el mejoramiento de sedes sociales, escuelas, consultorios, y otros.

Beneficios sociales: se logró iniciar un proceso de recuperación de las confianzas entre los pobladores, a partir de la generación de instancias de encuentro y diálogo; entre los pobladores y sus organizaciones, a partir del respaldo a la gestión de estas últimas; y entre los pobladores, las organizaciones y las autoridades estatales y policiales.

Beneficios político cívicos: el acercamiento del Estado a zonas territoriales tomadas por redes de narcotráfico por las que no se podía transitar, constituye una conquista de ciudadanía para los pobladores.

iv) Herramientas técnico-metodológicas

Si bien en un principio el programa opera más bien “a pulso”, en forma casi intuitiva —puesto que en el Ministerio del Interior nunca se habían hecho intervenciones sociocomunitarias—, la aproximación al problema tiene los siguientes rasgos:

- rescata las opiniones, percepciones y propuestas de los pobladores, al intentar construir un diagnóstico compartido del problema. La intervención se produce en un constante diálogo horizontal entre autoridades, técnicos y pobladores;
- es permeable a la retroalimentación que los diversos actores hacen sobre la intervención;
- mediante la inyección de recursos y el respaldo institucional, se potencian las organizaciones locales preexistentes aprovechando los recursos ya presentes en los territorios, tanto liderazgos, como redes y orgánicas de base, a la vez que se respalda la aparición de nuevas organizaciones en el territorio; y
- se trabaja sobre la base de crear capital social comunitario que apunte a mejorar la calidad de vida de las poblaciones, pero se descuida la lucha por desmontar de su interior el capital social perverso.

v) Institucionalidad

El programa se desarrolla sobre la base de acuerdos acerca de diagnósticos y pasos a seguir establecidos colectivamente entre autoridades y pobladores. Al respecto, todos los compromisos asumidos por las autoridades estatales y funcionarios públicos fueron cumplidos y periódicamente se fue dando “cuenta pública” del grado de avance del cumplimiento de los acuerdos. Las autoridades políticas no disfrutaron mediáticamente de la intervención. Los pobladores tuvieron gran incidencia y participación en las etapas tempranas de la intervención (diagnóstico y propuestas) y en la ejecución misma de las acciones.

vi) Resultados

La apuesta de este programa por reconstruir y fortalecer el capital social comunitario e instalar relaciones cooperativas entre actores diversos de distinto orden —policiales, institucionales, públicos, privados y locales— rompe con la barrera de marginación que separa a legos de expertos, a interventores de intervenidos, pone a la comunidad en el centro y teje una trama de relaciones cooperativas que van construyendo un nuevo sentido en torno de lo que es la seguridad e inseguridad ciudadana. Este proceso conduce a reforzar la identidad de estas poblaciones, de forma que las comunidades se apropian de la intervención, llenando con sus propios contenidos la “lucha contra el narcotráfico”.

### C. Conclusiones, lecciones y aprendizajes

En el examen de algunos programas sociales implementados en Chile desde los años noventa en adelante se observa que el foco de interés de la política social no es ajeno al léxico del capital social. Se habla de capacidades, organizaciones, participación y, más recientemente, de capital social propiamente tal, como es el caso del Sistema de Protección Social Chile Solidario.

Sin embargo, al examinar la capacidad del Estado de hacerse cargo de un enfoque de este tipo, los resultados son pobres. Lo que ha fallado, más que el entusiasmo en las declaraciones generales, es la capacidad de hacer más operativas las propuestas e intenciones con respecto al diseño y la gestión de las políticas. De hecho, no se puede afirmar que en la práctica en los programas públicos se esté usando el marco analítico-operativo propio del capital social.

El diseño de los programas no se sitúa en una perspectiva de capital social, puesto que en ellos no se emplea una lógica que contemple las relaciones sociales de las comunidades en que intervienen. Aun cuando se consideran espacios de organización, se desconocen las dinámicas propias de las comunidades y el foco se pone en la prestación de determinados servicios, desconociendo los procesos de autogestión o de acción colaborativa en los destinatarios. Atenta contra un enfoque de este tipo la segmentación sectorial y temática de la política pública, que suele ignorar las dinámicas presentes en los territorios. Los esfuerzos en curso presentan dificultades de articulación e incapacidad para apreciar los temas del desarrollo social desde una perspectiva que parta de la realidad social concreta y específica, y procure una respuesta integral a los problemas en que participen efectivamente los destinatarios.

En la planificación de los programas no se acogen la especificidad local, la experiencia previa de las comunidades, las redes preexistentes y los liderazgos positivos. Más bien en ellos se instalan dinámicas paralelas de trabajo y organización social, su objetivo es claramente instrumental y no se da prioridad a la riqueza de procesos de desarrollo local autosostenido y autónomo. En realidad, este no es su propósito, sino atender de manera eficiente determinado problema social que recorta la realidad en categorías: programas sectoriales o programas dirigidos a determinados grupos vulnerables, con escasa capacidad de sumar una mirada integral al proceso de desarrollo. El resultado es una paradoja: los programas son eficientes en cobertura y resultados, pero al operar cada uno por su cuenta, sin cooperación entre sí, pierden impacto y eficacia y, como se ha señalado, no se contactan con las relaciones sociales entre las personas que están en la base del capital social.

Asimismo, en los programas sociales de carácter público se definen tiempos y metodologías ligados a determinados resultados esperados, que no se condicen con dinámicas sociales articuladoras de confianzas y capaces de contribuir al fortalecimiento o instalación de capacidades para una acción colaborativa.

Otro factor a tener en cuenta es la lógica tecnocrática y de poder de los funcionarios, habitualmente abrumados por innumerables tareas y poco dispuestos a abrir canales de diálogo y a suspender juicios técnicos definidos al margen de la realidad concreta en que se está trabajando.

Al ser examinados desde una perspectiva amplia de capital social, que alude a los contenidos socioemocionales vinculados a la acción social (Robinson, Siles y Schmid, 2003), los más variados programas calificarían como aportadores o generadores de capital social. Ello termina siendo una tautología, porque en sectores con grandes carencias, dificultades de relacionarse socialmente, vulnerabilidad y pocos espacios ciudadanos y de voz pública, el valor agregado de cualquier pequeño progreso en materia de autoestima y confianza social, o de contacto con un radio mayor de relaciones que el que rodea a la familia, redundaría en beneficios directos. Sin embargo, reducir el capital social a estos resultados que se generan por la simple capacidad de acogida que tienen los programas públicos, es una manera de desvalorizar el sentido y significado del concepto.

El comentario anterior nos conduce a una reflexión más dura en relación con la profusión de definiciones y propuestas conceptuales en torno del capital social. El exceso de términos y la moda que rodea al tema no contribuyen a hacerlo un concepto útil para la planificación del desarrollo. Lo que se observa en la literatura genera impaciencia: pareciera buscarse un nuevo contenido a la antigua máxima de que las relaciones sociales están en la base de todo emprendimiento y que lo más

valioso de una sociedad es ese “pegamento” que constituye la capacidad de confiar e interactuar. Pero ¿por qué llamar a esto capital social?

Siguiendo el análisis realizado en este trabajo, solo tiene sentido acudir al marco conceptual del capital social en relación con temas de pobreza cuando este constituye un aporte eficaz, o bien por un afán de conocimiento e investigación, para entender las dinámicas que están en la base de la generación/perpetuación de círculos de pobreza; o bien, por un propósito instrumental como es la necesidad de diseñar programas de intervención eficaces. En esta línea, teniendo en cuenta que hemos llamado capital social a las relaciones sociales recurrentes, horizontales y verticales, inspiradas en sentimientos de confianza y reciprocidad, cuyo propósito es la colaboración para fines de interés mutuo y que, por su ejercicio, movilizan activos y contribuyen a mejorar la capacidad de los pobres de manejar sus recursos y ampliar sus oportunidades, el análisis de los cuatro programas entrega algunas lecciones interesantes.

- Los programas sociales pueden ayudar a fortalecer o generar capital social solo si quienes los diseñan se lo proponen en forma exigente y premeditada, pues se deben implementar algunos procesos, definir determinados pasos y privilegiar ciertas metodologías. De no asumirse la tecnología necesaria, es posible lograr resultados en el área de capacidades, participación o voz pública, que no necesariamente se enmarcan en lo propio del capital social: acción cooperativa en función de objetivos comunes.
- Los programas, aun cuando tengan como objetivo fortalecer relaciones sociales y redes, pueden debilitar el capital previo de una comunidad. Si bien no todos los programas deben necesariamente suscribir la lógica del capital social, al menos todos los programas de desarrollo debieran asumir como un imperativo el evitar generar deterioro o erosión del capital social existente, entendido este como un recurso valioso para las familias pobres. Cada programa o iniciativa debiera ser evaluado a priori desde esta perspectiva.
- El fortalecimiento del capital social de los pobres debe entenderse como robustecimiento del capital social comunitario, localizado en un contexto y entorno, donde se instalan historias, identidades y memoria, a la vez que hay recursos, restricciones y limitaciones, oportunidades, actores, instituciones, organizaciones, liderazgos, y otros.
- Las visiones de integralidad y territorialidad están ligadas. El capital social de los pobres lleva aparejado el abordar su

condición como un asunto complejo e integral, donde coexisten y se retroalimentan situaciones de privación en diversos ámbitos, a la vez que se organizan recursos o activos. Por ello, favorecer la dinámica del capital social constituye una oportunidad para que la política social dé el salto, nada de fácil, desde la lógica sectorial a una lógica territorial.

- Es ingenuo pensar que basta instalar algunos dispositivos adecuados para ver florecer el capital social en comunidades pobres. En ellas existe un pasado con experiencias positivas de colaboración y cooperación, y también experiencias de competencia, conflicto y rivalidad. Lo importante es reconocer y trabajar desde estas experiencias, construyendo y corrigiendo a partir de ellas.
- Los programas estudiados permiten apreciar el rol fundamental que desempeña el agente local, promotor o intermediario, que es quien logra articular los procesos generando espacios de cooperación.
- Todos los programas estudiados generan relaciones sociales del tipo escalera, entendiendo como tal solo a un tipo de relación: la que vincula a las familias y colectivos con programas, autoridades y funcionarios públicos, relación que permite canalizar recursos de las políticas sociales a las familias. Solo excepcionalmente se abordan las relaciones con otros grupos situados en posiciones diferentes de la estructura social, las que posibilitarían mayor allegamiento de activos y eslabonamientos positivos en los procesos en curso.
- En el desarrollo del capital social estimulado por programas sociales, resulta central ligar en una sola mirada cuestiones de índole técnico-metodológica (sistema de provisión de los bienes y servicios, rol de los agentes intermedios, modalidad de participación de los beneficiarios, y otros) con cuestiones relacionadas con el diseño e inserción institucional y gestión de los proyectos. La forma en que se hacen las cosas, los acuerdos que se toman y las responsabilidades compartidas que están detrás constituyen la base de acumulación para la sostenibilidad de los procesos ligados al capital social.

En el ámbito de las recomendaciones o sugerencias, destacamos los siguientes puntos:

*Coproducción:* la idea de coparticipar en el diseño y ejecución de un programa es una clave ineludible en programas orientados al fortalecimiento del capital social. Esta es la base del éxito de Seguridad

Ciudadana, así como a la inversa, es la razón de los magros resultados que alcanzan programas tan innovadores y atractivos como Chile Barrio y Chile Solidario. Coproducción significa una apuesta sincera y no instrumental para buscar en común el significado y relevancia de los problemas y las posibles soluciones, ponderar los costos alternativos de las opciones que se adoptan y asumir responsabilidades por sus éxitos y fracasos.

*Asociatividad:* si bien no toda asociatividad es portadora de capital social, lo cierto es que no hay capital social sin asociatividad, entendida esta como capacidad de acción entre personas que no son familia, pero que pueden actuar en forma cooperativa. La asociatividad se genera por varios motivos: sobrevivencia, esparcimiento, espiritualidad, generación de capital humano, acceso a bienes y servicios de distinta índole, entre otros. Es constitutiva del tramado social que moviliza contactos, confianza e intercambios, los que derivan en mayores recursos y en su mejor manejo. Así, una de las claves de los proyectos que se hacen cargo de las perspectivas del capital social es la que dice relación con fortalecer la asociatividad. No obstante, parte importante de la asociatividad que generan los programas sociales no apoya la expansión de capital social, y en algunas circunstancias no reconoce ni respeta el capital social existente previamente.

*Tiempo:* el tema del tiempo es quizás uno de los aspectos más sencillos de tener en cuenta y que presenta severas dificultades a la lógica pública en materia social. Por definición, las iniciativas tendientes a construir confianzas, generar redes y relaciones y articular procesos sociales basados en la capacidad de cooperar de las personas implican tiempo, recursos y metodologías. Sobre todo el problema de la temporalidad de los procesos parece un cuello de botella complicado para la lógica pública, que opera sobre la base de criterios de cobertura, macroproblemas, grandes números y año fiscal. Sin embargo, de no asignarse a los procesos el tiempo de maduración que requieren, se arriesga pérdida de impacto en el mediano plazo y pérdida de sostenibilidad y potencia de los esfuerzos emprendidos.

*Institucionalidad:* fortalecer la asociatividad y las relaciones sociales basadas en la confianza y la cooperación no puede ser el resultado de buenas intenciones, ni de líderes visionarios o funcionarios calificados. Obedece a la instalación de un nuevo contexto normativo que, en forma progresiva y por medio de prácticas sistemáticas, se construye en torno del sentido y la relevancia otorgada a la relación con otros para acciones de interés común. Ello implica que se ha ido estableciendo un marco de normas y valores mutuamente reconocidos, que ha permitido institucionalizar procedimientos y convertirlos en formas conocidas, habituales y exitosas de conducta social. En este marco, son gravitantes

las reglas del juego conocidas y compartidas, los compromisos explícitos y la información clara respecto de los beneficios y resultados esperados.

*El agente de desarrollo:* el rol del agente de desarrollo, aquel que realiza la experiencia de la interfaz entre lo que se propone en los programas y lo que se puede lograr, resulta decisivo en la dinámica de estos. La instalación de agentes cercanos y horizontales, abiertos al diálogo y la coproducción, apoyados en espacios conocidos y validados de gestión, es la base de procesos sostenidos de generación de confianza.

*Funcionarios:* por su parte, un actor principal y complejo de incorporar a dinámicas como la descrita es el funcionario ligado a las experiencias de desarrollo. La apertura mental hacia nuevos conceptos de desarrollo y superación de la pobreza debe tender a romper la lógica técnica y burocrática que deposita en manos del funcionario el poder de decidir y gestionar los recursos. La experiencia indica que esta no es una tarea imposible, pero que no es fácil y no se produce a menos que se desarrollen prácticas concretas de una acción alternativa. El incentivo que lo hace posible es la evidencia de los resultados positivos que se alcanzan y la gratificación (y alivio) que se siente al formar parte de un proceso que descansa en varias espaldas y no solo en una.

## Bibliografía

- Asesorías para el Desarrollo (2002), *Evaluación del Programa de Desarrollo Local IMPULSA. Informe final*, Santiago de Chile.
- Atria, Raúl y Marcelo Siles (comps.) (2003), "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma", *Libros de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2194-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Banco Mundial (2000), *New Paths to Social Development*, Washington, D.C.
- Berdegú, Julio (2000), *Cooperando para competir. Factores de éxito de las empresas asociativas campesinas*, Santiago de Chile, Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1999), "Chile: household risk management and social protection", Washington, D.C., inédito.
- Cáceres, T. (2003), "Estudio de caso: ¿Construir un barrio o un baile de los que sobran? Villa Nuevo Resbalón de Cerro Navia y Villa San Arturo de Maipú", *Historias de ciudadanía entre familias pobres urbanas: la incidencia de las políticas sociales locales*, Francisca Márquez (ed.), Fundación Ford-SUR.
- Concha, X. y otros (2001), "Superación de la pobreza y gestión descentralizada de la política y los programas sociales", *Descentralización. Nudos críticos*, Dagmar Raczynski y Claudia Serrano, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

- Dammert, Lucia (2001), "Construyendo ciudades inseguras: temor y violencia en Argentina", *EURE*, vol. 27, N° 82, Santiago de Chile, diciembre.
- División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior (2003), *Resultados de la Jornada de trabajo entre actores de la población Legua de emergencia*, Santiago de Chile, marzo.
- Durston, John (2003), "Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, *Libros de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2194-P), Raúl Atria y Marcelo Siles (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- \_\_\_\_\_(1999), "Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala", *serie Políticas sociales*, N° 30 (LC/L.1177-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Granovetter, M. (1973), "The strength of weak ties", *American Journal of Sociology*, vol. 78.
- Lin, Nan (2001), *Social Capital*, Londres, Cambridge University.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (2002a), "Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza", Santiago de Chile, Secretaría Ejecutiva Chile Solidario.
- \_\_\_\_\_(2002b) "Sistema Chile Solidario. Protección social integral para las familias más pobres del país", Santiago de Chile.
- Moser, Caroline (1994), "Confronting crisis", documento de trabajo, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Muñoz Vera, Jorge (1999), *El Programa Chile Barrio y sus aportes a la modernización de la gestión pública. Estudio de caso*, Santiago de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).
- Narayan, Deepa (1999) "Bonds and bridges, social capital and poverty", *The World Bank, Working paper*, N° 2167, Washington, D.C.
- Narayan, Deepa y otros (2000), *Voices of the poor: Can anyone hear us?*, Oxford University Press.
- Pérez, C. (2002), "Chile Solidario. Desafíos para superar la extrema pobreza en Chile", Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001), *Choices for the Poor. Lessons from National Poverty Strategies*, Alejandro Grinspun (ed.).
- Rabotnikof, Nora (1999), *La caracterización de la Sociedad Civil en la perspectiva del Banco Mundial y del BID*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), junio.
- Robison, Lindon, Marcelo Siles y Allan Schmid (2003), "El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro", *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, *Libros de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2194-P), Raúl Atria y Marcelo Siles (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.

- Sabatini, Francisco, Gonzalo Cáceres y Jorge Cerda (2001), "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción", *EURE*, vol. 27, N° 82, Santiago de Chile, diciembre.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Anchor Books, Random House, Inc.
- Serrano, Claudia (2002), "Pobreza capital social y ciudadanía", documento de trabajo, Santiago de Chile, Asesorías para el Desarrollo, abril.
- \_\_\_\_ (1999), "Participación social y ciudadanía", documento de trabajo, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- Uphoff, Norman (2003), "El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza", *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, *Libros de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2194-P), Raúl Atria y Marcelo Siles (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Woolcock, Michael (1998), "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory of Society*, vol. 27, N° 2.

## Capítulo V

### Programas de superación de la pobreza y capital social: la experiencia argentina

*Gabriel Kessler*<sup>1</sup>  
*María Cecilia Roggi*<sup>2</sup>

#### Introducción

En los últimos tiempos, pocos conceptos han conocido tal profusión de trabajos como el de capital social, tanto en el ámbito académico como en el de las políticas sociales. En este último campo, el uso del concepto ha contribuido a redefinir los enfoques de las políticas de superación de la pobreza en la medida en que han puesto en el centro del debate la importancia de los lazos sociales, las formas de solidaridad y la cooperación. De este modo, se han evidenciado los efectos —tanto negativos como positivos— de las intervenciones sociales en las comunidades. El concepto de capital social también ha estado presente en las etapas de diseño de programas sociales destinados a la pobreza, que también se pueden estudiar desde esta perspectiva. En este trabajo se analizan seis programas sociales implementados en Argentina durante la década pasada y principios de la presente y cuyas evaluaciones han sido estudiadas bajo la óptica del capital social, intentando esclarecer las

---

<sup>1</sup> Consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y miembro de la Universidad Nacional de General Sarmiento/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UNGS/CONICET) (gkessler@dd.com.ar).

<sup>2</sup> Investigadora Asociada, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (mcroggi@uolsinectis.com.ar).

previsiones realizadas en los diseños técnicos e institucionales, así como los procesos de creación o fortalecimiento del capital social generados durante su implementación.

En este estudio se utilizan principalmente —como marco analítico compartido— los trabajos desarrollados por la CEPAL, en particular por John Durston (2003). En él se define el capital social como el conjunto de recursos ligados a la posesión de una red de relaciones. Estos recursos se vinculan, a su vez, al contenido de dichas relaciones sociales, que se estructuran sobre la base de actitudes de confianza, reciprocidad y cooperación.

Sin entrar en la discusión sobre la “propiedad” del capital social, diremos que en el concepto operativo que trabajamos aquí se pretende dar cuenta de la vinculación entre el nivel de la cultura y el de la estructura, pero privilegiando la atención en las relaciones sociales por sobre los marcos normativos. En tal sentido, el capital social es entendido como un recurso de la comunidad que está constituido por normas, prácticas y relaciones interpersonales. “Es la institucionalidad informal dentro y fuera de las organizaciones formales, en el nivel de comunidad o sistema social más amplio, que determina cómo funcionan tales organizaciones en la práctica: lo que Firth (1961, citado en Durston, 2003) llamó “organización social”.

A fin de organizar el análisis y facilitar la difusión de lineamientos para la acción, hemos optado por seguir una definición operativa basada en los trabajos citados, que distinga en cada caso estudiado tres tipos de capital social:

- *Capital social comunitario*: alude a lazos fuertes que conectan a miembros de familias, vecinos, amigos, socios. Estos lazos son aquellos que vinculan a personas que comparten características sociodemográficas. La comunidad puede ser territorial o funcional y el capital social comunitario reside tanto en las redes de relaciones interpersonales como en las estructuras normativas y sancionadoras. En concreto, se trata de la indagación del impacto de los programas en la creación y reforzamiento de vínculos locales y procesos participativos.
- *Capital social de puente*: se refiere a los lazos que conectan a individuos de diferentes grupos (étnicos, sociales, laborales, y otros) e implican vinculaciones horizontales con personas en similares situaciones económicas o de poder. Se trata aquí de alianzas regionales o nacionales, de vínculos que dan acceso a personas e instituciones más allá de la comunidad

próxima. En los casos estudiados indagamos principalmente la creación y fortalecimiento de estos vínculos extraterritoriales, en función de la existencia de procesos de rendición de cuentas, de toma de decisiones y de producción conjunta de bienes materiales o simbólicos.

- *Capital social de escalera*: comprende las relaciones establecidas entre actores con distinto grado de control y poder sobre recursos. Se trata de lazos verticales entre los grupos de bajos recursos y personas o grupos en posiciones de influencia en organizaciones formales (instancias estatales, bancos, organizaciones sectoriales, u otras). Aquí se apunta a dar cuenta del acceso a los lugares de toma de decisiones. En concreto, exploramos los mecanismos institucionales que tendieron al fortalecimiento de las capacidades de negociación, proposición e intervención en las decisiones atinentes a las acciones del programa. Asimismo, analizamos la existencia de acciones de robustecimiento y sostenimiento de las organizaciones, y su reconocimiento como interlocutores válidos por parte de instancias con mayor poder.

En la primera parte del trabajo, se analizan sobre todo cada uno de los casos, señalando sus particularidades con respecto a su diseño y a los procesos que favorecieron la construcción de capital social en sus diferentes formas. En la segunda parte, se presentan las lecciones aprendidas por el conjunto de los programas, y se formulan recomendaciones en pos de un fortalecimiento del capital social en las distintas políticas de superación de la pobreza. No podemos dejar de resaltar una gran ausencia en este trabajo, ajena a nuestra voluntad: la dimensión de género, elemento central en el análisis del capital social y en toda evaluación de políticas sociales. Nuestros objetivos contemplaban una reflexión particularizada sobre esta dimensión; sin embargo, debemos señalar que en el conjunto de evaluaciones analizadas nos hemos encontrado con un muy escaso desarrollo del tema. Como resultado, si bien hay puntualizaciones sobre esta materia a lo largo del trabajo, no nos ha sido posible desarrollarlas de forma autónoma.

## **A. Los programas analizados en el contexto de las políticas sociales de los años noventa**

Durante la década pasada, la situación social en la Argentina se caracterizó tanto por la profundización de la pobreza en los sectores históricamente más postergados de la población, como por la emergencia de nuevos problemas, particularmente relacionados con el

mercado de trabajo, que afectaron directamente a los sectores definidos como clase media.<sup>3</sup>

Es en este contexto donde se va estructurando un modelo de política social que procuró ajustarse al modelo de liberalización económica aplicado en toda la región y tuvo como resultado la expansión desarticulada de la oferta de programas focalizados. En efecto, el retroceso de las formas extendidas de protección social y la merma en la calidad y cobertura de las instituciones universales de educación y salud, fueron acompañados de la multiplicación de intervenciones dirigidas a resolver necesidades puntuales y específicas —como la alimentación, la salud o la vivienda— o a crear fuentes de ingreso monetario alternativas al empleo, que se centraron en la población de mayores necesidades relativas.

Se trató, por una parte, de un avance hacia estilos más flexibles de gestión burocrática, que incluían la participación social mediante la delegación de tareas en las organizaciones de la sociedad civil que participaron tanto en la implementación como en la gestión de recursos económicos. Pero también tuvo lugar una desatención por parte del Estado nacional y los gobiernos provinciales con respecto al fortalecimiento de las capacidades institucionales, administrativas y técnicas del sector público.

Otra de las dificultades de estas reformas, señalada por varios autores, se relaciona con la aparición de nuevos problemas sociales y poblaciones vulnerables para los que no se han diseñado intervenciones adecuadas. Los programas delineados en los años noventa (muchos de ellos vigentes hoy) estaban dirigidos a situaciones de pobreza estructural, es decir, a hogares con carencias crónicas y, en general, ubicados en hábitat determinados (asentamientos, barrios de emergencia). Pero la magnitud de la crisis argentina ha conducido a otros hogares, con características muy distintas, a una situación de pobreza o al menos de alta vulnerabilidad. Es el caso de los nuevos pobres o de los hogares expuestos a una alta rotación laboral, lo que podemos llamar trayectorias laborales inestables.

En un análisis de conjunto de las políticas sociales en el período, no podemos dejar de señalar algunas cuestiones referidas a su contexto institucional. Así, concordamos con Acuña, Kessler y Repetto (2002) cuando señalan que las políticas sociales están signadas por la volatilidad, la ausencia de flexibilidad, la falta de coordinación entre políticas y programas, y una débil cultura de evaluación de programas sociales.

De este modo, durante la década pasada se van configurando diferentes modalidades de intervención social, fuertemente condicionadas/potenciadas por los lineamientos de los organismos multilaterales

---

<sup>3</sup> Para una descripción más acabada de este proceso, véanse, entre otros: Lo Vuolo y otros (1999); Minujín y Kessler (1996); Cortés y Marshall (1999); Isuani, Le Vuolo y Tenti (1991).

de crédito. Muchos de los programas sociales del período se ejecutaron con un considerable financiamiento externo y se caracterizaron por contar con más recursos que las áreas tradicionales (salud y educación) y tener un diseño más preciso y recursos humanos más calificados, aunque contratados en un régimen fuera del empleo público.

Fue así como la cantidad de programas sociales dirigidos a la población en situación de pobreza cubrieron un espectro significativo, tanto en la cantidad de experiencias como en la variedad de intervenciones. Nuestro trabajo se concentrará en dos tipos de estrategias: las orientadas a la transferencia de ingresos directos a las familias y aquellas de provisión de bienes o servicios destinadas a mejorar la calidad de vida y las oportunidades de su población objetivo.

Dentro del primer grupo de programas, encontramos aquellos en que se apunta a una cobertura mayor, se plantea una estrategia universalista y están “orientados a producir respuestas masivas que permitan aliviar las difíciles condiciones de vida imperantes, especialmente en los grandes conglomerados urbanos” (Benencia y Flood, 2002). En estos casos, las prestaciones y sus mecanismos de apropiación por parte de los beneficiarios son especialmente individuales o familiares.

Para nuestro análisis hemos tomado los casos del Plan Trabajar y del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD), en su etapa inicial. Ambos programas —asentados en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social— han tenido un despliegue territorial de alcance nacional mediante mecanismos descentralizados de implementación, contado con un presupuesto significativo y llegado a una gran cantidad de beneficiarios. También se encuentran los programas sociales focalizados, que se organizan en torno del desarrollo de proyectos comunitarios de pequeña escala, como el Programa Social Agropecuario (PSA), dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR); el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA); y el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), todos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social.

Estos programas se caracterizan por implementar una modalidad de intervención de escala mucho menor, con estrategias de trabajo territorialmente localizadas, donde el desarrollo de capacidades grupales resulta de gran importancia para su éxito o fracaso. En este caso, las prestaciones y servicios requieren de la gestión asociada de los recursos puestos a disposición por el Estado.

En la mayoría de los casos, se trató de programas de alcance jurisdiccional, con presupuesto y cobertura mucho menor que los del

primer grupo. A su vez, en ambos grupos encontramos diseños institucionales descentralizados. Tanto en el Plan Trabajar como en el PJHD y el PSA se desarrollaron diseños de implementación fuertemente descentralizados en la toma de decisiones, como también para la ejecución y provisión de las prestaciones.<sup>4</sup> Por su parte, tanto en el caso del FOPAR como en el del PAGV, si bien en ellos se incluye la participación de los organismos locales en el diseño de los proyectos, la ejecución financiera, la selección de beneficiarios, el acceso a la prestación y el seguimiento quedan en manos de los organismos centrales.

En cuanto a los criterios de focalización utilizados, en todos los programas seleccionados, con excepción del PSA, se recurrió a los indicadores de pobreza, tanto por necesidades básicas insatisfechas como por línea de pobreza. En el PSA —debido a su orientación sectorial— se trabaja con indicadores productivos, focalizados en microproductores, lo que permite llegar a las poblaciones más pobres entre los productores rurales. Finalmente, cabe señalar que en todos los casos analizados encontramos prestaciones principales centradas en transferencias monetarias tanto individuales como grupales.<sup>5</sup> Solo en el caso del PSA, estas prestaciones se vinculan directamente a un proyecto productivo cuyo financiamiento es realizado directamente por el programa mediante créditos directos.

---

<sup>4</sup> En este caso, consideramos la descentralización teniendo en cuenta si la prestación se entrega directamente en el programa en el nivel central o si se realiza por intermedio de las jurisdicciones provinciales o municipales.

<sup>5</sup> Se entiende por prestación principal aquella que implica una erogación mayor dentro del presupuesto del programa y que, además, se vincula directamente a las metas establecidas.

Cuadro V.1  
ARGENTINA: PROGRAMAS SOCIALES ANALIZADOS

|                               | Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)  | Programa Social Agropecuario (PSA)   | Plan trabajar  | Plan jefas y jefes de hogar desocupados   | Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)   | Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)   |
|-------------------------------|--|--|--|---|---|--|
| Objetivos                     | <p>1. Mejorar la capacidad de los sectores pobres para la identificación, el diseño, la implementación, el mantenimiento y la operación de proyectos de pequeña escala</p> <p>2. Atender necesidades específicas de las comunidades más pobres</p> | <p>1. Apoyar a los pequeños productores minifundistas para que puedan aumentar sus ingresos mediante la capacitación, la asistencia técnica y financiera, intensificando las producciones actuales, incorporando tecnología, cambiando hacia rubros no tradicionales o integrando la producción con pasos poscosecha</p> <p>2. Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias campesinas y su organización, a partir de su participación organizada en diferentes niveles, espacios e instancias de la gestión del programa</p> | <p>Brindar ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados/as en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social, por medio de su participación en la ejecución de obras de infraestructura comunitaria y social</p> | <p>Brindar ayuda económica a jefas/es de hogar desocupados, con el fin de propender a la protección integral de la familia, asegurando la concurrencia escolar de los hijos así como su control de salud y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral, prioritariamente en proyectos productivos de impacto ponderable como beneficios comunitarios</p> | <p>1. Mejorar la calidad de vida de la población con NBI* y bajos ingresos, asentadas en barrios de aglomerados urbanos con carencia de equipamiento comunitario e infraestructura básica de servicios</p> <p>2. Generar un Modelo de Gestión Asociada y promover la organización y el desarrollo comunitario</p> | <p>Contribuir a disminuir la exposición a riesgos sociales, mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la población pobre de los grandes aglomerados urbanos y los núcleos de población indígena del país, y mejorar la eficiencia y eficacia del gasto social a disposición de los grupos en las áreas atendidas</p> |
| Año de inicio                 | 1996 - en vigencia <sup>b</sup>  | 1993 - en vigencia   | 1996/2000  | 2001 - en vigencia  | 1995 - en vigencia  | 1996 - en vigencia <sup>c</sup>  |
| Inversión                     | 46 millones de dólares   | 70 millones de dólares   | 786 millones de dólares  | ...   | 170 millones de dólares   | 60 millones de dólares   |
| Tipo de Prestación/ Préstamos | Asistencia financiera y organizativa a proyectos comunitarios  | Asistencia financiera (créditos directos) y asistencia técnica a emprendimientos productivos asociados   | Subsidio individual  | Subsidio individual   | Construcción de viviendas, soluciones habitacionales, obras de infraestructura equipamiento comunitario Regularización de dominio   | Financiamiento de procesos de planificación participativa, proyectos de atención directa y proyectos de fortalecimiento institucional  |

(continúa)

Cuadro V.1 (conclusión)

|                           | Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)   | Programa Social Agropecuario (PSA)                         | Plan trabajar                                    | Plan jefas y jefes de hogar desocupados          | Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) | Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)  |
|---------------------------|---|--|--|--|---|---|
| Población beneficiaria    | Organizaciones comunitarias de base<br>Población NBI <sup>a</sup> y barrios en localidades pobres | Pequeños productores minifundistas                         | Trabajadores desocupados                         |  | Población pobre                               | Adultos mayores de 60 años, mujeres jefas de hogar con hijos menores de 14 años, jóvenes de 14 a 24 años, discapacitados en situación de pobreza y vulnerabilidad social de grandes conglomerados urbanos |
| Cobertura geográfica      | 6 provincias  | 20 de 22 provincias  | Todas las provincias                             | Todas las provincias                             | 19 provincias                                 | Aglomerados urbanos de 12 provincias  |
| Dependencia institucional | Ministerio de Desarrollo Social   | Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social | Ministerio de Desarrollo Social               | Ministerio de Desarrollo Social   |

Fuente: Elaboración propia.

- <sup>a</sup> Necesidades básicas insatisfechas.  
<sup>b</sup> Las acciones y el presupuesto del FOPAR han sido reorientadas hacia el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA).  
<sup>c</sup> En la actualidad, el programa PAGV fue rediseñado y su inversión orientada al Programa Familias por la Inclusión Social.

## **B. Capital social y programas sociales**

### **1. La modalidad de implementación de los programas**

A partir de los casos seleccionados, el trabajo de análisis se concentró en la caracterización del diseño institucional de cada programa y en la identificación de procesos que favorecieran la construcción (o fortalecimiento, según el caso) del capital social en sus diferentes formas.

En primer lugar, el FOPAR se creó como un programa de financiamiento de iniciativas comunitarias de infraestructura y capacitación en barrios y localidades de los departamentos más pobres del país.<sup>6</sup> En su diseño, se estableció como objetivo principal la participación de los beneficiarios, de modo de garantizar tanto la transferencia de capacidades de gestión, como la exitosa ejecución de los proyectos, su adecuación a las necesidades y la sostenibilidad futura de las obras construidas. Su estrategia de intervención se basó en la convicción de que un proceso que se pretende centrado en la demanda de la comunidad, requiere de la provisión de apoyo externo (neutral) para superar las asimetrías de información y de poder existentes tanto dentro de las comunidades como entre estas y otros actores (Serrano, 2000). De este modo, en el programa se desarrollaron procedimientos y criterios de gestión (focalización, promoción, evaluación, compra y supervisión) que contribuyeron a que casi la totalidad de los subproyectos elegidos fueran completados dentro de los marcos financieros, técnicos y administrativos previstos.

El Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), por su parte, “buscó alcanzar sus objetivos a través de la implantación de un modelo de gestión participativo en el ámbito local, la articulación con iniciativas comunitarias sobre la base del fortalecimiento de los organismos locales públicos y de la sociedad civil” (Reglamento Operativo, Viabilización del Acceso a Servicios Sociales (CVASS), febrero de 1998). Su diseño técnico institucional apuntaba a actuar descentralizadamente en el ámbito de comunidades (barrios) urbanas y rurales, sobre la base de procesos de planificación participativa que propiciaran soluciones solidarias, consensuadas, integrales y coordinadas a las necesidades de los grupos vulnerables. La sostenibilidad de los proyectos se asentaba, entonces, en la articulación y concertación entre los distintos actores sociales: Estado nacional, provincial y municipal; sociedad civil y comunidad. El PAGV, sin embargo, implicó un intenso

---

<sup>6</sup> El Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), es un componente del Programa de Desarrollo Social (PRODESO) y depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

trabajo barrial que, al contribuir a cimentar el capital social comunitario, no dejó de hacer emerger conflictos que el incremento de las relaciones barriales pone en evidencia.

En cuanto al Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), resulta significativo destacar su intervención en cada barrio o comunidad por medio de un Proyecto Ejecutivo Integral (PEI), conformado por propuestas de acción para las distintas dimensiones en que se realizan prestaciones. Su implementación supone el desarrollo articulado de proyectos de infraestructura, de propuestas de desarrollo social, de mitigación ambiental y de regularización de dominio, e implica la puesta en práctica del sistema de relaciones sociales que se establecen en el nivel del proyecto. Su aplicación, entonces, se encuentra condicionada tanto por las relaciones entre los diversos actores previas al inicio del proyecto, como por las características que haya tenido el proceso de formulación del PEI y la naturaleza de los compromisos entre los actores y las capacidades institucionales de las unidades ejecutoras provinciales (Clichevsky y Chiara, 2000).

El Programa Social Agropecuario (PSA) se diseñó como un fondo de desarrollo rural, de alcance nacional, implementado mediante el desarrollo de Emprendimientos Productivos Asociativos (EPAs) para actividades de autoconsumo y otras orientadas al mercado. Estas actividades son acompañadas de asistencia financiera, asistencia técnica, apoyo a la comercialización y capacitación. Una de las características más destacables del diseño institucional del programa son los Consejos Provinciales y Locales. En estos consejos se ha ofrecido la posibilidad de un foro de discusión sobre el tipo de políticas de desarrollo rural que resultan más apropiadas para la provincia y respecto de las necesidades de los pequeños productores. También han servido para diseminar experiencias exitosas y, para los diversos actores, se han convertido en los canales de acceso de toda la información del programa (incluyendo el presupuesto y la aprobación de los proyectos presentados). De esta manera, esta modalidad de intervención permitió la creación y fortalecimiento de espacios de negociación y decisión, donde los propios beneficiarios tuvieron una presencia muy importante, proceso que ha contribuido al robustecimiento del capital social de puente.

El Plan Trabajar fue el más importante programa de empleo en términos de envergadura antes de la creación del PJHD (que es analizado más adelante), y se convirtió en el eje de la estrategia del gobierno frente al problema del desempleo, siendo el primer programa dentro de su área en que se incorporaron procedimientos sistemáticos para la supervisión

en campo, así como para el desarrollo de un sistema de gestión de la información.<sup>7</sup>

Un rasgo central del Plan Trabajar es que para su implementación precisaba que las instituciones locales generaran previamente proyectos en que se incluirían los beneficiarios, que en general, no eran objeto de diagnósticos ni de análisis de alternativas o de viabilidad técnica, financiera, económica o social. Aunque el plan promovía la participación de diferentes tipos de organismos que, a nivel provincial, intervenían con mayor o menor grado de amplitud en las instancias de formulación y ejecución de los proyectos, esta estuvo limitada por una difusión restringida y la escasez de recursos y capacidades de los organismos.

Finalmente, en relación con el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD), en términos de su diseño, en este plan se procuró también establecer una relación directa entre la Nación —y sus organismos de gobierno— y la población, intentando así limitar los problemas vinculados a la intermediación y las prácticas clientelares. El control de la adjudicación y realización de este plan es ejercido —según determina su decreto de creación— por los Consejos Consultivos de cada localidad, integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales, y por los niveles de gobierno que correspondan. Estos consejos tienen como función prioritaria asegurar localmente el control, la transparencia y la efectiva ejecución del programa.<sup>8</sup>

Hasta aquí vimos que, en sus diseños institucionales y de gestión, la mayoría de los programas se orientaron a desplegar estrategias de participación y articulación de los actores involucrados en los diversos niveles de gestión. Sin embargo, aun enmarcados todos ellos en el contexto de políticas sociales descrito más arriba, los diferentes arreglos y modalidades de ejecución derivaron en formas diversas de construcción del capital social.

A continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones efectuadas a partir del análisis —utilizando el marco analítico propuesto— de los procesos de construcción de los diversos tipos de capital social en los programas estudiados.

---

<sup>7</sup> Eventualmente, el área de supervisión del Trabajar se convirtió en la Unidad de Supervisión de todo el Ministerio.

<sup>8</sup> Existe, asimismo, el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC), que tiene también el objetivo de asegurar el control, la transparencia y la efectiva ejecución del programa. El CONAEyC es un espacio multisectorial, presidido por el Ministro de Trabajo e integrado por representantes del gobierno, organizaciones sindicales, religiosas, no gubernamentales y del sector privado.

## 2. Capital social comunitario

En el conjunto de las evaluaciones, se destaca que las distintas estrategias participativas contribuyeron a aumentar la confianza y cooperación entre los vecinos. En muchos casos, ellas sirvieron para conocer a personas que vivían en la misma cuadra y con las que no existía ningún vínculo o primaba la desconfianza y temor. No se trata de un tema menor, ya que las evaluaciones nos permiten advertir que los vínculos comunitarios no son naturales, aun entre vecinos próximos. No obstante, en los programas se comienza a operar en el nivel local, dando por sentados ciertos atributos de los vínculos locales: la posesión de un grado de conocimiento mínimo entre los vecinos, una predisposición natural a acercarse y cooperar, o ambos.

Salvo excepciones, en los diseños tampoco parece contemplarse la existencia de potenciales conflictos en tales vínculos. En el mejor de los casos, ellos son considerados como problemas por resolver y, en la medida de lo posible, minimizados. Por el contrario, se debería aceptar que el conflicto es un componente normal de la sociabilidad. Como nos recuerda G. Simmel, el potencial asociativo de la conflictividad es tan importante como el de la cooperación. La pregunta, en el caso de las políticas sociales, es cómo trabajar con dichos conflictos y de qué forma incorporarlos en el trabajo a nivel local. No se trata de intentar evitarlos, como una anomalía en una comunidad idealmente armónica, sino de integrarlos en el diseño y ejecución de los planes.

En tal sentido, la experiencia del PSA sirve como ejemplo posible de ser replicado. Su éxito —en términos comparativos— con relación a la participación y el empoderamiento (*empowerment*) comunitarios, señala que dichos procesos no implican necesariamente la constitución de espacios e intercambios siempre armónicos. De lo que se trata es de generar mecanismos para incorporar y gestionar comunitariamente los conflictos suscitados, a partir de un aprendizaje colectivo de formas de negociación. Todos los actores deben aprender a negociar entre sí, objetivo que, por lo general, se encuentra fuera de las tareas de capacitación de los programas, pero que podría encararse a nivel intermedio y local.

Hay un factor que contribuye a reforzar la conflictividad latente en las comunidades: la unidad de intervención en la mayoría de las políticas focalizadas es el barrio, tal como aparece en las definiciones catastrales. Sin embargo, tal delimitación no siempre coincide con la percepción y delimitación geográfica de los que allí viven. Incluso en los programas con elementos más participativos se considera como un dato previo la definición de la unidad de intervención. Así, al no tomar en cuenta las

definiciones locales de “barrio”, se comienza por establecer unidades de intervención artificiales, en que se obliga a actores individuales y colectivos sin lazos previos y, en muchos casos, competitivos entre sí y no complementarios (por ejemplo, dos asociaciones barriales), a interactuar para llevar adelante un proyecto. En consecuencia, se debe intentar incluir la definición local de barrio en la delimitación de las unidades de intervención.

En las evaluaciones de programas en cuyos objetivos se contempla la construcción de infraestructura barrial: comedores, salas de salud, centros comunitarios y otros, se advierte el control y apropiación informal de dichos espacios por parte de sectores de la comunidad, obstaculizando o hasta excluyendo a otros grupos o personas. El resultado es la exclusión de parte de la comunidad, a la que se priva del acceso a bienes colectivos, al tiempo que se profundizan conflictos y procesos de fragmentación local.

En los programas no se contempla aún este problema. Si bien se han creado distintas instancias a nivel intermedio para controlar la transparencia de adjudicación de planes o discutir los proyectos que van a emprenderse, no se ha pensado en formas de regulación que contrarresten lo señalado. En los programas se deben incorporar reglas claras y formas de control del uso de cada espacio, subrayando el hecho de que el grupo promotor del proyecto no necesariamente es su utilizador privilegiado o aquel que regula el espacio público creado. Existe una necesidad de trabajar a partir de la idea de bien colectivo amplio y no restringido a un grupo determinado. El escaso rol que se da a los gobiernos municipales en la implementación de los programas, contribuye a estos procesos de apropiación informal, y es en este nivel donde se podría tener el poder de controlar y regular tal problema.

El análisis de los planes permite afirmar que el diseño mismo de la mayoría de estos contribuye a profundizar el problema antes señalado. Prima la lógica de la competencia abierta para la adjudicación de recursos a las organizaciones de la sociedad civil. Esto es considerado como un mecanismo que garantizaría la meritocracia y la transparencia, pero en las evaluaciones se muestra que la competencia afecta a los lazos locales. En los programas no se prevén formas de intervención para impedir que la competencia entre proyectos genere luego la exclusión de los “perdedores”. Deberían implementarse pautas que, justamente, diferencien las instancias, de modo que a la competencia inicial le sucedan instancias reguladas de interacción y participación en la gestión de los proyectos de todos los que antes fueron competidores.

A nivel intermedio, se debería prestar atención al impacto diferencial en el capital social, según el tipo de bienes y servicios que se ofrecen en los programas y el tipo de problemas que se generan. Así,

aumentaría la probabilidad de afianzamiento de lazos colectivos en los bienes que, por definición, aparecen como directamente ligados al interés individual de un grupo de actores, como es el caso de los emprendimientos productivos en el PSA. Por el contrario, cuando se trata de bienes colectivos o de bienes individuales de distribución colectiva (distribución de subsidios y de bienes materiales), la complejidad es mayor y los conflictos se vuelven más intensos.

Retomando la cuestión del acceso a bienes colectivos, las evaluaciones denotan que la inserción en los distintos servicios (salud, educación, tiempo libre) de grupos que estaban excluidos es un requisito básico para construir capital social. El aumento de la accesibilidad no solo contribuye a una distribución más equitativa de bienes colectivos, sino que también va conformando terrenos de interacción, encuentro y negociación entre vecinos. Por ende, esto conduce a interrogarse sobre un tema que no hemos visto en las evaluaciones: las reglas de acceso formales e informales en las distintas instituciones locales. Cuando decimos reglas y exigencias formales, nos referimos a los horarios de atención y al tipo de requisitos (ser socio, pago de cuotas o prestaciones, u otros) que permiten prever qué tipo de población no tendrá acceso. Así, por ejemplo, los horarios de atención de los consultorios en los hospitales y salas de atención primaria dejan fuera a la población adulta ocupada. Por otra parte, existen las reglas informales, más complejas de percibir y remover, que también contribuyen a delimitar poblaciones que no accederán a servicios. Nos referimos a barreras y mecanismos institucionales vinculados a la posesión de capital social mínimo para acceder a un servicio; al umbral de capital cultural básico para interactuar en ellos de manera eficaz; y a otros obstáculos de orden sociocultural. A nivel intermedio se puede estar atento a detectar y contrarrestar barreras y mecanismos informales que contribuyen a la exclusión en el nivel local.

En esta misma dirección, en los programas tampoco se interroga sobre el umbral mínimo de dotación de capitales para la construcción de capital comunitario. De manera semejante a como muestra González de la Rocha (2000), la "pobreza de recursos" erosiona la posibilidad de que haya mecanismos de reciprocidad y cooperación entre individuos y familias, lo que impacta en el desarrollo de los programas sociales. En la evaluación del PROMEBA se observa la dificultad de cumplir los compromisos asumidos por los beneficiarios en el pago de tasas e impuestos y en las cuotas para la conformación del Fondo Social Comunitario. En el nivel de los vínculos locales, puede resentirse la relación entre "deudores" y pagadores, dado que la falta de pago de algunos obstaculiza la obtención del bien o servicio en cuestión, e implica un mayor gasto para los otros cuota-partistas, o ambas cosas.

En lo que respecta a las evaluaciones, mediante estas se puede captar qué poblaciones han sido excluidas del capital comunitario, incorporando una “historia” del desarrollo de los programas de modo de señalar qué grupos han ido quedando fuera en sus distintas fases. Por otra parte, falta tomar más en consideración a los grupos de control que reúnan los atributos de la población-meta, pero que no están cubiertos por el programa en cuestión. De este modo, se podrá captar qué atributos implican una dificultad de acceso, que es una forma de percibir las reglas informales de exclusión de las instituciones. Este trabajo no debe hacerse en la evaluación final, sino en los monitoreos de medio término, porque es la única forma de incluir a los grupos e individuos con riesgo de exclusión mientras el programa está realizándose.

También en las evaluaciones se advierte que los procesos participativos favorecen la “capacidad de aspiración” de los grupos; dicho de otro modo, ellos contribuyen a que la insatisfacción de las necesidades sea percibida como injusta y se visualicen instancias con poder de resolución, dirigiendo hacia ellas sus demandas. Tal incremento de la capacidad de aspiración es señalado como un rasgo positivo, en cuanto es un paso inicial pero fundamental para el empoderamiento local. Sin embargo, lo que no aparece claro es si tal capacidad se detecta extendida en toda la comunidad o, por el contrario, solo en aquellos con mayor participación y protagonismo en los programas. No se trata de un tema menor, ya que la capacidad de aspiración o de demandar contribuye al empoderamiento local si se distribuye en toda una comunidad —o en gran parte de ella. Pero si solo se concentra en una “minoría activa”, en las actuales condiciones de la dinámica sociopolítica argentina muy posiblemente solo contribuiría a aumentar su concentración de poder, sobre todo porque legitimaría y reforzaría su rol de mediadores privilegiados entre la instancia barrial y la municipal.

En las evaluaciones se debería prestar atención a este tema, ya que en el nivel de los mecanismos de implementación correspondería evitar el reforzamiento del poder de los mediadores locales tradicionales o más fuertes. Por supuesto que esto no es simple, en primer lugar, porque el gobierno local precisa de mediadores confiables y estables para disminuir los “costos de transacción” ligados a la implementación de políticas sociales. Así, parece no haber medidas de “discriminación positiva local” tendientes a reforzar las organizaciones con menos capacidad organizativa, que tienden a la desaparición al igual que los mediadores más débiles.

Un punto interesante para profundizar es la sinergia entre capital social y capital cultural. De distintos puntos de las evaluaciones realizadas se puede deducir que, en contextos de capital social comunitario más afianzado, habría una mejor adquisición de

competencias individuales, a partir de instancias de capacitación. A su vez, estos conocimientos adquiridos en contextos de afianzamiento del capital social comunitario pueden ser un detonador o un incentivo para emprendimientos locales. Debería ponerse más el acento en la generación y difusión de estas acciones de capacitación en sinergia con el capital social, proceso que puede anteceder o estar en el origen de microemprendimientos. Si bien los lazos afianzados no garantizan el éxito de dichos emprendimientos, pueden contribuir a una mejor organización inicial, una mayor capacidad de procesamiento de conflictos y un incremento del potencial innovador.

Por último, mencionamos tres señalamientos que se deducen de las evaluaciones. El primero es el efecto positivo para la construcción de capital social comunitario de la regularización de dominio. Esto tiene un efecto favorable en la configuración identitaria local, puesto que la propiedad aparece como una fuente de construcción de identidad cuando el mercado de trabajo se vuelve más inestable y dificulta la creación identitaria. En un efecto de recursividad positiva, esto genera más lazos en los barrios e incrementa la capacidad de aspiración local.

En segundo lugar, la comparación entre el plan rural analizado y los urbanos permite notar diferencias en la conformación de demandas comunes entre los grupos rurales y los urbanos. En las evaluaciones, los primeros aparecen caracterizados por tener demandas más homogéneas, mientras que los grupos urbanos aparecen con demandas más heterogéneas y, por ende, con mayor potencial de conflictividad. Si bien es probable que en parte sea así, tampoco debería desestimarse la situación inversa, aunque complementaria: esto es, que como en el nivel urbano hay más conflictos previos, las demandas son heterogéneas porque la conflictividad interna se traduce en que parte de la competencia entre grupos se juegue en el nivel de la determinación de demandas.

No nos parece que la conformación de demandas pueda determinarse de manera autónoma respecto de la relación entre los actores. Dicho de otro modo, no presuponemos actores preexistentes, con sus demandas ya definidas, que luego entran en pugna al intentar imponerlas y satisfacerlas. Por el contrario, las demandas se van constituyendo de forma colectiva. Por lo tanto, en un contexto de fragmentación local y competencia entre instituciones, es más probable que las demandas aparezcan como distintas en razón misma de esta fragmentación. Avala esta hipótesis el hecho de que, a pesar de estas diferencias previas, cuando se analizan las prestaciones se advierte bastante homogeneidad en los bienes y servicios efectivamente generados, sin que esto provoque descontento. Es decir, si esas demandas hubieran sido realmente tan distintas, no se explicaría la conformidad

general con el tipo de prestaciones. A nivel intermedio, se debería estar atento a no considerar las demandas emergentes como una expresión efectiva de las necesidades “reales” de los grupos, siendo posible que una buena parte de esta heterogeneidad de demandas sea el resultado de una conflictividad local y una lógica de competencia, muchas veces reforzadas por el diseño mismo de los planes.

Finalmente, una observación respecto de los mecanismos de participación comunitaria. Si bien se consideran profundamente participativos, en los programas analizados no existe suficiente claridad acerca del alcance y poder real que se adjudica a dicha participación. Más aún, en muchos casos, detrás de una retórica de la participación, hay objetivos y directrices que entran en contradicción con el aparente empoderamiento e incentivo a la decisión autónoma de las comunidades. De hecho, en las evaluaciones se destaca que muchos proyectos seleccionados se adecuan más a lo que el programa financiaba que a las necesidades y problemas priorizados por las organizaciones, generando la desmovilización de los que antes participaban. A nuestro entender, el problema no estriba en que en los programas se definan con precisión los objetivos y, en este sentido, se restrinja la participación a ciertas instancias. Lo grave es que esto no sea claramente expuesto a los actores y se utilice una retórica de la participación y autonomía total, cuando en la práctica no será así.

### **3. Capital social de puente**

El capital social de puente es uno de los grandes ausentes de las políticas sociales analizadas, y suponemos que se trata de un problema general de los programas sociales argentinos. En efecto, el PSA es el único en que realmente parece promoverse la construcción de capital social de puente. Ahora bien, ¿por qué es así? Para entenderlo, observemos su mismo diseño institucional en comparación con los otros. Mientras los cinco programas urbanos están planificados como microproyectos territoriales, con escasa articulación entre sí, en el PSA se contemplan instancias provinciales de reunión, así como representantes e instancias interprovinciales. En su mismo diseño inicial y con el fin de identificar intereses comunes, están pautados espacios de reunión entre organizaciones similares (en cuanto al tipo de productores) de otras regiones, así como la interacción con instancias de la misma región, incluido otro tipo de productores. Esto se tradujo en que se generaran acciones colectivas más allá del plan, cuyo resultado más importante fue la promulgación en el nivel nacional de un estatus de contribuyentes favorable a un tipo de pequeño productor.

En el diseño del PSA se contemplaban acciones en pos de la construcción de capital social de puente y, más aún, parte del

empoderamiento de los pequeños productores conocido en los últimos años se produjo, sin duda, a partir de él. De esta forma, se dio a las organizaciones locales voz y voto en las representaciones provinciales, el poder de controlar a sus representantes y hasta la obligación de incluir su visión en las evaluaciones del PSA. El empoderamiento también redundó en la sostenibilidad del programa, puesto que a pesar de las crisis y la amenaza de discontinuidad por desfinanciamiento, la acción de los mismos beneficiarios contribuyó a su continuidad.

¿Por qué sucedió esto en el PSA y no en otros programas? ¿Se trató de un error en los otros planes o fue el resultado de una omisión deliberada? En las evaluaciones analizadas se aprecia que ello se debió a que el PSA se apoyó en instituciones preexistentes, que compartían —o al menos ponían en debate— una misma concepción del desarrollo rural apoyada en instancias cooperativas. Sin poner en duda que en parte esta sea la razón, una mirada comparativa con los otros programas analizados nos muestra que algunos también se han basado en instituciones preexistentes con concepciones compartidas. Sin embargo, el eventual efecto positivo de los otros planes no implicó la construcción de capital social de puente.

Se debe, entonces, tomar en consideración otros factores, el primero de ellos de orden estrictamente político-institucional. Nuestra hipótesis es que el hecho de tratarse de una población rural ayudó a morigerar la desconfianza del gobierno central y los organismos financiadores respecto de los gobiernos locales y sus prácticas clientelares. En el nivel rural aparece al menos la imagen de una población que autónomamente se organiza, sin la intermediación (al menos en la mirada de los planificadores) del poder político y el clientelismo: se asemeja a la visión idealizada de “sociedad civil” que pretenden estos planes. Esto contribuyó desde el comienzo a que los planes fueran dotados de mecanismos de transferencia de poder hacia las instancias micro y media, que redundaron en la construcción de capital social de puente y en un mayor empoderamiento de las comunidades.

#### **4. Capital social de escalera**

Comencemos analizando los obstáculos en la construcción del capital social de escalera, y retomando lo dicho anteriormente sobre la tensión entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, municipales o ambos, en un país de organización federal. Es así como en la implementación de planes sociales, desde el gobierno central se intenta con mucha frecuencia generar una organización paralela a los gobiernos provinciales o ejecutar directamente los programas en contacto con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), evitando las instancias

provinciales o municipales. Esto se debe tanto a la desconfianza en la capacidad de gestión y de uso de los fondos de los gobiernos provinciales, como a la competencia política —cuando los gobiernos provinciales son de signo contrario al gobierno nacional o cuando los gobiernos nacional y provincial son del mismo partido, pero quizás no de la misma facción. Por su parte, el carácter federal del país permite que los gobiernos provinciales puedan bloquear iniciativas nacionales, intentar imponer sus condiciones, o ambas cosas.

Semejante juego de poder genera muchas veces una suerte de neutralización mutua, que dificulta la implementación de prestaciones y, con relación al capital social, obstaculiza la construcción de relaciones entre organizaciones locales, provinciales y nacionales, objetivo totalmente ausente de los diseños de los planes en la mayoría de los casos. Este es un problema de diseño que afecta a la acción de los actores sin que estos puedan modificarlo.

Hay, en cambio, otra serie de problemas que pueden ser trabajados a nivel intermedio. Un primer tipo de ellos concierne a las exigencias de seguimiento y control. En efecto, aquello que para la organización nacional es un requisito de transparencia, muchas veces exigido por los organismos financiadores, en el nivel de las OSC es percibido como una desconfianza e intromisión del Estado. Un segundo punto de conflicto estriba en la relación entre los técnicos y los beneficiarios. La tensión es, en realidad, doble: por una parte, está ligada a la posesión del saber y por otra, a un desfase en los tiempos. En el primer caso, en las evaluaciones se muestran los temores de los técnicos acerca del papel de los beneficiarios en las prestaciones y decisiones; asimismo, se generan luchas internas por el control del plan o proyecto, una de cuyas consecuencias es una menor transferencia de saberes a las comunidades, con respecto a lo planificado. En cuanto al segundo foco de tensión, los tiempos, existe un conflicto entre las estrategias participativas, que requieren de mucho tiempo de organización, deliberación e implementación, y las exigencias de resultados y de ejecución de presupuesto que tienen los técnicos, que son de plazos más acotados.

El tiempo requerido por las instancias participativas no parece estar contemplado en la planificación de los programas. Ciertamente, una participación comunitaria real está en alguna medida reñida con la maximización de la eficacia y eficiencia en la rapidez de aplicación de programas sociales. No se puede intentar maximizar ambas variables. Es necesario aceptar un equilibrio entre unas y otras, porque de lo contrario se generan conflictos que terminan, por lo general, en una concentración de poder en las instancias rectoras, que se ven exigidas de realizar acciones en plazos cortos. Un tercer problema que se advierte es que la complejidad

creciente de los programas, proyectos y controles, que encuentra a muchas organizaciones sin capacitación. La falta de competencia afecta tanto a su capacidad para armar los proyectos, como para negociar con los líderes de otras instancias. Es a nivel intermedio donde se debe capacitar a las organizaciones y dotarlas de mayores recursos para participar en estos procesos. Esto podría contribuir a la formación de nuevos líderes locales, de modo de limitar las prácticas clientelares más tradicionales o, al menos, generar competencia entre los líderes.

En cuanto a este último aspecto, en el PROMEBA aparece la figura de los “delegados manzaneros”, que constituyen una forma relativamente exitosa de contribuir a la formación de mediadores legítimos entre vecinos y agencias públicas y entre grupos y familias. En efecto, a nuestro entender no se trata de negar el rol legítimo de los mediadores, como aparece en parte de la retórica oficial, sino de incluirlos dentro de los diseños de las políticas, trabajar legítimamente con ellos, y al mismo tiempo intentar no caer en el “acostumbramiento” y permitir que se cristalicen como patrones o porteros (*gate-keepers*). En el ejemplo del PROMEBA, parece mostrarse que la promoción de nuevos mediadores no generó conflictos, porque estos aportaron la incorporación de más familias a las acciones participativas. Vale decir, no fue una competencia entre líderes locales por una población fija, sino que la incorporación de nuevos mediadores implicó a su vez que estos trajeran con ellos nuevos grupos con los que tenían vínculos, en particular familias hasta entonces fuera de las acciones participativas y que comenzaron a trabajar en acciones comunitarias.

En el análisis de los actores en el capital social de escalera se advierte la ausencia reiterada de un gran actor: el sector privado. Con excepción del PROMEBA, donde existe relación con empresas prestadoras de servicio, las instancias de formación de capital social de puente se dan entre organismos públicos y de la sociedad civil, pero sorprendentemente no figura la relación con actores privados: estos solo aparecen como parte de la sociedad civil en tanto fundaciones filantrópicas. Parece urgente abrir el campo de lo social e incorporar de otro modo a los actores privados. Es imperioso hacerlo, en primer lugar, porque todos los servicios públicos han sido privatizados, de modo que la relación con las empresas es central en el bienestar de la población. De hecho, hay negociaciones y conflictos entre actores locales y empresas de servicios, pero estos no aparecen en los programas como un actor más con quien tejer alianzas, o a quien incluir en las estrategias participativas, entre otras posibilidades.

¿A qué se debe esta ausencia? En parte, ella proviene de la idealización de la sociedad civil prevaleciente en muchos diseños de programas, que tiene luego un efecto negativo para todas las partes. Para

las empresas, porque se las mantiene al margen de la cuestión social, dejándoles solo el rol filantrópico, y para la sociedad civil, porque contribuye a que los conflictos latentes con los actores privados no tengan instancias de negociación creadas, lo que hace difícil que se puedan ir resolviendo a medida que se generan y, por ende, solo emerjan cuando alcanzan una gran magnitud, convirtiéndose a veces en graves conflictos.

A nivel intermedio, en todas las instancias es necesario incorporar a los actores privados que tengan relación con las condiciones de vida de los individuos participantes en los programas. Con esto se procura tanto un efecto directo en las condiciones de vida de los beneficiarios, cuando se trata de programas donde los actores privados tienen una incumbencia directa (por ejemplo, infraestructura urbana), como un efecto indirecto, al contribuir a generar instancias de negociación y construcción paulatina de confianza mutua. No es una tarea fácil: los actores privados no tienen necesariamente un interés concreto en participar, y su presencia puede ser conflictiva, pero nos parece una apuesta a futuro necesaria para cambiar el rol que los distintos actores tuvieron hasta ahora en la política social.

## **5. Las contraprestaciones**

En nuestras recomendaciones incluimos este punto, porque se trata de un tema importante que está en el centro mismo de los planes de empleo. Tanto los monitoreos en curso sobre el PJHD como aquellas lecciones aprendidas del Plan Trabajar permiten hacer algunas recomendaciones. Asimismo, nos parece de utilidad entablar un debate más conceptual sobre la idea de la contraprestación y el capital social. Ahora bien, ¿por qué plantear la cuestión de las contraprestaciones en un trabajo sobre capital social? Por el hecho de que muchas de estas contraprestaciones inciden en la trama comunitaria, ya sea porque se realizan acciones en el barrio o porque implican un cambio en el estatus local de los individuos (de desocupado a asistido, trabajador u otra calificación a definir), tal como conllevan cambios en las relaciones entre los individuos.

A partir de las contraprestaciones del Plan Trabajar se pueden extraer valiosas lecciones: la lógica de proyectos por la que el Plan se guiaba tenía éxito cuando los proyectos reunían dos condiciones: acceso a recursos materiales básicos y articulación en un programa mayor ya preexistente, o la posibilidad de poner en práctica proyectos planificados, pero para los cuales se carecía de recursos. En ausencia de estas condiciones, los individuos se constituían en mano de obra barata para las tareas municipales habituales, lo que no es necesariamente negativo de ningún modo, pero exige una regulación de la relación con los otros trabajadores a fin de evitar conflictos y estigmas. Lo más habitual en el Trabajar consistió en que las contraprestaciones fueran un “como si”,

puesto que debían cumplirse con la asistencia de los beneficiarios, pero sin que se realizaran acciones de ningún tipo. Un cálculo económico básico establece que para poner en actividad una gran fuerza de trabajo se precisan recursos económicos cuantiosos en materiales, de los que el Plan Trabajar carecía.

Además, en los trabajos recientes sobre el PJHD se observa que este es más flexible en la contraprestación, en cuanto se acepta, por una parte, la formación y, por otra, se evita la lógica del proyecto comunitario; así, los/as beneficiarios/as pueden legítimamente ocuparse en tareas de tipo municipal o social. Sin embargo, esto está mostrando dos problemas. Uno, la relación con los otros trabajadores y dos, el estatus todavía indefinido de estos “nuevos trabajadores”. En muchos casos, tareas que se hacían de forma voluntaria comienzan a ser pagadas, generando cambios de estatus en los individuos que no saben cómo comportarse, como también una relación más compleja con los trabajadores municipales o provinciales.

Es preciso definir y comunicar este nuevo estatus que afecta a millones de personas en el país. Hay una intención, nos parece, de parte del gobierno de considerarlos como si fueran trabajadores, pero esto no es creíble para nadie —ni para los beneficiarios ni para aquellos con los que trabajan. Debería poder definirse un estatus especial, no estigmatizante, que señale la particularidad de este rol y legitime la figura del beneficiario y de su accionar. Se nos dirá que crear un estatus particular conduce al estigma; no creemos eso por dos razones: i) porque generar una figura de trabajadores de segunda categoría implica un estigma mayor, que conlleva una comparación con los “verdaderos trabajadores” en la que los beneficiarios del plan están —por su ingreso, historia y rol— en una situación de mucho menor jerarquía; y ii) porque la extensión de la pobreza y del plan morigeran el estigma: debe recordarse que en Argentina hay barrios enteros que están —como se denomina comúnmente— “bajo Plan”. Esto es, políticas focalizadas se transforman, a escala barrial, en políticas universales, ya que la amplia mayoría del barrio es beneficiaria. Por ende, el estigma no parece ser un problema, puesto que hay poblaciones enteras que comparten su suerte. Sin embargo, es necesario el debate sobre el estatus laboral y social de los beneficiarios.

A su vez, la cuestión de género es central en relación con las contraprestaciones. Gran parte de las mujeres se emplean en trabajos sociales a nivel barrial o municipal, mientras que los hombres están ocupados en tareas de uso de la fuerza física. Esto conlleva dos problemas, por una parte, las mujeres se sienten más valorizadas y calificadas que los hombres, pues su trabajo tiene un lugar social más importante. Pero por otra, esto cristaliza la visión tradicional de la cuestión social como un asunto de mujeres, una suerte de extensión del

rol materno, como ha sido clásico en la historia argentina y de otros países. Es preciso flexibilizar esta división sexual del tipo de contraprestación y esto puede hacerse en el nivel local.

La cuestión de género atraviesa otro tema importante del plan: el trabajo doméstico aparece naturalizado como parte del rol femenino en la concepción del PJHD. De este modo, se exige a las mujeres hacer contraprestaciones fuera del hogar, sin considerar el costo que implica la sustitución de sus roles domésticos: ¿quién se hace cargo de sus tareas en el hogar si ella debe salir a efectuar su contraprestación? Esta pregunta no está planteada. Nuestra propuesta al respecto es que se considere al trabajo doméstico como un trabajo y, en este sentido, el PJHD constituye una oportunidad para contribuir a que en Argentina se comience a valorizar el trabajo de las mujeres en el hogar. En concreto, se debe tender hacia la consideración del trabajo doméstico como una contraprestación efectiva, lo que sería el primer paso para revalorizarlo en el nivel comunitario. Si se lo pone en pie de igualdad con los otros tipos de contraprestaciones, ello puede ayudar a que evolucionen concepciones tradicionales sobre los roles domésticos actualmente muy presentes en Argentina.

En este sentido, el PJHD es una oportunidad de hacer “de la necesidad virtud”: dada la gran cantidad de mujeres beneficiarias del plan, este debería contribuir a que se valore la economía del cuidado. Más aún, poner el trabajo en el hogar en condiciones de igualdad con otras formas de trabajo debería cristalizarse en la organización de capacitaciones, talleres de discusión y otras estrategias participativas que el plan contempla, también alrededor del trabajo doméstico. Sin este componente, el PJHD contribuirá a mantener invisible el trabajo de las mujeres en el hogar. A su vez, desnaturalizar el trabajo doméstico como parte del rol de las mujeres es un primer paso indispensable para una mayor democratización en las relaciones de género y en la división sexual del trabajo en el hogar.

Por último, nos parece necesario discutir los criterios de justicia que fundamentan la idea de la contraprestación laboral. En una concepción de ciudadanía liberal, basada en la idea de derechos y obligaciones individuales, la contraprestación aparece como una obligación a cambio de un derecho. Ahora bien, en un contexto como el argentino, ¿puede decirse realmente que esta población beneficiaria debe tener más “obligaciones” de las que ya tiene? Dicho de otro modo, visto desde una perspectiva sistémica, ¿deben aún pagar? No queremos usar el lenguaje de la victimización, pero en todo caso, el “costo social” del ajuste y de las crisis, ¿acaso no ha sido sufrido principalmente por estos sectores?

Ciertamente, es un tema que excede al nivel intermedio, pero nos parece que debe discutirse el sentido de la contraprestación, ya que casi

no se explicitan los criterios de justicia en que se sustenta. No debe entenderse que estamos en contra de la contraprestación. Por el contrario, en los trabajos en curso sobre el plan se muestra más bien que esta parece tener un efecto positivo para el individuo, en cuanto implica un nuevo estatus —incierto, pero mejor— que el de desocupado; es una manera de estar ocupado y a veces, de mejorar la calificación. En cuanto al impacto comunitario del plan, al menos cuando este involucra trabajo social, implica cambios positivos. Lo que sí se debe discutir —puesto que es muy probable que se tenga una población “bajo planes” durante muchos años— es en calidad de qué se realiza una contraprestación.

En este punto aparecen dos modelos distintos —al menos como tipos ideales—, el trabajo por tarifa (*workfare*) norteamericano, donde la contraprestación es considerada claramente una obligación impuesta por las autoridades y cuyo incumplimiento da lugar a penalidades, y en segundo lugar, el ingreso mínimo por inserción laboral francés (*Revenu minimum d’insertion* (RMI)) —luego extendido a otros países—, en el que la contraprestación resulta de un “proyecto de inserción” negociado y mediante consenso entre el individuo y el representante del Estado. Nos parece que el plan PJHD debería tender hacia una concepción de RMI, lo que tendría implicancias en el diseño organizativo. En concreto, debería ampliarse el abanico de contraprestaciones, incluido no solo el trabajo doméstico, pudiendo agregarse contraprestaciones novedosas, surgidas a partir de iniciativas de la comunidad y del individuo. De este modo, en un contexto de falta de trabajos productivos —que sin duda no cambiará mucho en el corto y mediano plazo— podrían contribuir a generar áreas de acción importantes para el individuo o para su comunidad, que escapen a la imaginación de la planificación central. Esta es, creemos, una tarea que puede hacerse en el nivel local, eso sí con el previo aval de los organismos centrales.

### C. Reflexiones sobre la sustentabilidad

Un tema central en la mayoría de los programas orientados a generar proyectos productivos e infraestructura local es su sustentabilidad una vez acabado el financiamiento original. Sin embargo, este es uno de los puntos más débiles de los programas: en las evaluaciones de impacto se observa una baja sustentabilidad. En general, se señala que hay sustentabilidad cuando se parte de un buen diagnóstico de las necesidades de la comunidad y cuando se genera un proceso participativo durante el cual los actores se apropian del proyecto. Ahora bien, un tema ausente es el umbral mínimo de recursos humanos y materiales que requiere la sustentabilidad del proyecto. En general, desde el diseño

mismo se asume que la comunidad, el gobierno local o ambos se harán cargo de algún modo de la sustentabilidad material y humana. En las experiencias de las mayorías de los proyectos se advierte que esto no es así. Pero es difícil pretender que desde el diseño se asuma la improbable sustentabilidad, porque hacerlo sería, de hecho, cuestionar la propia viabilidad de un proyecto que, para su aprobación, requiere ser considerado sostenible.

¿Qué hacer frente a esto? ¿Seguir diseñando proyectos presuponiendo su sustentabilidad, pero sabiendo que no será así? Es tiempo de incluir este problema en el diseño de los planes. Esto es, que para la sustentabilidad se necesitan cálculos más precisos y previsiones presupuestarias. Claro está que esto es muy complejo: ¿cómo pensar en fondos de reserva para una instancia cuando el programa mismo no existirá más? Por otra parte, si como se muestra en la mayoría de las evaluaciones, la relación con el gobierno local es conflictiva, también es difícil que este utilice sus —en general escasos— recursos en un proyecto que ve ajeno, cuando no literalmente “opositor”. Confiar en la sustentabilidad por apropiación de una entidad tan difusa como “la comunidad” es suponer, una vez más, actores sociales que se constituyen de una vez y para siempre, y en las evaluaciones de impacto se observa que esto no es así. Se trata entonces, por una parte, de poner más trabajo en la sustentabilidad futura al mismo tiempo que se está ejecutando el proyecto, y por otra, de incluir cálculos más precisos, crear instancias y asignar fondos para que esto suceda realmente y ello solo puede hacerse si se trabaja desde el comienzo con las instancias locales.

Para cerrar estas páginas, dejamos planteada la reflexión sobre otra posibilidad que no debe descartarse, esto es: disminuir la exigencia de sustentabilidad como criterio de éxito de un programa y aceptar como un dato la duración determinada de los proyectos, valorizando su aporte por más que esté limitado en el tiempo. En efecto, en un período donde todo se vuelve claramente inestable suena contradictorio pretender, con los escasos fondos y el reducido capital de las comunidades, que estas se hagan cargo de la sustentabilidad de los proyectos. Esto implica un cambio de fondo en la concepción de los planes, así como un trabajo en el nivel local para valorizar el impacto y retomar los logros de experiencias que han dejado su huella en el capital social de la comunidad.

## Bibliografía

- Acuña, C, G. Kessler y F. Repetto (2002), *Evolución de la política social en la década de los 90's: cambios en la lógica, intencionalidad y el proceso de hacer la política social*, Austin, The University of Texas at Austin.
- Alfaro, María Inés (1996), "El PSA y los cambios en las dotaciones de capital social de los pequeños productores minifundistas. Hacia una evaluación del impacto social", Buenos Aires, julio, inédito.
- Andrenacci, L. (2002), "Politización perversa y segmentación social. Dos dilemas de la política social local en la Región Metropolitana de Buenos Aires", documento presentado en el primer Congreso nacional de políticas sociales, Buenos Aires, mayo.
- Atria, Raúl y Marcelo Siles (comps.) (2003), "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma", *Libros de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2194-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Banco Mundial (2001), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: lucha contra la pobreza*, Washington, D.C.
- (1998), "Fourth social protection project. Republic of Argentina. Project appraisal document", Informe N° 18412-AR, Washington, D.C.
- Benencia, R. y C. Flood (2002), "El pequeño proyecto comunitario o la articulación desde los actores", documento presentado en el primer Congreso nacional de políticas sociales, Buenos Aires, mayo.
- Bidaseca, K. (2003), "Estudio de caso sobre microemprendimientos en el marco de auto-organizaciones de desocupados", Informe final, Austin, Center for Latin American Social Policy (CLASPO).
- Bordeloi, G. (2002), "Estrategias de articulación en política social. Del diseño a la práctica concreta: el caso del Programa Social Agropecuario", documento presentado en el primer Congreso nacional de políticas sociales, Buenos Aires, mayo.
- Burijovich, J. y otros (2001), "Programa de Atención a Grupos Vulnerables. Evaluación de medio término", Buenos Aires, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Clichevsky, N. y M. Chiara (2000), "Evaluación social del Programa de Mejoramiento de Barrios", Buenos Aires.
- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall (1999), "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa", *Desarrollo económico-Revista de ciencias sociales*, vol. 39, N° 155, Buenos Aires.
- Díaz Muñoz, A. (2003), "Políticas sociales focalizadas y desarrollo local: aportes desde la práctica y desde la visión de los actores", Buenos Aires, inédito.
- Durán, V. (2002), "La cobertura del Plan Jefes de Hogar: Una visión preliminar", Buenos Aires, Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Durston, John (2003), "Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el*

- Caribe: en busca de un nuevo paradigma, *Libros de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2194-P), Raúl Atria y Marcelo Siles (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- \_\_\_\_\_(2000), “¿Qué es el capital social comunitario?”, *serie Políticas sociales*, N° 38, (LC/L.1400-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.68.
- Fine, Ben (2001), *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*, Londres, Routledge.
- Firth, Raymond (1961), *Elements of Social Organizations*, Boston, Massachusetts, Beacon Press.
- FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social) (2000), *Manual Operativo del FOPAR*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social.
- Forni, F. y otros (1997), “Evaluación social desde la perspectiva de los beneficiarios del Programa Social Agropecuario (PSA)”, Informe final, Buenos Aires, agosto.
- González de la Rocha, Mercedes (2000), *Private Adjustments: Household Responses to the Erosion of Work*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Isuani, Ernesto (1985), *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL).
- Isuani, Ernesto, Ruben Lo Vuolo y Emilio Tenti (1991), “El Estado de Bienestar: la crisis de un paradigma”, Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila/Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- Kessler, Gabriel (2002), *La experiencia escolar fragmentada. Docentes y estudiantes en la escuela media en Buenos Aires*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (IIEP/UNESCO).
- Kremenutzky, S. y otros (1997), “Evaluación del Plan Trabajar I”, Informe final, Buenos Aires, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO).
- Lo Vuolo, Ruben y otros (1999), *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila/Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- Mallimaci, F. y otros (1998), *Programa FOPAR. Evaluación ex-post social, económica y técnica*, vol. 1, 2 y 3, Buenos Aires, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), 29 de junio.
- Martínez Nogueira, R. y otros (1996), “Evaluación diagnóstica del Programa Social Agropecuario”, Informe final, Buenos Aires, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO).
- Minujin, Alberto y Gabriel Kessler (1996), *La nueva pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Temas de Hoy-Planeta.
- Miranda, Francisca y Evelyn Monzó (2003), “Capital social, estrategias individuales y colectivas. El impacto de programas públicos en tres localidades campesinas”, *serie Políticas sociales*, N° 67 (LC/L.1896-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.53.

- Molyneux, M. (2002), "Gender and the silences of social capital: lessons from Latin America", *Development and Change*, vol. 33, N° 2, abril.
- Moro, J. y M.C. Roggi (2001), "Capacidad de gestión de las áreas sociales provinciales: aportes para un diagnóstico", documento presentado en el sexto Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 de noviembre.
- Serrano, R. (2000), "The institutional development effects of social funds: Argentina's FOPAR in comparative perspectiva", inédito.
- SIGEN (Sindicatura General de la Nación) (2003), *Informe sobre los consejos consultivos. Programa emergencia alimentaria y programas jefes de hogar*, Buenos Aires.
- Wyczikier, G. (2003), "Estudio de caso sobre plan jefes de hogar desocupados", Informe final, Austin, Center for Latin American Social Policy (CLASPO).

## Capítulo VI

### **Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil <sup>1</sup>**

*Zander Navarro* <sup>2</sup>

#### **Introducción**

En los últimos años, especialmente desde comienzos de la década de 1990, hemos observado la ocurrencia de un conjunto notable de procesos sociales, económicos y político-institucionales en la estructuración de las sociedades, procesos que, en su mayoría, requieren interpretaciones nuevas y más creativas. No solo se trata de cambios políticos, derivados de la nueva “ola democrática” que modificó regímenes políticos en gran parte de los países del planeta, ni tampoco de los profundos cambios económicos resultantes de la intensificación de las relaciones financieras y comerciales entre las naciones. Son procesos que han afectado directamente al papel del Estado, con las exigencias correspondientes de aplicar nuevas formas de administración social, definir e implementar las políticas públicas y, a consecuencia de ello, reestructurar las relaciones entre la sociedad y el

---

<sup>1</sup> Algunas secciones de este trabajo forman parte del estudio sobre Presupuesto Participativo de Porto Alegre, que será publicado en Licha, Isabel (ed), *Citizens in Charge. Managing Local Budgets in East Asia and Latin America*. BID, Washington, 2005. Agradezco a Roberto Guimarães y a Guillermo Williamson por sus comentarios a este texto.

<sup>2</sup> Profesor e investigador de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (Brasil) y del Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex (Inglaterra), [znavarro@portoweb.br](mailto:znavarro@portoweb.br) y [Z.Navarro@ids.ac.uk](mailto:Z.Navarro@ids.ac.uk).

Estado. En los últimos años, América Latina ha sido, como se sabe, la región que ha experimentado estos cambios de largo alcance de manera más profunda, combinando casi siempre marcos institucionales, crecientemente democráticos en su esencia, con políticas macroeconómicas generadas en el mismo período de acuerdo con recetas ortodoxas propuestas por los organismos multilaterales.<sup>3</sup> Sin embargo, en la mayoría de los casos, esas orientaciones representan directrices de manejo económico que vienen generando inseguridad política, crisis periódicas y creciente desigualdad social, lo que hace que aumenten los sectores de la población que viven en condiciones de pobreza extrema.

A pesar de ello, la combinación de una sociedad civil más activa ante la apertura democrática formal que amplía las demandas sociales, por una parte, con las insuficiencias del crecimiento económico en los últimos años, por otra (procesos que a su vez se combinan con la presencia de aparatos estatales que también se han vuelto frágiles o incluso desaparecido), ha permitido el surgimiento de diversas formas de “experimentalismo institucional” con las que, en términos generales, se propone atender sobre todo las demandas sociales ampliadas y responder a la ineficacia general de la conducción económica implantada en el continente. En la región se ha observado un aumento de los niveles de pobreza y desigualdad social, y el incremento de las diferencias sociales y económicas en proporciones inéditas, creándose así un contexto favorable a las iniciativas antes mencionadas. Tales procesos innovadores, en la medida en que se mantienen por largo tiempo y alcanzan éxito, modifican diversos aspectos de la vida en sociedad, así como los padrones económicos y sociales de América Latina.

En relación con el caso del Presupuesto Participativo implantado en la ciudad de Porto Alegre, por ejemplo, una de sus motivaciones originales fue, justamente, suplir el rol “insuficiente” del Estado (en este caso, de los gobiernos municipales) durante los años ochenta, y la necesidad de dar curso a la creatividad para reestablecer un padrón de acción más adecuado que el de las políticas gubernamentales, que escapase a la visión de la “creciente crisis del Estado en América Latina” (Lechner y otros, 1999). Pero esta innovación, discutida en este trabajo, reflejaba también el efecto inmediato de un Estado nacional cada vez más

---

<sup>3</sup> Aunque el contenido político de esos procesos democráticos puede variar enormemente. Tal vez, en América Latina no existe ningún caso concreto en que efectivamente ocurran algunos de los prerrequisitos para la consolidación democrática, entre ellos, “un rasgo elemental —oposición abierta a la participación— es suficiente para identificar a un sistema político como democrático (...) La democracia se consolida cuando la mayoría de los conflictos se procesan por medio de instituciones democráticas, cuando nadie puede controlar los resultados *ex post* y los mismos no son predeterminados *ex ante*” (Przeworski, 1991, pp. 10 y 51).

acorralado frente a las exigencias de la sociedad como un todo, es decir, impactado por un proceso de descentralización de las responsabilidades. Este proceso se originó no solo en las exigencias de la democratización política, sino también en la incapacidad del Estado para mantener el conjunto de políticas que tradicionalmente estaban bajo su responsabilidad desde los años treinta, y que aumentaron enormemente durante el ciclo de expansión en la década de 1970.

En el caso brasileño, es notoria la consecuencia de estos cambios en la estructura de la toma de decisiones y de las responsabilidades públicas, puesto que los espacios subnacionales —esto es, los distintos estados de la federación y, en especial, los municipios— pasaron a hacerse cargo de un conjunto creciente de responsabilidades y a proveer servicios en su jurisdicción territorial, transferencias operadas bajo el precepto democrático de la descentralización.

Las ciudades, sobre todo, han experimentado en estos años una creciente presión social y sus gobernantes se ven apremiados por mayores demandas, planteadas por una ciudadanía también más informada y políticamente más activa, que exige mejores servicios urbanos. Entretanto, por lo menos en el caso brasileño, el amplio proceso de descentralización política y de toma de decisiones casi nunca ha ido acompañado de la correspondiente transferencia de recursos financieros proporcionales necesarios para su implementación, generándose así crisis políticas y desacuerdos entre las esferas federales. Curiosamente, este ambiente de cambios produjo asimismo una confusión del significado de los “nuevos tiempos”, pues las agrupaciones sociopolíticas situadas a la izquierda saludaron a la descentralización como un elemento fundacional de sociedades más democráticas. Pero por otra parte, este proceso respondía también a los intereses políticos de los sectores más conservadores, en virtud de su impacto sobre el tamaño y la capacidad de intervención del Estado nacional, ya que la reducción de sus potencialidades satisfacía las expectativas ideológicas y doctrinarias de estos últimos sectores. Así, en lo que a descentralización se refiere, en el espectro ideológico existe una inesperada convergencia de interpretaciones entre progresistas y conservadores, aunque sus fundamentos sean diametralmente opuestos.

Estos recientes y desafiantes contextos comportan un número significativo de innovaciones en el sistema de toma de decisiones de diversos ámbitos, así como nuevos arreglos institucionales. De esta forma, el surgimiento de estas iniciativas no debería sorprender, porque ellas representan necesidades sociales en coyunturas que se fueron modificando rápidamente. No solo los grupos sociales demandantes, los gobiernos locales, las asociaciones y organizaciones de la sociedad, sino también los organismos multilaterales internacionales y los gobiernos

centrales esperaban cosechar los benéficos resultados de la descentralización política, procurando una mayor operatividad gubernamental, un uso más racional y eficaz de los recursos nacionales y locales y los efectos positivos de la movilización social —en síntesis, la formación de una “gobernabilidad virtuosa”.

Esta parece ser una nueva era, en la que el acento en la democratización de los ambientes locales, la consolidación del papel preponderante de la sociedad civil y la afirmación de una ciudadanía “empoderada”, junto con la mayor participación social, sintetizan los objetivos mayores y finales de la sociedad, convenciendo así a algunos científicos sociales sobre el aspecto principal que caracteriza actualmente al desarrollo urbano latinoamericano, esto es, la “innovación democrática es probablemente el aspecto más incitante de los papeles que asumen gradualmente los gobiernos locales” (Castells y Borja, 1996, p. 160).

Intensas presiones sobre los gobiernos —tanto federal como aquellos de las regiones más remotas— despiertan la curiosidad de los estudiosos, quienes elaboran explicaciones respecto del papel del Estado en el período actual o, incluso, acerca del significado de la constitución de “esferas públicas”, en el sentido habermasiano. Producto de ello, han surgido conceptos como el de “control social de los espacios públicos”, nuevas formas decisorias que comprenden a la sociedad civil, “administraciones participativas”, “empoderamiento social”, capital social, gobernabilidad; en fin, una nueva gramática política paulatinamente propuesta y difundida para explicar los procesos que surgían y se mantenían en el tiempo. Todos estos términos y nociones destinados a explicar, en su esencia, las interacciones entre los ciudadanos más activos y participativos y el mundo de la política y el Estado, han encontrado, a poco andar, sus formatos normativos.<sup>4</sup>

Brasil es uno de los países que mejor representa estas tendencias. La transición política en este país ha sorprendido a muchos analistas e,

---

<sup>4</sup> En una contribución notable, al investigar la reciente experiencia política latinoamericana, Cunill Grau observó que (...) “los ochenta, abrieron un llamado a la participación ciudadana como herramienta para el fortalecimiento de la democracia. Esa década estuvo marcada por regímenes autoritarios que prevalecían en la región. Pero el cambio económico ha sido muy diferente, después que se asumió hegemónicamente que la crisis global era crisis estatal. (...) La década de los noventa se caracterizó por dos tendencias: por una parte, impulsa una serie de reformas constitucionales enfocadas hacia las herramientas de democracia directa y a la oportunidad de participación ciudadana en la administración pública. Por otra parte, podemos apreciar un claro esfuerzo por la transferencia de servicios sociales por parte del gobierno central (...) El *self-management* social, que combina la dirección descentralizada de recursos y la creación de gremios colectivos para su administración, el paradigma del nuevo convenio institucional que hace que la cooperación social sea el medio para proveer servicios sociales” (Cunill Grau, 1997, pp. 76 y 81).

incluso, ni el más sagaz de los científicos políticos imaginaría la extensión de las nuevas ideas diseminadas por todo el país. La vitalidad política ha difundido nuevos valores y muchas nociones propias de un discurso democrático, produciendo acciones que demuestran claramente estos cambios. La literatura sobre la transición política brasileña es conocida y no es necesario citarla aquí. Aun así, para los propósitos de este estudio, tal vez es relevante subrayar que, en los últimos años, ya eran perceptibles tanto los resultados a largo plazo como los cambios en las prácticas sociales, así como una nueva “cultura política”. Algunos científicos políticos argumentan, por ejemplo, que desde fines de la última década y principios de los años noventa, las masas en Brasil han demostrado que su orientación política tiende a adherir a la democracia “(...) en algo más de 20 años, se produjeron cambios en el sentido de una visión política más secularizada, es decir, tendiente a una esfera pública reconocida y valorada per se (...) paralelamente a los cambios democráticos en la estructura política, están ocurriendo profundos cambios en la cultura política de los brasileños” (Moisés, 1995, p. 152).

Entretanto, y como es sabido, las tasas de crecimiento económico observadas en Brasil han sido relativamente bajas en los últimos años, como resultado de políticas macroeconómicas inapropiadas y de las restricciones internacionales impuestas en el mismo período. El país, por lo tanto, ha sido incapaz de producir un padrón continuo de desarrollo, impulsado por la fuerza de los procesos globalizantes, sobre todo en la esfera financiera. En los últimos años, las políticas públicas y la administración general del Estado han sido completamente insatisfactorias, incapaces de reducir el significativo nivel de pobreza existente, e impotentes, además, para revertir el padrón de desigualdades sociales históricamente prevaeciente en el país. Según estudios de opinión pública, ha sido posible observar que la acción general de los gobiernos y el cumplimiento de las funciones que se espera de los servicios públicos son evaluados, crecientemente, con descrédito y descontento.

En la última década se ha experimentado, además, otro cambio importante: los efectos de la nueva Constitución Federal, promulgada en 1988. Al igual que lo sucedido en otros países de América Latina, con la nueva carta constitucional se desencadenó una fuerza descentralizadora y, en el período posterior a su puesta en marcha, se dio inicio a una verdadera fiebre de innovaciones en los planes subnacionales, a los que les fueron transferidas nuevas responsabilidades. Sin la correspondiente transferencia de recursos financieros, ello produjo dificultades para las ciudades, los estados federales y los municipios, obligando a los gobiernos subnacionales a modificar fuertemente su lógica (*rationale*) de acción y de oferta de servicios.

Bajo este panorama de restricciones y dificultades, resultante de la estrechez financiera típica de la década pasada y de las crecientes presiones sociales, muchas innovaciones potencialmente promisorias, orientadas a la implementación de diversos servicios públicos, fueron puestas en práctica en las ciudades brasileñas (Dagnino, 2002). El llamado Presupuesto Participativo (que denominaremos PP) es una de esas innovaciones implementadas en el país en los años noventa, como resultado del nuevo cuadro de tendencias existente desde fines de la década de 1980. Desde mediados de los años noventa, especialmente, esta experiencia de participación social y administración compartida de los fondos públicos de la ciudad de Porto Alegre ha recibido un creciente reconocimiento nacional e internacional. Fue a partir de los años 1995/1996 que en la ciudad se encontraron las bases definitivas para el desarrollo del PP. Un reconocimiento internacional significativo ocurrió cuando esta innovación fue aclamada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), realizada en Estambul, en 1996, donde se premió al Presupuesto Participativo de Porto Alegre entre las llamadas mejores prácticas (*best practices*), lanzándola internacionalmente y en el ámbito del Sistema de las Naciones Unidas, a través del cual se divulgó profusamente. Otro evento internacional, ocurrido el mismo año, fue el seminario “Descentralización en América Latina: innovaciones y resultados para las políticas públicas”, realizado en Caracas, bajo el patrocinio del Banco Mundial. En esa oportunidad, por primera vez, en esta institución se reconoció al PP como una innovación promisoriosa, difundiéndola posteriormente a través de sus canales internos (Navarro, 1997). En los años siguientes, el peso de la aprobación del Banco Mundial impulsó la difusión del PP entre otras instituciones multilaterales y agencias de cooperación internacionales.

Además, otros factores, esta vez locales, contribuyeron a crear un ambiente de mayor apoyo social y creciente legitimación. En la literatura no se registra debidamente este hecho, pero el PP fue consolidado durante el mandato municipal de 1993-1996, a causa de ciertos acontecimientos, entonces vigentes, que aquí solo esbozaremos. La implementación de esta innovación, como se sabe, nació de la victoria de una coalición de partidos de izquierda, encabezada por el Partido de los Trabajadores (PT), ganadora, por primera vez, en 1988, por un estrecho margen de votos. El PP nació y se estructuró erráticamente durante su primer mandato, que duró hasta fines de 1992, siendo operado con una perspectiva política idealista que corría el riesgo de fracasar debido a la falta de recursos para inversiones. Así sucedía no solo a causa de las dificultades financieras que sufrían los nuevos operadores gubernamentales, sino también como consecuencia de las diversas incertidumbres en la acción programática del nuevo gobierno municipal (descritas con detalle en Fedozzi, 2000).

Por otra parte, era la iniciativa de una fuerza política minoritaria de la ciudad, que sufrió la fuerte oposición de otras organizaciones políticas. Así, el éxito del PP fue inicialmente muy escaso y es probable que solo durante el año 1992 haya surgido la posibilidad de que se transformara en una política permanente, aplicable a la ciudad de Porto Alegre. Además de todo esto, todavía durante el primer mandato se realizó una reforma tributaria. Dicha reforma, sumada a la redistribución de los recursos nacionales promovida por los procesos descentralizadores desencadenados con la regulación de la Constitución Federal de 1988, permitió a la misma coalición política, nuevamente victoriosa en las elecciones de fines de 1992, una proporción de recursos para la ciudad mucho más significativa. Ello le permitió asegurar las inversiones comprometidas en el marco del Presupuesto Participativo.

De esta forma, durante este segundo mandato, el PP pudo recibir las demandas de los ciudadanos y materializarlas rápidamente al año siguiente. Esta “salud financiera” fue más visible en el segundo mandato y gran parte del tercero, pero no se repitió durante el cuarto (actual), debido sobre todo al hecho de que en los últimos años se ha registrado en Brasil un proceso de concentración de los recursos financieros en las manos del Gobierno Federal, interrumpiendo los ímpetus descentralizadores iniciados con la firma de la nueva Constitución, en 1988.

Otro importante aspecto local que permitió la consolidación del PP, siempre durante el segundo mandato señalado, fue la introducción de las “plenarias temáticas”, que pasaron a integrar la estructura del PP; estas serán abordadas más adelante en este trabajo. Esas “plenarias” se crearon para romper con la naturaleza parroquial e inmediateista de la mayoría de las demandas presentadas al PP, localismo que de haberse mantenido podría haber impedido el debate —y la toma de decisiones— sobre las inversiones para la ciudad como un todo, obstruyendo una real planificación para Porto Alegre.

En los primeros años, obras y decisiones que podían afectar globalmente a la ciudad no encontraban espacio para la discusión y la deliberación; precisamente con este propósito es que se propusieron y establecieron las plenarias temáticas. Una vez lanzadas, por medio de ellas fue posible consolidar aún más el PP, atrayendo a sectores antes desinteresados, especialmente entre la clase media, los profesionales liberales y otros estamentos profesionales de la ciudad. Estos sectores se mantenían distantes del proceso, especialmente porque sus intereses inmediatos eran más abarcadores que lo meramente local (barrio o calle) y no habían encontrado aún su propio espacio en el ámbito del PP y su estructura.

La culminación de este conjunto de hechos, que mostraron a la ciudad eufórica y en un clima de gran optimismo, fue la realización, en 1996, del “Congreso de la Ciudad”, que consolidó definitivamente al PP como un gran instrumento de transformación e innovación en las relaciones entre el gobierno municipal y los mecanismos decisorios de las inversiones públicas realizadas en Porto Alegre.<sup>5</sup> Sin sorpresas, permitió asimismo que la coalición política venciese, por tercera vez y muy fácilmente en la primera vuelta, en las elecciones municipales de aquel año. La imagen de una ciudad que hacía innovaciones de gran significado implicó también llegar a ocupar espacios de repercusión internacional. Pocos años después, cuando se decidió que fuera la sede de los “foros sociales mundiales”, tal imagen alcanzó aún más espectacularidad, transformándose en el símbolo de un bastión “anticapitalista” que representaba el centro de un supuesto movimiento social mundial antisistémico (Hardt, 2002). En cierto grado, Porto Alegre irradió la imagen de una ciudad capaz de mantenerse como un bastión inexpugnable contra la onda neoliberal, imagen ideológica que pocos analistas han sido capaces de examinar adecuadamente.

Ante este conjunto de situaciones —y la concreción de la primera etapa de crecimiento del PP— se generaron muchos estudios e investigaciones, en general idealizantes y algo románticos, optimistas y, casi siempre, inadecuados para detectar sus probables limitaciones y contradicciones. Para no citar críticamente a otros autores, el propio autor de este trabajo afirma en el informe técnico sobre el PP, preparado para el Banco Mundial, que:

“(…) documentos oficiales y la opinión local general sostienen que la experiencia del PP ha cambiado radicalmente la historia de las relaciones sociales y políticas en la ciudad. Sus prometedores resultados habrían ido más allá de las expectativas, generando un proceso de descentralización de poder municipal sin precedentes, disminución de la concentración de poder en manos del alcalde, así como, si no la abolición, por lo menos una clara reducción de las prácticas clientelistas y corruptas” (Navarro, 1997, p. 183).

---

<sup>5</sup> Debemos destacar que aquellos años fueron, también, de optimismo nacional con la implantación del “Plan Real” (en julio de 1994), que eliminó la brutal tasa inflacionaria existente, valorizó la moneda brasileña y permitió, por ejemplo, el aumento de los niveles de consumo, incluso de bienes suntuarios, por parte de la clase media, además de posibilitar incrementos reales en las rentas de los sectores sociales más desfavorecidos. Este clima de optimismo nacional facilitó, ciertamente, la consolidación del PP en Porto Alegre.

En los últimos años, cuando el proceso y sus mecanismos de implementación se hicieron aún más conocidos en la ciudad, automatizando de cierta forma su operatividad, algunos analistas e incluso algunos operadores gubernamentales (aunque muy pocos) comenzaron a manifestar sus dudas y a indicar sus dificultades. En la literatura reciente se señalan aparentes limitaciones para el crecimiento y la continuidad del PP, así como para satisfacer las ambiciones de cambio social (y hasta emancipatorias) que la retórica política prometió a la ciudad. Mientras algunos autores ven el “relativo agotamiento” del PP (Navarro, 2000), otros señalan la existencia de una cierta inercia (Abers, 2002) o de algunas “paradojas”, e incluso la posibilidad de una “toma termidoriana” del proceso, que elimine sus potencialidades republicanas (Baierle, 2002). Otros estudiosos, examinando los procedimientos operacionales del PP, identificaron además diversos obstáculos para su crecimiento y perfeccionamiento (Santos, 2002; Silva, 2001). De este modo, no obstante las innumerables mejorías en la vida cotidiana de la ciudad, pareciera que un numeroso grupo de investigadores comparte algún grado de escepticismo con respecto al crecimiento sostenido del PP, a su capacidad de movilización social y, en particular, a su impacto en la promoción de cambios socioeconómicos. Véase, por ejemplo, la colección de ensayos organizada por Verle y Brunet (2002), preparados para examinar los primeros 12 años de implantación de esta innovación. El documento del grupo de trabajo formado para tal propósito es emblemático cuando analiza los problemas actuales experimentados por el PP y sus posibilidades de continuidad y crecimiento (Texto GT, 2002, pp. 12-14).

En este estudio se describen y analizan algunos aspectos del desarrollo del PP a partir de su implementación, en 1989, en la ciudad de Porto Alegre, capital del estado de Rio Grande do Sul. Esta innovación se ha sostenido durante los gobiernos electos, sucesivamente, en 1992, 1996 y 2000. Todas estas administraciones fueron elegidas por coaliciones lideradas por el Partido de los Trabajadores (PT), partido de izquierda, constituido en los inicios de los años ochenta como resultado directo de la transición política que terminó con el ciclo militar vigente entre 1964 y 1984.<sup>6</sup>

En diversos datos se muestra que el PP puede ser considerado, desde diversos ángulos, como una innovación exitosa a pesar de sus limitaciones, raramente discutidas por lo demás (Navarro, 2003). En las secciones que siguen a esta Introducción se insiste en que, aun cuando diversos aspectos atribuidos al PP de Porto Alegre no sean realmente visibles —por ejemplo, el real significado de la “democratización local del poder político”—, es

---

<sup>6</sup> En las elecciones municipales de octubre del 2004, la coalición local perdió las elecciones después de 16 años en el poder.

inegable que otros cambios concretos son fácilmente localizables en diferentes partes de la ciudad. Estos son resultados vinculados directamente a la propia operación de los servicios públicos, que fueron notablemente perfeccionados luego de la implantación del PP. Mayor racionalidad administrativa y mayor eficiencia en el uso de los recursos financieros, son unos de los resultados más evidentes; pero también más justicia social con respecto a la asignación de los fondos públicos. Así, el objetivo inicial de aproximar a los ciudadanos y sus demandas al gobierno de la ciudad por medio de una iniciativa como el PP y su nueva estructura para la toma de decisiones, parece estar cumpliéndose plenamente en la ciudad de Porto Alegre.

Aunque la participación de los ciudadanos en el PP haya sido confinada, principalmente y hasta el momento, en algunos sectores sociales, el mecanismo ha concretado en la ciudad nuevos y diversos procesos sociales. Desde la estructura del propio PP al creciente nivel de representación social y política, estos cambios han operado una especie de “acción afirmativa” en Porto Alegre, por cuya vía se garantiza la redistribución de los fondos públicos (aunque indirectamente, a través de obras) hacia los sectores más pobres y precarios, y mediante un creciente nivel de legitimación. Frente al singular arreglo semiformal organizado a lo largo de los años, parece incluso apropiado definir tal innovación como una especie de “democracia afirmativa” en curso. Los efectos redistributivos (que se presentan más adelante) son notables y, si en la experiencia no se define claramente un modelo para ser replicado, dadas las especificidades históricas de Porto Alegre, la experiencia habrá producido —aun así— un conjunto de lecciones que pueden inspirar procesos similares en otras partes.

En la primera parte de este estudio se presentan, brevemente, algunas características generales de Porto Alegre. En sus orígenes, el PP derivó de un grupo de factores, principalmente políticos, inspirados en el contexto nacional de la época y en las particularidades históricas de la ciudad, que convergieron para el éxito de los esfuerzos por implantar esta innovación. Hacemos hincapié en que las diferenciadas condiciones de vida y la tradición política, que acentúa los temas sociales, aumentaron las posibilidades de que el PP contara con la aprobación social.<sup>7</sup> La misma tradición alejó posibles resistencias que pudiesen haber emergido, derivadas de intereses ajenos a la ciudad y eventualmente oponentes al nuevo proceso decisorio y de asignación de recursos implementado a través del PP.

---

<sup>7</sup> Para ilustrar este tema, es importante recordar que el estado de Rio Grande do Sul (del que Porto Alegre es la capital) presenta algunos de los mejores indicadores sociales del país. Por ejemplo, entre las 50 ciudades de mejor desempeño educacional (con los índices más bajos de analfabetismo, entre otras variables educacionales), 32 se localizan en este estado.

Actualmente, la estructura del PP es muy conocida y parece innecesario repetir una vez más cómo se aplicó y organizó después de 1989 (véanse, entre otros, Santos, 2002 y Navarro 2004). Su evolución apunta a una creciente complejidad y una ampliada sofisticación operacional. Pensado inicialmente para intervenir solo en las decisiones relativas a las inversiones que serían realizadas en la ciudad, que se materializarían al año siguiente cuando el presupuesto aprobado estuviera en operación, con el pasar de los años el experimento fue objeto de perfeccionamientos y tuvo mayor cobertura, permitiendo a sus participantes discutir y deliberar sobre asuntos más complejos y propios de la ciudad como un todo, y no solo acerca de aquellos relacionados únicamente con sus zonas de residencia.

En la segunda parte se expone una breve y concisa lista de los resultados del PP en Porto Alegre. Se destacan los distintos impactos producidos por la innovación, que van desde los cambios administrativos y del proceso decisorio, a la naturaleza de las obras y de los servicios públicos ahora decididos por los ciudadanos participantes en el PP. Se mencionan también resultados políticos, aunque requieren aún de análisis posteriores. La discusión de esos resultados constituye el fundamento empírico a partir del cual se definen las condiciones de replicabilidad del experimento participativo en cuestión.

Finalmente, en la última y tercera parte de este estudio se discute la noción de capital social y su aplicabilidad al caso del PP de Porto Alegre. Se presenta una sucinta definición de capital social, apoyada en la literatura existente, y se examinan sus posibilidades de correspondencia empírica, analizando tres situaciones posibles, esto es: capital social, simplemente como concepto correspondiente a “organización social” (significado predominante en la literatura brasilera); capital social como factor relacionado con la reducción de la pobreza; y, finalmente, capital social como un mecanismo societario capaz de crear nuevos valores tendientes a estrechar la confianza y la cooperación social, modificando así la “conciencia social”. Se concluye que es probable que esta noción pueda ser relativamente útil al examinar los aspectos innovadores y su relativo éxito en la ciudad de Porto Alegre. No obstante y en relación con el caso analizado, su uso como elemento analítico central es solo parcial y no corresponde a las expectativas teóricas que en la literatura reciente parece atribuirse a la noción de capital social.

## **A. Porto Alegre: breve panorama**

Con una población de 1 millón 400 mil habitantes, en 471 km<sup>2</sup>, Porto Alegre tiene una significativa importancia para la economía de Rio Grande do Sul. El producto bruto de la ciudad se estima en 9 mil 300 millones de

dólares. Es el mayor centro urbano y, al mismo tiempo, el más importante núcleo industrial del estado, que contribuye con el 9% del producto industrial bruto; además, aporta al estado algo más de un tercio del valor atribuido al sector servicios. Su población total representa el 13,4% del total de Rio Grande do Sul (todos los datos anteriores corresponden al año 2000). La ciudad, que nació en 1772, es también el centro de la región metropolitana, que comprende un gran número de otros municipios cuyo conjunto suma una población de 3 millones de personas.

Así como otras capitales estaduais brasileñas, en las últimas décadas Porto Alegre experimentó un acelerado proceso de urbanización. En 20 años su población se duplicó (de 1960 a 1980); sin embargo, en el último decenio la población aumentó solo un 12%, debido a que nuevos centros industriales —creados en Rio Grande do Sul— desviaron las corrientes migratorias antes destinadas a la capital. No obstante su (aún) relativa importancia en términos industriales, se trata de una ciudad organizada especialmente en torno del sector servicios, tanto financieros como gubernamentales, que posee además un gran sector ligado al área educacional. Curiosamente, la ciudad presenta también un importante “sector rural”, que ocupa un tercio del área del municipio, compuesto por aproximadamente 1.200 productores agrícolas. El municipio es, por ejemplo, el mayor productor de duraznos *in natura* de Brasil.

Con tales características generales, Porto Alegre ha sido frecuentemente destacada por sus elevados indicadores sociales y de calidad de vida, de acuerdo con los datos recogidos en diversos años por la revista *Dirigente Municipal*, por ejemplo. Una investigación realizada en 1966, que comparó diversos indicadores de ciudades brasileñas con más de 20.000 habitantes, estableció la primacía de esta ciudad. Además, en ese momento presentaba la mayor capacidad de consumo per cápita de Brasil (*Exame*, 1996, pp. 104-110). La esperanza de vida es de 72,6 años —mientras que la media nacional es de 67 años— y el analfabetismo entre las personas con 10 años y más alcanza al 9,7%. La tasa de mortalidad infantil en 1966, por otra parte, disminuyó de 37,2 a 13,8 por cada 1.000 niños de un año de edad o menos, el descenso más significativo presentado por todas las capitales estaduais brasileñas.

Pese a estos datos positivos, en la ciudad persistían diversos indicadores sociales problemáticos, siendo el más importante el problema habitacional. Un tercio de la población vivía en *favelas* o viviendas consideradas como subhumanas, construidas en zonas ilegales (áreas privadas invadidas, por ejemplo). A ello se suma el hecho de que la población que habitaba en tales áreas y viviendas se duplicó entre los años 1981 y 1990 (*Carta de Conjuntura*, 2 (6), octubre de 1992, p. 5). En 1989, los terrenos no utilizados de la ciudad representaban el 1,8% del

total del área urbana, y solo aproximadamente 100 personas eran propietarias del 47,8% del total de esta (Fedozzi, 1994, pp. 26-27). En los años noventa, el problema habitacional fue sustituido, gradualmente, por otro problema social más urgente y de mayor gravedad: el desempleo. Los datos sobre desempleo no son lo suficientemente regulares ni consistentes, y por lo tanto no permiten hacerse una idea precisa. Usualmente las estadísticas subestiman la real dimensión del problema.<sup>8</sup>

## **B. Presupuesto participativo de Porto Alegre: algunos de sus principales resultados**

La aplicación del PP al funcionamiento de la ciudad ha permitido alcanzar resultados notables, muchos de los cuales podríamos mencionar en este trabajo. En atención a la limitación de espacio, señalaremos aquí tres procesos generales de gran relevancia social. El primer cambio notable es la impresionante merma de los comportamientos corruptos y las irregularidades administrativas en el funcionamiento del gobierno, fenómenos tan corrientes en el mundo político brasileño. Al introducir una inédita transparencia en la elaboración, destinación e implementación del presupuesto municipal, que ahora se abre a los intereses de los ciudadanos, en las administraciones de ese período se redujeron drásticamente los espacios para componendas ilícitas y para la diseminación de irregularidades que involucraban a los funcionarios públicos y a los intereses privados.<sup>9</sup> De esta forma, disminuyeron notablemente los costos de las transacciones y las posibilidades de corrupción en el funcionamiento del gobierno municipal. Esto se ha hecho evidente para la población, despertando confianza y empatía entre la sociedad y el gobierno en la medida en que una política de “libros abiertos” es la marca registrada de las administraciones del período inaugurado en 1989.

Un segundo resultado, más general y visible en toda la ciudadanía sobre todo durante los períodos electorales —aunque exige aún una investigación más detenida y definitiva—, tiene que ver con la reducción del clientelismo en las relaciones políticas. Su resultado también es ostensible en un mejor comportamiento de los actores involucrados más directamente en la política, como los consejeros municipales, por ejemplo, o los candidatos a cargos elegibles, pues ahora todos se enfrentan a una

---

<sup>8</sup> En Baierle (2002, p. 136) se presentan datos complementarios acerca de los problemas sociales de la ciudad.

<sup>9</sup> Desde comienzos de 2001, todos los datos relativos al PP, incluidas las fechas de las reuniones y sus locales, los nombres de los consejeros y el destino de las inversiones, están disponibles en Internet. Véase: [www.portoalegre.gov.br](http://www.portoalegre.gov.br) bajo el link “Presupuesto Participativo”.

población más informada y demandante. De acuerdo con todas las evidencias, aunque aún dispersas y no sistemáticas, los antiguos líderes comunitarios y políticos, acostumbrados en el pasado a los intercambios clientelistas, “(...) vieron a su público disminuido o cambiado” (Genro, 1997, p. 27; véase también Abers, 1996). Este efecto político se esperaba, dado el formato operacional del PP cuyas normas y reglas fueron establecidas en el marco de una intensa discusión pública de los participantes, de modo que las decisiones gozan de una enorme legitimidad. Lo característico del PP es la gran transparencia de sus “reglas del juego”, aunque aún los resultados sean inciertos y deriven del proceso deliberativo puesto en marcha. En este marco, los comportamientos particulares, capaces de fomentar relaciones clientelistas, encuentran pocas posibilidades de prosperar. Paralelamente, como el PP es una innovación abierta y universal, que no discrimina a ningún interesado bajo ningún aspecto, crea inevitablemente un nuevo campo para nuevas iniciativas políticas, forzando a los líderes locales y a otros activistas políticos a modificar sus comportamientos; de este modo, siembra cambios promisorios en la cultura política.

Un tercer resultado general que merece atención es el “factor redistributivo” que el PP consolidó en la ciudad de Porto Alegre, y que será desarrollado en el punto 3 de la sección C de este estudio. Aquí solo señalaremos su racionalidad operacional. La redistribución de recursos, que permite incluso reconocer la existencia en Porto Alegre de una “democracia redistributiva”, corresponde a dos mecanismos independientes, aunque convergentes. En primer lugar, la reforma del sistema tributario (antes mencionada), que instituyó el principio de la progresión de las tasas e impuestos que el gobierno municipal está legalmente autorizado a cobrar —lo que en última instancia significa que los sectores sociales más ricos, que viven en los mejores barrios de la ciudad, pagan más impuestos que los segmentos sociales que habitan las zonas más pobres y miserables— según las diferencias de infraestructura, de los costos de mantención de los servicios públicos, de la ubicación, del tamaño de las viviendas, y otras. De esta manera, los sectores de clase media y aquellos de la elite local responden por una parte mucho mayor de los impuestos recaudados, proporción que se hace aún más relevante a partir de la reforma tributaria realizada en los dos primeros años de la nueva administración. El otro aspecto de este factor redistributivo fue la decisión de revertir las prioridades y focalizar los recursos en los barrios más pobres; para ello, se terminó permitiendo este movimiento de recursos del PP debido al tipo de participantes que asistieron a las reuniones realizadas desde los primeros años de su implantación. Es decir, la demanda social de inversiones se concretó casi enteramente por decisión de los sectores sociales más pobres, que son la mayoría de los participantes en el proceso, según se verá más adelante.

Con respecto a algunos resultados sectoriales más específicos, sin mencionar las particularidades regionales en el interior de la ciudad, se puede decir que la relación entre la participación social en el PP y las decisiones sobre orientación de las inversiones ha sido demostrada empíricamente. Desde su implantación y prácticamente todos los años, solamente tres áreas fueron seleccionadas por la población. Son prioridades que solo vieron modificada su posición relativa, de acuerdo con las elecciones realizadas en las rondas del PP: pavimentación de calles, saneamiento básico, regulación de la propiedad agrícola y acceso a terrenos urbanos. A continuación presentamos algunos datos sucintos, especialmente sobre esas áreas, sin mencionar resultados respecto de otras, innecesarios en este trabajo.

*Saneamiento básico.* La característica más relevante en este campo proviene de dos objetivos principales de los gobiernos, desde 1989 a la actualidad, que son concluir la distribución de agua para todos los ciudadanos y ampliar al máximo posible el sistema de alcantarillado. Los resultados son significativos: hoy en día, prácticamente todas las viviendas tienen acceso al agua tratada y el número de medidores aumentó sustancialmente, lo que permitió el cálculo justo de las tarifas. Actualmente, menos del 5% de los domicilios carecen de medidor de agua. Concluido este primer objetivo, en los últimos años el interés principal se ha centrado en cambiar los antiguos sistemas de distribución y ampliar el sistema de alcantarillados. En este aspecto, los resultados son aún más notables: en 1989, solo el 46% de la población estaba conectada a la red de alcantarillado, proporción que actualmente alcanza al 98% del total de domicilios. En el siguiente cuadro se muestra el esfuerzo dedicado a la expansión de los sistemas de alcantarillado en Porto Alegre, particularmente rápida durante los años noventa.

Cuadro VI.1  
RED DE ALCANTARILLADO CONSTRUIDA EN LA CIUDAD DE  
PORTO ALEGRE, VARIOS AÑOS  
(Metros)

| 1983/1987 <sup>a</sup> | 1988  | 1989/1992 <sup>a</sup> | 1993/1996 <sup>a</sup> | 1997   | 2001   |
|------------------------|-------|------------------------|------------------------|--------|--------|
| 5 296                  | 8 091 | 21 674                 | 61 334                 | 42 948 | 44 012 |

Fuente: Departamento Municipal de Servicios de Agua y Saneamiento (DMAE).

<sup>a</sup> Media.

*Suelo urbano y regulación de la propiedad agrícola.* A esta área nos referiremos brevemente, pues el conjunto de actividades y resultados requeriría un espacio mucho mayor. Tal vez sea suficiente señalar que, en los primeros siete años del PP, 167.000 personas fueron beneficiadas por

acciones en este campo, lo que representa aproximadamente un 13% del total de la población. Estas acciones fueron discutidas y aprobadas en las reuniones del PP y recibieron importantes proporciones de los recursos destinados a inversiones, beneficiando especialmente a las zonas más pobres. En ellas se incluyen diversas iniciativas, desde la construcción de nuevas casas hasta la distribución de materiales y traslados a otras zonas. Algunas veces, comprenden también aspectos cruciales de regulación de la propiedad, de tal suerte que las familias que ocupaban ilegalmente terrenos y áreas de la ciudad han visto legalizado el uso del terreno urbano, y reciben títulos de propiedad. También se contemplan operativos de reasentamiento, cuando los traslados desde ciertas áreas son inevitables. Solo a modo de ilustración, en el período 1964-1985 se construyeron 9.278 viviendas para las familias más pobres, cifra que alcanzó a 901 en el período 1986-1988, en tanto que entre 1989 y 2001 el número total llegó a 11.580 nuevas viviendas.

*Pavimentación de calles.* Esta ha sido la principal demanda de los participantes en el PP en casi todos los años. Entre 1992 y 2002, se pavimentaron aproximadamente 23.000 kilómetros de calles. Como resultado, en algunas regiones el escenario urbano se modificó radicalmente, mejorando la infraestructura vial y elevando el valor de las viviendas. En algunos casos, como la pavimentación de las calles exigía la construcción previa del sistema de alcantarillado y del sistema de recolección de aguas lluvia, se elevó notablemente el valor total de las inversiones realizadas, mejorando de modo ostensible la calidad de la región como un todo.

## **1. PP: breves observaciones sobre la participación**

En términos de la participación en las actividades y reuniones organizadas bajo la estructura del PP, los objetivos del gobierno se referían inicialmente al número de participantes. Posteriormente, sin embargo, en los ciclos anuales recientes del PP se ha procurado poner el acento en la representatividad de aquellos que asisten a las rondas, más que en el total de participantes y su evolución con el pasar del tiempo. Las relaciones de los participantes con las comunidades, con los barrios y su representatividad, parecen ser más relevantes para el éxito de la innovación; sobre todo con respecto a las plenarias temáticas, en las que la presencia de técnicos y especialistas puede ser decisiva para el buen desarrollo de las propuestas en discusión, que casi siempre tienen que ver con la ciudad en su conjunto.

En algunas observaciones de investigadores locales se destaca, por ejemplo, que en las rondas de las regiones los habitantes muchas veces “abultan los números”, invitando a vecinos y amigos incluso de otras

regiones para ver aprobadas sus propuestas específicas, pervirtiendo de esta forma el proceso y definiendo prioridades que no siempre representan los intereses de la mayoría de la región. Es así como estos detalles relativos a las reuniones señalan una preocupación actual por el “afinamiento” del proceso, en particular respecto de la noción de representación que sobrepasa al PP como un todo. A consecuencia de ello, el gobierno ha intentado depurar las organizaciones que se forman en las regiones y la representatividad de los líderes que surgen en las reuniones.

Traducida a números, según vemos a continuación en el cuadro VI.2, la participación total en las dos rondas anuales (hasta 2001) ha crecido lentamente. Las cifras incluyen a los participantes de las dos rondas y también a aquellos que estuvieron presentes en las plenarias temáticas, en los cinco años seleccionados. Como se puede observar, en todas las reuniones los mayores de 15 años deben registrar su nombre y dirección, además de un documento de identidad. Estos registros se mantienen cuidadosamente en la esfera gubernamental que se responsabiliza de las reuniones.

Cuadro VI.2  
PARTICIPACIÓN EN EL PP: TOTAL DE LAS RONDAS Y PLENARIAS TEMÁTICAS  
(Años seleccionados)

| Año  | Rondas |       | Plenarias <sup>a</sup> |       | Total  |
|------|--------|-------|------------------------|-------|--------|
|      | I      | II    | I                      | II    |        |
| 1991 | 608    | 3 086 |                        |       | 3 694  |
| 1993 | 3 760  | 6 975 |                        |       | 10 735 |
| 1995 | 6 855  | 4 966 | 1 640                  | 806   | 14 267 |
| 1997 | 8 183  | 3 725 | 2 895                  | 1 213 | 16 016 |
| 2001 | 13 891 | 4 692 | 2 721                  | 501   | 21 805 |

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Las plenarias temáticas comenzaron solo en 1994.

Los datos anteriores, sin embargo, si se toman *prima facie* tal vez no expresan exactamente la realidad del proceso en su conjunto. Es necesario ponderar dos factores fundamentales. El primero es que se realizan diversas reuniones menores (entre las dos rondas) que no son monitoreadas, es decir, se desconoce el número de participantes. Además, existen claras señales de que los dirigentes del gobierno municipal ya no están tan interesados en aumentar el número de participantes, sino más bien, como lo señalamos anteriormente, en garantizar la representatividad del proceso. Incluso porque el número de asistentes a las reuniones per se no afecta directamente a la distribución de los recursos financieros destinados a inversiones, dado que los criterios establecidos ya favorecen a las regiones más pobres de la ciudad. Cuando en la fórmula adoptada se

pasó a incorporar a un conjunto de indicadores, entre ellos la “carencia de servicios locales e infraestructura” (atribuyéndosele un importante peso específico a este ítem), el proceso general necesariamente se inclinó en favor de las regiones más pobres de Porto Alegre. Así, la proporción mayor de recursos destinados a estas regiones es un resultado indirecto del PP, independientemente del número de sus participantes. La importancia de su participación, de hecho, pasa por otros aspectos que son cruciales para identificar las prioridades locales y jerarquizarlas; para analizar la representatividad de las asociaciones y sus dirigentes; y también para negociar un consenso cuando surgen controversias debido a intereses locales divergentes. La creciente participación es importante, además, porque tales espacios representan “escuelas de ciudadanía”, como lo han afirmado muchos analistas. Desde este ángulo, al gobierno le interesa la presencia masiva de los habitantes de las regiones, y no por los motivos antes señalados.

A todo esto se suma un componente político esencial: si las organizaciones comunitarias, los líderes de las regiones y otros diversos participantes influyentes participan en las reuniones, eligiendo sus prioridades y sus delegados, la posibilidad de alguna alteración futura se torna improbable. Las decisiones y elecciones son tan representativas que, al analizar la propuesta presupuestaria entre octubre y noviembre de cada año, la Cámara de Consejeros Municipales difícilmente tiene espacio político para realizar cualquier alteración; de esta forma, las decisiones son prácticamente impuestas.

¿Quién participa y se interesa en el PP? Según diversos informantes entrevistados, evidencias no sistemáticas y algunos datos recogidos en diversos años (Fedozzi, 1997, pp. 146-152), esta pregunta no es fácil de responder. Los participantes del PP constituyen un colectivo social identificable por sus características sociales y económicas. En términos generales, la mayoría de ellos provienen de la “clase media baja”; otra fracción, notoriamente participativa, pertenece a la clase media-media, pero participa, además, en organizaciones de la sociedad civil más ligadas a la actividad política. Los sectores sociales más marginados y pobres, los desempleados, por una parte, y los más ricos, en el otro extremo, o ignoran el PP o, por el contrario, no tienen interés ni posibilidad de participar. Al identificar al “típico participante” en el PP, se hace hincapié en que este proceso muestra la presencia de un “(...) público repartido en partes iguales entre hombres y mujeres, de hasta 41 años de edad, blancos, con una entrada familiar de hasta cinco salarios mínimos y que hayan alcanzado el nivel de educación secundario (ocho años)” (Fedozzi, 1997, p. 146). Respecto de la ocupación de la mayoría, las investigaciones muestran que el 56,3% de los comprometidos con las reuniones son asalariados y jubilados.

Tres años después, otros datos señalaban cambios importantes en el perfil del participante-típico, que había cambiado y ahora era “(...) una mujer casada, con más de 34 años, con un ingreso familiar de hasta cuatro salarios mínimos, educación primaria, trabajadora manual sin ninguna capacitación especial, trabajando de 40-44 horas a la semana en el sector privado. (...) activa en una asociación vecinal, ella había participado en Porto Alegre en años anteriores, pero no ha sido electa aún como delegada o concejala” (Cidade, 1999, p. 13). Este perfil, de acuerdo con una investigación realizada en 2002, se alteraría poco. Parece obvio que esta participación segmentada en el PP representa una clara limitación para el éxito creciente de esta innovación, especialmente si los sectores más pobres no logran una presencia significativa.

## **2. Elaboración del presupuesto y sus impactos: un breve comentario sobre la eficiencia del funcionamiento del gobierno**

Otro aspecto que merece un análisis, aunque sucinto, se relaciona con los efectos del proceso participativo en la eficiencia de la administración instalada en 1989. Con respecto a la estructura del presupuesto y las asignaciones específicas que constan en el documento presupuestario, el PP no parece haber tenido algún impacto visible e inmediato. Los presupuestos municipales, en Brasil, están sujetos a principios constitucionales e imperativos legales que no pueden ser modificados sin riesgo de enfrentar a la justicia. Existen leyes, por ejemplo, que imponen proporciones definidas destinadas a las áreas de salud y educación. Además, una nueva ley nacional, dictada recientemente, establece un conjunto de normas acerca del tope destinado al pago de personal y a los gastos generales de mantención del gobierno. Se trata de la “Ley de Responsabilidad Fiscal”, aprobada en mayo del 2000. En consecuencia, la mayor parte de la estructura presupuestaria de Porto Alegre (o de cualquier otra ciudad brasileña) está previamente definida, dejando poco espacio de maniobra para alterar sus definiciones internas. En este contexto el resultado es claro, es decir, la fuerza económica de la ciudad —y, por tanto, las posibilidades de éxito del PP— dependerá de los impuestos existentes y de la aprobación de la Cámara de Consejeros Municipales.

Desde el inicio del proceso, en Porto Alegre se decidió que la proporción del presupuesto destinada a inversiones sería distribuida completamente a través de la estructura del PP y, de esta forma, el gobierno debería estar preparado para ajustar las demandas sociales decididas en las reuniones previas e implementarlas. En relación con la eficiencia administrativa en el período analizado, hay que decir que frente a la presión visible y pública de los delegados del Consejo del

Presupuesto Participativo sobre el gobierno, los servicios públicos debían ser sustancialmente mejorados desde el punto de vista técnico y respecto de la rapidez para ejecutar los cambios, a fin de evitar las protestas de los participantes y la amenaza a la imagen positiva del proceso. Una forma indirecta de demostrar la creciente importancia de realizar un “buen gobierno” de la ciudad puede ser la comparación entre el número de funcionarios públicos en “actividades y sectores intermedios” y el de aquellos dedicados a “actividades y sectores-finales”, comparando además los gastos entre los dos tipos de actividades y su evolución a lo largo de los años.

En el primer caso, antes de la instauración del PP, se verifica una media de 3,5 funcionarios públicos en actividades y sectores-finales por cada funcionario en actividades intermedias. Esta proporción fue aumentando gradualmente, alcanzando, en 1999, a 5,5 por 1, respectivamente. Con relación a los gastos correspondientes, el incremento es aún más notable, pues —entre 1984 y 1988— los gastos destinados a los departamentos y agencias del gobierno municipal dedicados a actividades-finales duplicaban con creces el total de gastos de los departamentos gubernamentales destinados a actividades intermedias. Sin embargo, de acuerdo con datos oficiales, en 1999 dicha proporción llegó a 7,2 veces. Por lo tanto, existen evidencias estadísticas en que se señala que la estructura administrativa fue redirigida a las actividades responsables de las obras y los servicios destinados directamente a la población. En este sentido, el PP ha desempeñado ciertamente un papel crucial, pues sus integrantes presionan permanentemente al gobierno municipal para que concrete las demandas aprobadas en las distintas regiones durante las rondas.

### **C. Capital social y presupuesto participativo: equidad, organización social y conciencia cívica**

¿Qué relaciones se pueden encontrar entre la noción de capital social y el PP? En primer lugar, es necesario aceptar una “noción mínima” de capital social, o por lo menos, sus variantes mayoritariamente aceptadas, ya que el concepto ha sido intensamente debatido en la literatura internacional, especialmente a partir de la década de 1990 y, sobre todo, luego de la notoriedad que alcanzó este concepto con el libro de Robert Putnam, publicado originalmente en 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Putnam, 1994). Aunque no fue el pionero, porque diferentes nociones de capital social se habían propuesto anteriormente, en el libro de Putnam se sugiere que ciertas características socioculturales podrían estar relacionadas con padrones más avanzados de desarrollo social. Sobre la base de su amplia investigación acerca del desarrollo institucional en Italia, para el autor,

“(…) el éxito de la superación de los dilemas de la acción colectiva y del contraproducente oportunismo que genera depende de un contexto social más amplio (...) la cooperación voluntaria es más fácil en una comunidad que heredó un rico conjunto de capital social, bajo la forma de reglas de reciprocidad y redes de compromiso cívico. Aquí, el capital social se refiere a las características de la organización social, tales como la confianza, las normas y las redes que pueden perfeccionar la eficiencia de la sociedad a través de la facilitación de acciones coordinadas” (Putnam, 1994, p. 211).

Tal definición ha provocado más dudas que consolidado, propiamente, un concepto. Portes, por ejemplo, aunque señala que el término no encierra una idea realmente nueva para los sociólogos, destaca que la novedad de su uso, en los últimos años, deriva de dos factores. Primero, porque concentra la atención en las consecuencias positivas de las formas de sociabilidad y, segundo, porque sitúa estas consecuencias positivas en el marco de una discusión más amplia del capital y llama la atención sobre la manera en que aquellas formas no monetarias pueden ser fuentes importantes de poder e influencia (Portes, 1998, p. 2). El autor, si bien hace hincapié en que la relevancia del término, vuelve más cercanas las perspectivas sociológicas y económicas, y no menciona el hecho principal que permite —en esta etapa de la historia— elevar la idea de capital social a una especie de concepto *deus ex machine*, prestigio que se debe, precisamente, al reciente aumento de los problemas sociales y sobre todo al incremento de los niveles de pobreza.

En otras palabras, el contexto económico y financiero del período ha sido decisivo para el surgimiento de una “nueva gramática”, destinada a proponer posibilidades de desarrollo sin presentarse como antisistémica. Frente a los perversos efectos económicos del proceso de aceleración de los intercambios financieros y de la globalización en general, que produjeron la intensificación de las desigualdades entre las naciones y en su interior y, aún más, el incremento de la pobreza mundial, esta noción fue vista, de cierta forma, con optimismo por el pensamiento social más conservador, pues podría presentarse como un imperativo que explicaría las oportunidades de desarrollo de los países y regiones más pobres, sin alterar la esencia del propio sistema capitalista que es, de hecho, el motor generador de las asimetrías mencionadas.<sup>10</sup>

No podemos analizar con detenimiento la extensa literatura que se ha producido sobre el tema del capital social (Fine, 2001; Atria, Siles y otros,

---

<sup>10</sup> La crítica más severa que se ha hecho al concepto de capital, por parte de la economía política marxista, se encuentra en Fine (2001).

2003; Dasgupta y Serageldin, 1999), porque ello escaparía a los propósitos de este estudio. Sin embargo, es necesario señalar algunas de sus posibilidades analíticas. Así, para los efectos del presente trabajo y a objeto de entender el capital social, se consideran tres de estas posibilidades. En primer lugar, el capital social puede estimarse, simplemente, como equivalente a “organización social” o a las formas de asociación u organización e, incluso, a las instituciones. En este sentido, y sin aportar realmente ninguna novedad, si se lo compara con lo que propone la sociología tradicional de las organizaciones, es curioso que esta identificación entre capital social y las diversas formas organizativas de una determinada sociedad haya sido uno de los aspectos más difundidos del concepto, especialmente a partir de la obra de Putnam.

En su estudio, este autor no se limitó exclusivamente a esta equivalencia; su investigación es mucho más sofisticada de lo que tal simplicidad analítica sugiere. Pero cuando señaló que el mejor desempeño institucional de la región norte de Italia se debía a la existencia de una red de organizaciones y de diversas formas asociativas de la sociedad civil, una “virtud civil” que creaba redes de cooperación horizontal y sembraba formas diversas de colaboración, solidaridad y confianza entre los individuos, Putnam terminó siendo comprendido en forma limitada por sus diversos lectores (Putnam, 1994, especialmente el capítulo 6). En Brasil, por ejemplo, la escasa discusión efectuada sobre el capital social permite que frecuentemente se haga esta correspondencia, sobre todo cuando se analizan y debaten programas y proyectos entre los sectores gubernamentales. Nótese que el caso brasileño es todavía más singular al referirse a este concepto, que ha sido tema de discusión especialmente entre las organizaciones dedicadas al desarrollo rural y la promoción de sectores sociales rurales, como los sindicatos de trabajadores agrícolas y sus organizaciones.

En consecuencia, una primera posibilidad de analizar el PP desde el ángulo del capital social es, precisamente, mediante el desarrollo organizativo reflejado en la ciudad, en su historia asociativa. Para tal efecto, se utilizará un estudio reciente de Silva (2001), que examinó las diferencias entre la capacidad organizativa de la ciudad de Porto Alegre y algunos municipios vecinos, donde también se implementaron presupuestos participativos.

La segunda noción, más general, vinculada a la idea de capital social, se relaciona más directamente con el ámbito de los valores y las prácticas sociales sustentadas en cosmovisiones y en su conformidad valorativa. En este caso, las dificultades analíticas son evidentemente mucho mayores, pues la idea de capital social como “(...) el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza que se dan en

combinación con conductas de reciprocidad y cooperación” (Durston, 2003, p. 15) exige conocimientos sofisticados de las “cosmovisiones” de los individuos que habitan determinados contextos y de los planos de racionalidad valorativa dominantes. En la tradición sociológica (y antropológica) dedicada a estos análisis ya se consolidó metodológicamente la posibilidad de recoger tales datos en situaciones específicas, siendo capaz, al mismo tiempo, de señalar las enormes dificultades de comparar valores constitutivos de determinados ambientes sociales, más allá de las evidencias superficiales. Aún así, y en el contexto de una investigación más amplia, en Porto Alegre se intentó una aproximación desde el segundo abordaje, relacionándolo con el PP. En el estudio se propuso relacionar la participación en este experimento social con los diversos “tipos de conciencia social”, que serían indicativos del padrón de valores dominantes entre los participantes del proceso. En la tesis de doctorado de Fedozzi (2002), uno de los analistas más destacados del PP, se profundiza en este tema, y tal vez ella pueda servir de sustento empírico a esta segunda tendencia relacionada con la noción de capital social.

Finalmente, en este estudio se discuten, brevemente, las relaciones entre el PP y la disminución de la pobreza en Porto Alegre. En este caso, las relaciones con el concepto de capital social son aún más problemáticas si se piensa en las dos grandes posibilidades conceptuales relacionadas con el capital social en la literatura existente, antes señaladas. El PP es, indiscutiblemente, como mostramos en otras secciones de este estudio, un mecanismo de redistribución de recursos públicos o, más exactamente, de transferencia de rentas intraclases. Es decir, es un mecanismo que permite redistribuir la riqueza obtenida en los sectores sociales más ricos hacia las regiones más pobres; así, tiende a disminuir los niveles de pobreza existentes y propicia lentamente la posibilidad de una sociedad menos desigual. En la tercera parte de esta sección discutiremos el proceso de “desarrollo redistributivo” derivado del PP, basándonos en el estudio de Marquetti (2003), el primer autor que demostró claramente este mecanismo redistributivo. Mientras tanto, debemos decir aquí que esta reducción relativa de la pobreza no se relaciona directamente con la noción de capital social, si no con los mecanismos del PP propiamente dicho y su funcionamiento a lo largo de los años.

### **1. El capital social ¿es sinónimo de organización social?**

Como decíamos anteriormente, en el caso brasileño la noción de capital social se relaciona, habitualmente, con la noción más general de “organización social”. En este caso, no solo no existiría propiamente una novedad conceptual, puesto que esta noción forma parte, desde siempre, de la tradición sociológica, sino que además la existencia de una tradición organizativa sería más fácil de verificar empíricamente y, a partir de esta

verificación, se podría relacionar tal patrón con “etapas de desarrollo social”. Sin embargo, no existe tal estudio y aquí solo intentaremos, indirectamente, hacer tal relación, basándonos en la tesis de doctorado de Silva (2001), quien analizó las relaciones entre el desarrollo organizativo de tres municipios de la región metropolitana de Porto Alegre y el funcionamiento de los respectivos presupuestos participativos existentes en ellos.

El objetivo de su estudio fue investigar la participación social en la gestión pública, tema emergente en el Brasil post Constitución de 1988, cuando se desarrolló el intenso proceso de descentralización política y fiscal. ¿Qué factores explicarían la acción colectiva de segmentos de la sociedad civil en canales de participación directa de la gestión pública? Para responder a esta pregunta, Silva (2001) recogió datos en tres municipios vecinos de Porto Alegre con características socioeconómicas y culturales muy diversas, sin mencionar sus distintas tradiciones asociativas. Uno de ellos, Viamão, es uno de los municipios más pobres de la región metropolitana de Porto Alegre. En todos ellos se implantó el PP, como fruto de la participación del Partido de los Trabajadores en la administración, aunque ajustado a las condiciones locales. El autor se basó en teorías sobre la acción colectiva y los movimientos sociales para definir el involucramiento social en el PP, una forma de acción colectiva que representa una construcción intencional socialmente condicionada, es decir, conformada por determinados factores contextuales, a nivel territorial (o incluso por las políticas nacionales más generales) y en otros específicos de cada municipio.

Las variables centrales del estudio, explicativas de la acción colectiva verificada empíricamente, fueron el “asociacionismo comunitario”, el compromiso político del gobierno municipal y, finalmente, las condiciones financieras y materiales del respectivo municipio. La primera de estas variables, por tanto, se vincula directamente a la relación entre la densidad asociativa, o historia organizativa, y la participación social en el PP, entendido por algunos analistas como “la acumulación (*stock*) de capital social” existente en cada caso.

En los tres municipios analizados, el estudio demostró una pequeña relación entre la pujanza organizativa y los indicadores de participación social. Sobre la base de los datos recogidos, el autor concluyó que en la gestión pública no existe ninguna dimensión “natural” en las acciones colectivas orientadas a la intervención en espacios de participación directa. Por el contrario, lo que se verificó es que en los casos analizados la “participación social” observada surge como una construcción social singular, en que actúan agentes sociales y gubernamentales, y cuya motivación está definida por la voluntad de gerenciar y mantener aquella instancia de participación.

El autor comprobó, además, que la participación está condicionada por las características de cada uno de los municipios y, algo supuestamente aprendido del PP de Porto Alegre, difícilmente podría aplicarse mecánicamente a los otros tres municipios. Finalmente, dos observaciones concluyentes que merecen destacarse. Silva afirma, además, que contrariamente a lo establecido en análisis que adoptan una perspectiva homogeneizadora de la sociedad civil, las formas asumidas por el asociacionismo en los tres municipios no presentan ninguna dimensión democrática y participativa inherente y ex ante, pudiendo, a diferencia de lo asumido habitualmente, constituirse en agentes y estructuras activas para la reproducción de las relaciones de sumisión y dominación existentes. Para finalizar, en una de las evidencias empíricas más relevantes de su estudio, señala que en estos municipios los agentes gubernamentales desempeñan un papel significativamente diferente al observado en el caso de Porto Alegre. La intencionalidad de las acciones destinadas a incrementar la participación surge, especialmente, de la inducción gubernamental, que crea una situación en la que el PP es, fundamentalmente, una propuesta de las fuerzas políticas en el poder en procura de la adhesión de los ciudadanos. En los respectivos municipios, los participantes no presentan trayectorias organizativas importantes; de este modo, son relativamente dependientes del proceso dirigido por los gobiernos municipales, a partir de la implementación de los PP en sus áreas de acción.

Como conclusión, en el estudio de Silva se demostró claramente la dificultad de adjudicar a la capacidad organizativa o “densidad asociativa” el éxito de procesos participativos como el PP en otros municipios. De esta forma, si por capital social se entiende, sobre todo, el desarrollo de distintas formas de organización social, y se intenta verificar cómo este capital social impulsa la participación por medio de un mecanismo como el Presupuesto Participativo, las conclusiones de este estudio constituyen un llamado de alerta sobre la precariedad de dicha asociación. Esta innovación, como se verá en las conclusiones, ha sido fundamentalmente el resultado de una inducción gubernamental y no el de una verdadera gestión compartida entre la sociedad y el Estado, como muchas veces se señala en la literatura.

## **2. El capital social ¿acrecienta la “conciencia social y política” de los ciudadanos?**

Introducimos aquí, brevemente, el estudio de Fedozzi (2203) para analizar el capital social, definido como un “nuevo comportamiento” social derivado de “nuevos valores” o por un sistema de valores preexistente potenciado en una situación societaria nueva, que puede “activar” un sistema social marcado por la confianza y predisposición a

la cooperación entre los individuos. En su tesis de doctorado, este autor —reconocido especialista del Presupuesto Participativo de Porto Alegre— se propuso evaluar las relaciones entre tal mecanismo y el surgimiento de una forma diferente de “conciencia social” que favoreciera el emerger de una ciudadanía activa y crítica, consolidara con mayor fuerza las posibilidades de mantención del proceso e, incluso, ampliara la calidad de la participación en esta nueva experiencia.

Para tal efecto, el autor recurrió a dos campos teóricos diferentes, el de la teoría deliberativa de la democracia, centrado en el paradigma habermasiano, y el de los modelos teóricos psicogenéticos de las estructuras de la conciencia, derivados de las obras de Piaget y Kohlberg. La hipótesis del autor es que “(...) la ciudadanía y la democracia exigen la combinación de cambios institucionales con la expansión de prácticas democráticas por parte de los actores individuales y colectivos de la sociedad, las cuales, por su parte, implican cambios en la conciencia social de los sujetos individuales y de los actores colectivos” (Fedozzi, 2002, p. 21). Dicho de una manera más simple: “(...) el tiempo relativamente largo y continuado de participación popular en la co-gestión de los recursos presupuestarios ¿produjo algún tipo de efecto en la conciencia social de los sujetos participantes?” (Fedozzi, 2002, p. 22). Utilizando, entonces, dos corrientes teóricas, una proveniente de la ciencia política, dedicada al estudio de la ciudadanía, y la otra derivada de las teorías del aprendizaje de la psicología social, además de un variadísimo arsenal metodológico, el autor realizó una extensa investigación empírica, con entrevistas a participantes en el PP, e intentó verificar la compatibilidad (o no) entre los niveles de conciencia moral y los tipos principales de conciencia de la ciudadanía. Luego de analizar las cosmovisiones y los sistemas de toma de decisiones y de valores de los participantes en el PP, cuyas características socioeconómicas son diferentes, Fedozzi llegó a la conclusión de que existe un lento crecimiento de lo que llamó “ciudadanía crítica”, definidora de comportamientos universales, más cercana a las ideas fundantes del PP de Porto Alegre. En palabras suyas:

“(...) La noción de moral pos-convencional supone que, a partir de un nivel civilizatorio mínimo, complementado con la noción subjetiva de conciencia de los derechos, el contenido y el significado de la ciudadanía se vuelven indeterminados y abiertos a la universalización de los derechos ya existentes, o a nuevos derechos que emergen de la dinámica societaria (...) La conciencia pos-convencional exige la formación de sujetos capaces de diferenciar la perspectiva egocéntrica de los intereses puramente personales, así como la perspectiva del sistema legal y de las normas morales vigentes de la perspectiva basada en principios universales de justicia (...)

siendo, entonces, una condición para el ejercicio de la democracia en todos los niveles de la sociabilidad y no solo en el ámbito del sistema político en sentido estricto (...) equivale, por lo tanto, a la conciencia de ciudadanía crítica representada por la capacidad de los sujetos para ejercer la acción reflexiva (...) es un requisito para el proceso de auto-institución de la sociedad" (Fedozzi, 2002, pp. 163-164).

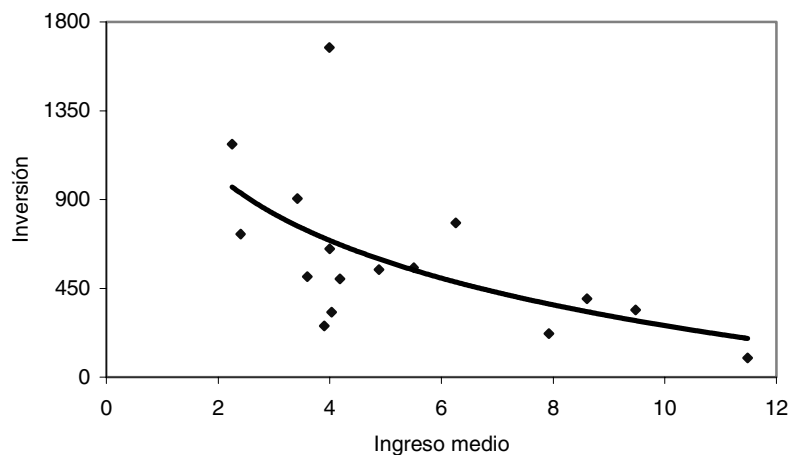
Las hipótesis de trabajo del autor se analizaron con indicadores y variables que relacionaron los diversos niveles de conciencia moral con indicadores y variables de los tipos de conciencia de la ciudadanía, llegándose a la conclusión de que la variable clave para explicar tal relación es el "tiempo de participación en el PP". Sus datos empíricos permitieron comprobar esas relaciones estadísticamente representativas, señalando la lenta constitución de nuevos valores y comportamientos sociales relacionados con el PP durante el período de su implementación. De este modo, si la noción de capital social, definida según su segunda vertiente, presupone la consolidación de nuevas adhesiones a valores de cooperación, solidaridad y "mayor universalidad", en el estudio citado parece comprobarse que tal operación societaria funciona en la ciudad de Porto Alegre.

#### **D. Capital social y reducción de la pobreza en Porto Alegre**

Si consideramos el efecto redistributivo, durante el período de desarrollo del PP, el estudio realizado por Marquetti (2003) es, sin duda, el más completo y categórico sobre el tema. El autor seleccionó un conjunto de indicadores sociales para cada región componente del PP e identificó la utilización particularizada de las inversiones decididas por el mecanismo en cada región, intentando relacionar indicadores sociales y económicos con las inversiones realizadas a lo largo del tiempo. No siempre fue posible una identificación más pormenorizada, puesto que diversas obras decididas por el PP "sobrepasan" los límites de una región dada y los cortes no siempre son posibles. De hecho, aproximadamente el 65% de las inversiones del año 2000 cubrían más de una región y no pudieron ser utilizados en este estudio. Aún así, examinando solamente las inversiones con claros límites regionales, en el estudio se detecta una relación positiva entre las inversiones per cápita realizadas y los indicadores de pobreza existentes en el período 1992-2000, que permiten al autor afirmar que "(...) el Presupuesto Participativo ha actuado como un poderoso mecanismo de distribución de la renta, puesto que las regiones más pobres recibieron las mayores inversiones por residente"(Marquetti, 2003). En el gráfico VI.1 se presentan los detalles

estadísticos del estudio, relacionando las inversiones per cápita con los indicadores de riqueza de las regiones. Los puntos indican las 16 regiones de la estructura organizativa del PP.

Gráfico VI.1  
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: TENDENCIA OBSERVADA AL COMPARAR LAS INVERSIONES PER CÁPITA VERSUS LA RENTA MEDIA DE LAS REGIONES COMPONENTES DEL MECANISMO, 1992-2000



Fuente: Adalmir Marquetti, "Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre", *A inovação democrática no Brasil*, Leonardo Avritzer y Zander Navarro (coords.), São Paulo, Cortez Editores, 2003.

## E. Conclusiones

"La democratización es el acto de someter todo interés a la competencia e institucionalizar la incertidumbre. El paso decisivo hacia la democracia es la devolución del poder desde un grupo de personas a un conjunto de reglas" (Przeworski, 1991, p. 14).

La ingeniería social construida por el Presupuesto Participativo en Porto Alegre se fue transformando, año tras año, en un ejercicio de creciente complejidad y sofisticación. A pesar de las singularidades del ambiente urbano donde prosperó, la historia del PP señala tal vez que su desarrollo y repercusiones, consolidados hoy en un período de 14 años, introdujeron la innovación en el centro de un problema crucial que se presenta quizás en todas las naciones: ¿Cuál debería ser el formato y la

naturaleza del Estado que predomine en los próximos decenios en sociedades como Brasil? Y por otra parte, ¿cuál sería la trama de relaciones entre la sociedad y el Estado que podría aproximarse al ideal?

La significativa lista de realizaciones ocurridas en Porto Alegre durante este período ha permitido a diversos observadores concentrarse en la más notable de las transformaciones materializadas en esta ciudad: la definición de un padrón redistributivo de los recursos públicos en favor de los más pobres, además de la instalación de un modelo más justo y democrático a objeto de focalizar los fondos y las acciones gubernamentales, creando así una nueva estructura política para definir las relaciones entre el Estado y la sociedad. Es por ello que resulta posible pensar que esta red de nuevas relaciones podría estar instituyendo en la ciudad una forma de “democracia redistributiva”, porque son innegables los beneficios obtenidos por los sectores sociales menos afortunados.

Se trata de una experiencia extremadamente creativa cuyos resultados positivos son numerosos, lo que transforma a Porto Alegre en una ciudad que presenta algunos de los mejores indicadores sociales del país. Por consiguiente, cabe preguntarse: ¿qué lecciones pueden sacarse de este experimento social? O, en otras palabras, ¿es posible reproducir el PP en otros contextos, sean estos brasileños o de otros países?

A pesar de que en este estudio hemos intentado singularizar especificidades que definen el desarrollo social y político de la ciudad, existen sin embargo lecciones que pueden generalizarse. Pero es importante considerar un prerrequisito decisivo al iniciar cualquier proceso participativo: las autoridades locales deben mostrar la firme decisión política de compartir su esfera de poder con la población. Si bien en el papel y en los discursos esta disposición se menciona con frecuencia en vista de sus potenciales recompensas políticas, en la práctica no parece ser así, y son habituales las resistencias de las elites políticas que dirigen el gobierno local. Normalmente, al no estar convencidos de los beneficios generales, quienes detentan el poder casi siempre solo concuerdan con la participación consultiva de la población —en ese caso, está claro que experiencias como el PP dejarán de ocurrir.

Existen otros requisitos que debemos mencionar, entre ellos:

- i) la existencia de una porción satisfactoria del presupuesto para invertir en la ciudad, y lo que es “satisfactorio” dependerá, y mucho, de las condiciones locales. Inicialmente, es preciso sobreponerse al escepticismo y la desconfianza de la población respecto de los gobiernos y los políticos y, una vez vencida esta barrera, otros factores podrían afectar al desarrollo de la iniciativa, como una alta tasa de analfabetismo, por ejemplo;

- ii) es necesario que exista un grupo de líderes cohesionados y decididos a implantar un proceso participativo a nivel del gobierno y, también, de una parte importante de la comunidad. De este modo, una historia política de desarrollo asociativo y de formas de cooperación tendrá gran importancia para el desarrollo del PP; es decir, una historia democrática parece ser otro prerrequisito a señalar;
- iii) un proceso de regionalización basado en efectivas identidades entre los miembros de cada región, en el sentido de hacer viable el interés por la participación y por la elección de prioridades y demandas regionales;
- iv) esferas autónomas de la sociedad civil y sus organizaciones, destinadas a atraer participantes. En estas esferas debe establecerse un conjunto de normas, no solo para resolver los conflictos existentes, sino también para conducir el desarrollo de la iniciativa;
- v) el entrenamiento de los funcionarios públicos también debe destacarse; en Porto Alegre este punto tuvo gran importancia para garantizar el éxito de la innovación, además de otros factores de menos importancia citados a lo largo de este estudio.

¿Y el capital social? Diversos analistas del PP subrayan que sus características locales son tan sólidas y diferenciadas que las tentativas de replicar este experimento difícilmente encontrarán suelo fértil en otros contextos urbanos. Por lo tanto, la eventual aplicación de esta innovación a otras situaciones podría producir resultados frustrantes e insignificantes. En consecuencia, ¿el capital social es necesariamente un requisito decisivo para impulsar iniciativas como el Presupuesto Participativo? En principio, no parece ser el caso, dependiendo de la definición que atribuyamos a este concepto. Atributos locales preexistentes en términos de condiciones materiales de vida y una fuerte historia asociativa, acompañados de aspectos sociales y culturales sólidos y enraizados en la vida social de la ciudad, contribuyen por cierto a crear un ambiente más favorable al desarrollo del PP o de iniciativas similares que suponen la participación social, pero no constituyen una “ley de hierro” para garantizar la participación. De acuerdo con la experiencia de Porto Alegre, al parecer lo más relevante para desencadenar una “fiebre participativa” en torno del PP fue el papel del Estado y sus acciones y estrategias. Si se llevó a buen término el proceso originado en 1989 y se mantuvo con tal éxito a lo largo de los años siguientes, ello se debió a la existencia de un Estado trabajador, orientado por una estrategia política en favor de los sectores sociales más pobres, sustentado con recursos

financieros satisfactorios, y unido a instituciones fuertes. A ello debe agregarse una historia asociativa de la sociedad civil marcada por la vitalidad y la desenvoltura. Esta parece ser la receta ideal. Combínense las dos vertientes societarias y, seguramente, un virtuoso desarrollo se pondrá en marcha.

## Bibliografía

- Abers, Rebecca (2002), "Orçamento participativo: alguns pensamentos sobre seu aperfeiçoamento e avaliação", *Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre - Brasil*, João Verle y Luciano Brunet (coord.), Porto Alegre, Editora Guayí.
- \_\_\_\_\_(1996), "Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, Rio Grande do Sul", Porto Alegre, inédito.
- Arretche, Marta T.S. (1996), "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?", *Revista brasileira de ciências sociais*, vol. 31, N° 1, São Paulo, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), junio.
- Atria, Raúl, y otros (comps.) (2003), "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma", *Libros de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2194-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Baierle, Sérgio (1992), "Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80", disertación de maestría, Universidade de Campinas.
- \_\_\_\_\_(2002), "¿OP ao termidor?", *Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre - Brasil*, João Verle y Luciano Brunet (coord.), Porto Alegre, Editora Guayí.
- CIDADE (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos) (1999), *Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, porque participa e o que pensa do processo*, Porto Alegre, Prefeitura de Porto Alegre, Coordenação de Relações com a Comunidade.
- Benevides, Maria Victoria de Mesquita (1991), *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*, São Paulo, Editora Ática.
- Castells, Manuel y Jordi Borja (1996), "As cidades como atores políticos", *Novos estudos Cebrap*, N° 45, São Paulo, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), julio.
- Cunill Grau, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, CLAD y Nueva Sociedad,.
- Dagnino, Evelina (2002), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Dasgupta, Partha e Ismail Seraglin (eds.) (2000), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Durston, John (2003), "El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras", *Libros de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2185-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.74.
- Evans, Peter (1996), "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Exame (1996), 18 de diciembre.
- Fedozzi, Luciano (2002), "O Eu e os Outros. A construção da consciência social no orçamento participativo de Porto Alegre", tesis de doctorado, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
- \_\_\_\_\_(2000), *O poder da aldeia. Gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre*, Rio de Janeiro, Tomo Editorial.
- \_\_\_\_\_(1997), "Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre", *Teses, Dissertações e Monografia*, N° 3, Porto Alegre, Tomo Editorial.
- \_\_\_\_\_(1994), "Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre", *Proposta*, vol. 22, N° 62, Rio de Janeiro, FASE, septiembre.
- Fine, Ben (2001), *Social Capital Versus Social Theory* Routledge, Londres, Routledge.
- Genro, Tarso (1997), *O Porto da Cidadania*, Porto Alegre, Editora Artes e Ofícios.
- Hardt, Michael (2002), "¿Today's Bandung?", *New Left Review*, N° 14, Londres, marzo.
- Lechner, Norbert y otros (1999), *Reforma del Estado y coordinación social*, México, D.F., Plaza y Janés Editores.
- Marquetti, Adalmir (2003), "Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre", *A inovação democrática no Brasil*, Leonardo Avritzer y Zander Navarro (coords), São Paulo, Cortez Editores.
- Melo, Marcus André (1996), "Crise federativa, guerra fiscal e 'hobbesianismo' municipal. Efeitos perversos da descentralização", *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, N° 3, São Paulo, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE).
- Moisés, José Álvaro (1995), *Os brasileiros e a democracia*, São Paulo, Editora Ática.
- Navarro, Zander (2004), "Participatory Budgeting in Porto Alegre", *Leadership and Innovation in Subnational Government. Case Studies from Latin America*, Tim Campbell y Harald Fuhr (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_(2003), "O orçamento participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico", *Inovações democráticas no Brasil (o caso do orçamento participativo)*, Leonardo Avritzer y Zander Navarro, (coords.), São Paulo, Cortez Editora.
- \_\_\_\_\_(2000), "Inventando o futuro das cidades: pequena história do orçamento participativo em Porto Alegre", *Brasil no limiar do Século XXI*, Henrique Rattner (coord.), São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP).
- \_\_\_\_\_(1998), "Affirmative democracy and redistributive development: the case of participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil (1989-1997)", documento presentado en la conferencia Social Programs, Poverty and Citizen Participation, Cartagena.

- \_\_\_\_\_(1997), "Uma análise do orçamento participativo. Sua implantação e desenvolvimento", *Porto da cidadania*, Tarso Genro (coord.), Porto Alegre, Artes e Ofícios.
- PMPA (Prefeitura Municipal de Porto Alegre) (2002), *Quem é o público do orçamento participativo 2000*, Porto Alegre, Centro de Assessoria e Estudos Urbanos.
- Portes, Alejandro (1998), "Social capital: its origins and applications in modern sociology", *Annual Review of Sociology*, vol. 24, agosto.
- Putnam, Robert D. (1994), *Para hacer que la democracia funcione*, Caracas, Editorial Galac.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), "Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva", *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Santos, Boaventura de Sousa (coords.), Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Silva, Marcelo Kunrath (2001), "Construção da 'Participação Popular': análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul", tesis de doctorado, Porto Alegre, Programa de Pós-graduação em Sociología, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
- Texto GT (2002), "Rompendo os limites. Uma primeira avaliação dos pontos de estrangulamento que vivemos no processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre", *Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre – Brasil*, João Verle y Luciano Brunet (coords.), Porto Alegre, Editora Guayí.
- Verle, João y Luciano Brunet (coord.) (2002), *Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre – Brasil*, Porto Alegre, Editora Guayí.



Tercera parte

## **Los aprendizajes**



## Capítulo VII

### **Propuestas para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque de capital social <sup>1</sup>**

*Irma Arriagada <sup>2</sup>*  
*Francisca Miranda <sup>3</sup>*

#### **Introducción**

Desde un punto de vista conceptual, el principal aporte del capital social se refiere a su potencial como recurso movilizable que puede facilitar el acceso a otros recursos tanto materiales como simbólicos. En este enfoque, las personas tienen la posibilidad de desarrollar un papel activo en el incremento de sus redes personales y de sus activos, por medio de las acciones que configuran su estrategia de vida. Asimismo, los cambios en la estructura de las relaciones sociales pueden tener efectos significativos en la distribución del poder y de los recursos, y ejercer cierta influencia en las instituciones públicas y económicas (Atria y otros, 2003; Bebbington, 2003).

Bajo un punto de vista estratégico, el concepto de capital social se relaciona con la posibilidad de instalar la preocupación por la pobreza y los programas para su superación en el centro de las visiones de

---

<sup>1</sup> Este texto es una versión revisada del capítulo II de la serie Manuales, N° 36, de la CEPAL (Arriagada, Miranda y Pávez, 2004).

<sup>2</sup> Funcionaria de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Naciones Unidas [irma.arriagada@cepal.org](mailto:irma.arriagada@cepal.org).

<sup>3</sup> Consultora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Naciones Unidas [fmira76@yahoo.com](mailto:fmira76@yahoo.com).

desarrollo, así como de hacer hincapié en la dimensión de las relaciones sociales de los actores en el diseño y ejecución de tales programas. Desde esta perspectiva, la CEPAL ha puesto el acento en la aplicación del concepto de capital social en la solución de los problemas relacionados con el desarrollo y la superación de la pobreza. Diversos autores han señalado que el capital social se enlaza con los nuevos enfoques de la pobreza, en los que se destacan el carácter multidimensional de sus causas y la heterogeneidad de sus manifestaciones, resaltando en los análisis sus aspectos subjetivos y culturales. Se sostiene que el enfoque de capital social correspondería a una tercera generación del concepto de pobreza, porque junto con subrayar sus dimensiones más cualitativas, alude a aspectos relativos a exclusión, desafiliación institucional y segmentación social. De manera que puede constituirse en un aporte para los enfoques de superación de la pobreza, al considerar los aspectos relativos al tejido social e institucional en que se producen las relaciones económicas, que habitualmente no son considerados en los diseños tradicionales de los programas sociales.

En esa línea, la última parte de este libro está destinada a recoger y sistematizar las experiencias y los análisis realizados en las evaluaciones de seis programas nacionales en marcha en Argentina, del Presupuesto Participativo de Porto Alegre en Brasil, de cuatro programas nacionales en Chile y del Programa Oportunidades de México, desde los años noventa en adelante, que se compilan en este volumen. En el examen y las evaluaciones de los programas de reducción de la pobreza y de la literatura sobre el capital social existente en la región latinoamericana, se muestra cómo el concepto de capital social está presente en el interés y el discurso de la política social (Atria y otros, 2003; Arriagada, 2003; Bebbington, 2003; Durston, 2003; Sunkel, 2003). Sin embargo, el examen de la aptitud del Estado para aplicar este enfoque arroja resultados muy limitados. Lo que ha fallado es la capacidad de transformar las propuestas e intenciones en un ámbito más acotado, relativo al diseño y la gestión de las políticas. En efecto, no se puede afirmar que en la práctica los programas públicos estén usando el marco analítico y operativo propio del capital social (Raczynski y Serrano, 2003). Por lo tanto, nuestro objetivo en este capítulo es aportar algunos elementos analíticos y herramientas que apoyen a los programas sociales orientados a la superación de la pobreza desde un enfoque de capital social.

El trabajo se organiza en dos secciones principales. En la primera se desarrolla una matriz para el análisis de los programas sociales desde un enfoque de capital social. Comienza sugiriendo las preguntas iniciales de un programa y la necesidad de una toma de decisiones en torno de los niveles micro, intermedio o macro en que el programa se

desarrollará. A continuación, se refiere al diagnóstico de las redes locales, donde se analizan la cooperación y el conflicto local; en tercer lugar, se abordan los beneficios y efectos esperados e inesperados de la promoción de distintos tipos de capital social; en cuarto lugar, se plantean cinco herramientas básicas para los programas sociales con enfoque de capital social; y en quinto término, se hace referencia a las herramientas vinculadas a la institucionalidad. Finalmente, en la segunda sección se recogen algunas reflexiones sobre el ciclo global y la sostenibilidad de los programas.

## **A. Matriz para el análisis de los programas sociales desde la perspectiva del capital social**

### **1. Preguntas iniciales**

Poner en marcha programas de superación de la pobreza adoptando la perspectiva del capital social entraña considerar desde un inicio las relaciones sociales existentes en las comunidades en que se va a intervenir, así como el grado de participación de los miembros de la comunidad en la toma de decisiones (Navarro, 2003). Aun cuando se visualicen los espacios de organización existentes en los destinatarios, si el programa desconoce las dinámicas propias de las comunidades y sus procesos de autogestión —registrados en la memoria histórica y la tradición de acciones en colaboración de la comunidad—, no es posible consolidar tal posicionamiento. Lo mismo ocurre si el foco del programa se pone en la prestación de determinados servicios, sin acoger la especificidad local al planificar sus etapas, ni la experiencia previa de las comunidades, las redes preexistentes y los liderazgos positivos (Raczynski y Serrano, 2003).

A continuación, se presentan algunas preguntas básicas que contribuyen a orientar, en el ámbito de la formulación, el posicionamiento de los programas desde el enfoque del capital social. Para iniciar la formulación y el diseño de un programa a partir de estos elementos, se requiere delimitar el alcance del impacto en términos de capital social que se plantea el programa: si solo se intentará trabajar sobre los activos disponibles en el nivel local, o si se procurará potenciarlos mediante líneas de acción para el fortalecimiento del capital social con metodologías de intervención (véase el capítulo I). Esto implica fortalecer las capacidades de negociación, de propuesta y de influencia en las decisiones y acciones del programa. Cuando la opción es trabajar en el nivel local, se requiere definir el uso de herramientas técnico-metodológicas para robustecer tipos de capital

social: de unión (proyectos que involucran a grupos que existen a un nivel subcomunal), de puente (proyectos que redunden en la creación de foros intercomunales), de escalera (vínculos con agentes externos de mayor poder), o los tres tipos.

Preguntas en el nivel micro:

- Al intentar mejorar las estrategias de vida de la población, ¿en el programa se trabaja directamente sobre los activos de la población pobre?
- ¿Se ocupan de los activos en forma aislada, o se procura generar sinergias entre diferentes tipos de activos?

Preguntas en el nivel intermedio:

- ¿Se intenta cambiar las estructuras e instituciones locales que influyen en el acceso social a los activos y a los espacios económicos y políticos?
- ¿Cómo es el capital social que existe dentro del programa público y qué lo vincula con sectores pobres?

Preguntas en el nivel macro:

- ¿Se promueve el capital social de escalera mediante la creación de nexos entre comunidad o unidad local y el gobierno regional, federal o nacional?

Es importante también contar con acciones de apoyo de las organizaciones comunitarias y el reconocimiento de estas como interlocutores válidos por parte de instancias con mayor poder. De acuerdo con esta definición de impacto en capital social —como una base sobre la cual proyectar procesos de empoderamiento (*empowerment*) colectivo—, pocos programas en marcha calificarían en las líneas de trabajo del capital social.

Cuando se plantea trabajar más allá del nivel micro, las opciones se orientan a la expansión de las bases de activos, cambiando las reglas y las estructuras sociales que limitan tanto el acceso de la gente pobre a diversos activos, como su capacidad para transformarlos en ingresos, poder o calidad de vida. También implica analizar las redes burocráticas de los agentes estatales encargados de ejecutar los programas a nivel local. Ejemplos de tales tipos de intervención son los programas de reforma agraria, para redistribuir tierras; de reforma educativa, para facilitar el acceso de grupos étnicos a la educación secundaria y universitaria; y cambios en la regulación de mercados, para facilitar la entrada de organizaciones de pequeñas comunidades. Asimismo, si la

opción elegida es de nivel macro, significa examinar los vínculos entre las instituciones públicas del nivel central, regional y local, en sus capacidades de coordinación, comunicación, transparencia en las reglas del juego, monto y continuidad de las transferencias de recursos, entre otros elementos.

De esta forma, mediante los programas sociales se puede fortalecer o generar el capital social solo si esto se propone en forma exigente y premeditada, pues supone poner en marcha algunos procesos, definir determinados pasos, instalar determinados procedimientos y privilegiar ciertas metodologías. De no asumirse la tecnología necesaria, es posible lograr resultados en el área de capacidades, participación o voz pública, que no necesariamente se enmarcan en lo propio del capital social: acción cooperativa en función de objetivos comunes (Raczynski y Serrano, 2003).

En tal dirección, problematizar las diferentes etapas de un programa social obliga a incorporar una mirada evaluadora que permita examinar cuáles son los obstáculos recurrentes que afectan de manera negativa sus resultados, ya que las acciones para aliviar la pobreza y las intervenciones para el desarrollo tienen impactos directos e indirectos, algunos intencionados y otros inesperados.

A continuación, se presenta una matriz para el análisis de programas sociales desde la perspectiva del capital social, de la que es posible desprender posteriormente lineamientos de acción útiles para el diseño y formulación general de programas sociales desde el enfoque del capital social.

Cuadro VII.1  
MATRIZ PARA EL ANÁLISIS DE PROGRAMAS SOCIALES DESDE LA PERSPECTIVA  
DEL CAPITAL SOCIAL

| Nivel de análisis                           | Criterios de interés   | Elementos mínimos  | Áreas de acción  |
|---|--|--|--|
| Micro                                       | Diagnóstico de redes locales preexistentes dotadas de capital social               | Analizar las formas de cooperación local                                     | Motivos de la cooperación: solidaridad forzada, voluntaria o ambas                             |
|   |  |  | Estrategias de supervivencia, espirales de acumulación en el capital social existente, o ambas |
|   |  | Delimitación de la unidad de intervención                                    | Definición de la demanda social  |
|   |  |  | Definir el umbral mínimo de recursos necesarios para fortalecer el capital social              |
|   | Beneficios e impactos esperados: la promoción de distintos tipos de capital social | Redes dotadas de capital social de unión (lazos fuertes)                     | Definición del impacto en capital social   |
|   |  | Redes dotadas de capital social de puente (lazos débiles)                    | La incorporación del sector privado  |
| Redes dotadas de capital social de escalera |  | La coordinación entre el nivel central y el gobierno local                   |  |
| Intermedio                                  | Herramientas técnico metodológicas   | Sintonía con el entorno.   | Uso de metodologías participativas   |
|   |  | Potenciar los liderazgos locales   | Mecanismos para la resolución comunitaria de conflictos  |
|   |  | Activar el capital social latente  | Integración de la dimensión de género  |
|   |  | Apoyarse sobre redes preexistentes   | La sinergia y complementariedad entre diferentes tipos de activos                              |
|   |  | Crear valores afectivos respecto del lugar (territorio)                      | La intermediación local de los programas   |
| Macro                                       | Institucionalidad  | Fortalecer la asociatividad local  | Estímulos al rol de las organizaciones   |
|   |  |  | Mayor autonomía de las organizaciones  |
|   |  |  | Creación de nuevas organizaciones en coherencia con la tradición organizativa                  |
|   |  | Mejorar el acceso a bienes colectivos e instituciones y servicios del Estado | Vínculos con el entorno y el territorio  |
|   |  |  | Horizontalidad en el trabajo   |
|   |  |  | Experiencia en procesos de desarrollo  |
|   |  |  | Peso de normas y valores sociales reconocidos  |
|   |  |  | Claridad de los compromisos  |
|   |  |  | Apertura y horizontalidad de la gestión  |
|   |  |  | Participación en la toma de decisiones   |

Fuente: Elaboración de los autores a partir de Dagmar Raczynski y Claudia Serrano, "Programas sociales y capital social en Chile. Evidencias y aprendizaje", ponencia presentada en el seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 10 y 11 de noviembre del 2003.

## **2. El diagnóstico del capital social preexistente**

En el diagnóstico del capital social de los grupos destinatarios, las visiones de integralidad y territorio deben estar ligadas. El capital social de los pobres requiere que su condición sea abordada como un asunto complejo e integral, donde coexisten y se potencian situaciones de privación en diversos ámbitos, a la vez que se organizan recursos o activos. La naturaleza misma del capital social constituye un imperativo para que la política social dé el salto, nada de fácil, desde la lógica sectorial a una lógica territorial. El fortalecimiento del capital social de los pobres debe entenderse como robustecimiento del capital social comunitario, localizado en un contexto y entorno en que se instalan historias, identidades y memoria, pero donde también hay recursos, restricciones y limitaciones, oportunidades, actores, instituciones, organizaciones y liderazgos (Raczynski y Serrano, 2003).

Un elemento clave para considerar el capital social previo de los grupos destinatarios, es que los programas cuenten con la capacidad de reconocer, respetar y sumarse a la trayectoria previa de las comunidades en sus iniciativas de desarrollo. Es frecuente la existencia de organizaciones, grupos, liderazgos, historia de esfuerzos compartidos entre los pobres asentados en un mismo lugar. Reconocer y respetar estas trayectorias, tomando de ellas lo que impulsa una revitalización del compromiso y la confianza en la acción cooperativa, sin menoscabar viejas prácticas que no contribuyeron a los desarrollos esperados, forma parte de la memoria de los grupos y constituye una materia prima que, si es adecuadamente considerada, actúa como fuente de reconocimiento mutuo. Si este aprendizaje en capital social es ignorado, opera como foco de desconfianza y sospecha hacia los agentes estatales (Raczynski y Serrano, 2003).

### **a) El análisis de la cooperación local**

Para no caer en una visión idealizada de las relaciones comunitarias, es necesario distinguir entre las dinámicas cooperativas de capital social, a saber: redes con capital social de unión, puente y escalera; dentro de ellas se pueden visualizar dinámicas de conflicto, ya que este es un componente normal de la sociabilidad. Como señalan algunos autores clásicos de las ciencias sociales, el potencial asociativo del conflicto es tan importante como el de la cooperación. Una interrogante que permite orientar la etapa de diagnóstico en materia de capital social es cómo trabajar con dichos conflictos y de qué forma incorporarlos en el trabajo a nivel local. No se trata de intentar evitarlos, como una anomalía en una comunidad idealmente armónica, sino de integrarlos al diseño y ejecución de los planes (Kessler y Roggi, 2003). Es importante contar con

herramientas que permitan realizar diagnósticos de las redes preexistentes, que se integren en una mirada global a las dinámicas de cooperación y de conflicto.

Con tal objetivo, el análisis de redes de capital social en el nivel local debe distinguir entre las diferentes motivaciones tendientes a la cooperación que poseen los individuos y grupos, es decir, entre aquellas razones que determinan una cooperación forzada, relacionadas con la obligatoriedad en el intercambio social debido a normas y valores ineludibles, y la solidaridad voluntaria (Molyneux, 2002). Para facilitar este análisis, se desarrollan a continuación ciertas recomendaciones que ayudan a enriquecer la detección e interpretación de las dinámicas de cooperación recíproca local.

i) Determinar los fundamentos y costos de la reciprocidad local

Analizar el capital social en contextos de pobreza impone condiciones específicas que se deben atender. Para Lomnitz (1975), la reciprocidad surge en situaciones de carencia de recursos materiales y es precisamente esa pobreza de recursos la que opera como motor que moviliza los recursos sociales y los convierte en recursos económicos. Más aún, plantea que la igualdad de carencias es una condición básica para entablar relaciones de confianza, horizontales y recíprocas. Sin embargo, en estudios antropológicos realizados en México durante la década de 1980 sobre familias de escasos recursos, se plantea que la importancia del intercambio social recíproco puede observarse tanto cuando florece y se relaciona con mejoras sustantivas en el bienestar de los individuos y familias que lo practican (mediante la ayuda mutua, el flujo de bienes y servicios), como cuando estos han sido privados de la capacidad de entablar tales relaciones sociales y sus beneficios, lo que da lugar a situaciones de extrema precariedad económica. En estudios posteriores se ha documentado el proceso de erosión de los recursos en manos de los pobres, incluidos los sociales, como parte de la espiral de desventajas acumuladas producida por la exclusión laboral y la precariedad de opciones para la generación de ingresos (González de la Rocha, 2003).

En comunidades pobres, donde los individuos y familias entablan una lucha cotidiana por obtener ingresos apenas suficientes para la alimentación, cumplir con las obligaciones de la sociabilidad se convierte en una tarea sumamente difícil. En estos contextos, las espirales de acumulación e innovación —promovidas por el capital social— encuentran muchos obstáculos y, más bien, podemos esperar que el balance entre los costos y los beneficios de la sociabilidad conduzca a situaciones que restan fuerza a los intentos de innovación económica (Portes, 1999) o aquellas en que la sociabilidad misma esté amenazada. En otras palabras, la capacidad de entablar relaciones sociales y hacer uso de los recursos que circulan en

las redes aumenta cuando las condiciones materiales permiten la inversión —de tiempo y otros recursos— en las redes sociales y el intercambio recíproco (Putnam, citado en Molyneux, 2002). Para comprobarlo, basta con revisar la bibliografía reciente que muestra la erosión de la vida social y el incremento del aislamiento social en contextos de muy escasos recursos (Moser, 1996; Auyero 2000; González de la Rocha, 2003).

Es necesario tomar en cuenta que mientras más integrada está una persona en una red de relaciones, más obligaciones tiene. En los estudios antropológicos en comunidades campesinas se ha mostrado que la pertenencia a la comunidad y el prestigio adquirido a lo largo del tiempo —en gran medida basado en el cumplimiento de las obligaciones inherentes a la pertenencia— fuerza a los individuos a aceptar puestos que implican el gasto del capital material acumulado y los sumen nuevamente en la pobreza. En este caso, la densidad de las relaciones y la capacidad de control social que los hacen aceptar y realizar lo que la comunidad espera de ellos, más que permitirles movilizar recursos de relaciones sociales, los fuerza a destinarlos únicamente a lo que es socialmente aceptado (Escobar, 2003). Ello refleja los costos ocultos de la sociabilidad de que habla Portes (1999), cuando plantea que no debemos perder de vista que la misma dinámica social que produce dones generosos y altruistas y concede favores, puede también restringir a los individuos en sus intereses económicos personales.

Como se ha documentado en tales estudios, la reciprocidad tiene costos y las relaciones sociales de apoyo mutuo y solidaridad no son recursos inagotables. Estas tienen que ser construidas y mantenidas, y para ello se requiere contar con recursos. La carencia de estos para alimentar el fondo social puede derivar en el gradual o súbito proceso de exclusión de las redes sociales (González de la Rocha, 2003). Se sostiene que detrás de la lógica de reciprocidad y altruismo se esconde la subordinación de las mujeres, quienes son —en última instancia— las encargadas de las tareas reproductivas no remuneradas e invisibles (Montaño, 2003).

Las discusiones acerca del capital social no consideran de manera suficiente estos costos derivados del intercambio social. Se hace referencia a las normas y obligaciones vinculadas a la pertenencia a grupos o redes de relaciones, pero los costos económicos de la reciprocidad quedan excluidos de la reflexión. El cumplimiento de las obligaciones, por otra parte, tampoco se ha cuestionado, y simplemente se aclara que quien no cumple es socialmente sancionado. En contextos de pobreza, agudizados por las crisis económicas que han tenido lugar de manera recurrente en América Latina, reciprocitar se vuelve una obligación de difícil cumplimiento. Resulta sorprendente constatar que la mayor parte de las ideas sobre la reciprocidad, la solidaridad y la ayuda mutua asumen la

existencia ilimitada de estos elementos, como si fueran recursos inagotables. Por el contrario, los recursos y las relaciones sociales son contruidos, finitos y limitados (González de la Rocha, 2003).

- ii) Distinguir formas de capital social que responden a estrategias de sobrevivencia, de aquellas que dan cuenta de un proceso de acumulación

Los vínculos de parentesco son especialmente propicios para el mantenimiento de relaciones y formas de solidaridad, a pesar de la diferencia construida por los programas entre familias beneficiarias y no beneficiarias.<sup>4</sup> Asimismo, en algunos estudios se da cuenta de la importancia que el intercambio social sigue teniendo para la solución de los problemas cotidianos, la obtención de préstamos, el cuidado de los enfermos, y otros (González de la Rocha, 2003).

Se ha constatado que las familias beneficiarias de programas cuentan con más recursos para actuar de manera solidaria e incluso generosa, especialmente con parientes cercanos (hermanas, madres, y otros). Sin duda, las transferencias del programa ayudan a que esto ocurra. En ese sentido, se ha planteado que mediante el programa se ha fortalecido la capacidad de las familias beneficiarias para entablar y mantener relaciones sociales. Sin embargo, el tipo de bienes y servicios que fluyen por las redes de relaciones sociales están encaminados al presente inmediato, es decir, a los imponderables de la vida cotidiana. Es un capital social que se asemeja más a lo descrito por el término "estrategias de sobrevivencia", que a espirales de acumulación. Pero aun estos intercambios, con toda su precariedad, están sujetos a las obligaciones de la reciprocidad (obligación de dar, de recibir y de reciprocitar), a normas y a sanciones. El incumplimiento de la reciprocidad conduce, como se ha planteado, a la ruptura de las relaciones y al gradual o súbito proceso de aislamiento social. En algunos estudios, tanto en pequeños pueblos rurales como en grandes ciudades, se ha resaltado que la falta de recursos materiales constituye a veces un obstáculo para frecuentar amistades, aceptar invitaciones, o simplemente visitar a un pariente. En estos casos, la reciprocidad representa costos que los más pobres no pueden afrontar (González de la Rocha, 2003), y las familias que experimentan este tipo de situaciones tienen pocas oportunidades de hacer uso de sus relaciones sociales. Como se ha visto, el capital social florece cuando las condiciones materiales lo permiten (Putman, 1993).

---

<sup>4</sup> En México, por ejemplo, la familia cercana sigue constituyendo un espacio social donde se pide y encuentra ayuda. Según la encuesta recientemente levantada de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2003), un número elevado de personas acude a la familia para solucionar problemas: en accidentes o catástrofes naturales, para conseguir empleo, cuando se tienen problemas de dinero, cuando no se tiene qué comer, entre otros (González de la Rocha, 2003).

Cuando las condiciones materiales son adversas, el capital social no solo no florece sino que se extingue.

**b) El análisis del conflicto en el nivel local**

Los programas sociales no deben diseñarse ni implementarse sobre la idea histórica de la eficacia universal de la familia y la comunidad (las viejas “defensas”) (Abel y Lewis, 2002). Resulta crucial preguntarse por los efectos que un programa puede llegar a tener en el acceso y manejo de los recursos sociales de los grupos domésticos y las comunidades, ya que los programas no operan en contextos sociales homogéneos y armónicos, sino en espacios sociales donde hay conflictos y divisiones preexistentes. En la información recopilada en distintas evaluaciones de programas se advierte que la creación de nuevas diferencias sociales introducidas por el Estado mediante la intervención (por ejemplo, la división entre beneficiarios y no beneficiarios, producto de una focalización mal realizada) puede atentar contra la creación y el mantenimiento del capital social comunitario (Adato, 2000; González de la Rocha, 2003).

Dado lo anterior, resulta relevante, ya en la etapa de formulación y diseño de los programas sociales, conocer cómo la intervención puede acentuar la existencia de conflictos locales anteriores. Comúnmente, la lógica tecnocrática y de poder de los funcionarios públicos no permite la flexibilidad y visión de mediano y largo plazo cuyo objeto es integrar representaciones subjetivas (opiniones, percepciones, creencias, y otras) de los destinatarios en diferentes áreas problemáticas de los programas. Por el contrario, la temporalidad de los proyectos es el corto plazo y los funcionarios están habitualmente abrumados por innumerables tareas y poco dispuestos a abrir canales de diálogo, suspender juicios técnicos definidos y trabajar con un horizonte temporal de más largo plazo.

Los conflictos y desavenencias en el interior de las comunidades no son necesariamente visibles y evidentes, y se requieren metodologías y herramientas técnicas que contribuyan a identificarlos. En muchos casos, para mantener las relaciones sociales de la comunidad, los individuos intentan no provocar situaciones antagónicas con sus vecinos, parientes o compadres, tratan de evitar conflictos y confrontaciones y omiten hacer denuncias públicas o a través de las organizaciones locales. Por lo tanto, la ausencia de confrontación directa no quiere decir que no existan tensiones y problemas que se manifiestan de otras formas. Las principales manifestaciones de tensión social encontradas en algunos estudios (Adato, 2000) son el resentimiento, la envidia y los chismes. Otras manifestaciones, más sutiles, tienen que ver con una preocupación de que la comunidad “no está bien”, o con el deseo de que todos sus habitantes formen parte de un determinado programa. Un elemento con el que disminuyen la tensión y los conflictos entre las familias es el conocimiento

de que la inclusión de algunos y la exclusión de otros en ciertos proyectos no se debieron a procesos gestados localmente, ni obedecieron a decisiones de miembros de la comunidad (Kessler y Roggi, 2003).

En este sentido, resulta indispensable prever el impacto de los programas en la realidad local de manera que se ajusten a las expectativas de los destinatarios desde sus primeras etapas de ejecución. El punto de partida debe estar en la capacidad de los funcionarios y agentes de desarrollo para entender la gestión social como un espacio de coproducción, donde los diferentes participantes son parte de un propósito común centrado en la generación de capacidades y la articulación cooperativa (Raczynski y Serrano, 2003).

A continuación se presentan algunas recomendaciones para manejar los niveles de conflictividad que implican directa o indirectamente los programas sociales, referidas a problemas relativos a los costos sociales de la intervención estatal cuando esta no se sustenta en procesos de participativos.

- i) Delimitar la unidad de intervención sobre la base de las percepciones locales

No existe una evidencia empírica contundente que avale la coincidencia entre la pobreza económica y la “cultura de la pobreza” (Martínez y Palacios, 1996). Frecuentemente, las mediciones de pobreza usadas por el sistema de focalización contrastan con las percepciones locales de lo que es y significa ser pobre, dando lugar al descontento y la frustración de quienes no quedan incluidos. Como consecuencia de ello, existe insatisfacción con respecto a la forma en que las familias u organizaciones son seleccionadas para acceder a los beneficios otorgados por determinados programas sociales. Adato (2000) ha constatado la generación, en el interior de determinados grupos destinatarios, de divisiones y conflictos entre familias beneficiarias y no beneficiarias, como resultado de la diferencia construida por algunas intervenciones. Estas diferencias pueden expresarse —entre la población no beneficiaria— en sentimientos de marginación, de no inclusión y no pertenencia al grupo que conforman las familias beneficiarias. En estos casos es posible afirmar que el programa, lejos de fomentar el fortalecimiento del tejido social, lo ha deteriorado. Estas divisiones representan los costos sociales de la focalización (González de la Rocha, 2003).

Por consiguiente, un factor relacionado con la necesidad de modificar la etapa diagnóstica de los programas guarda relación con el requerimiento de definir la población objetivo sobre la base de percepciones locales respecto de los problemas y la realidad en que viven.

Otro factor que contribuye a reforzar la conflictividad latente en las comunidades se produce cuando la unidad de intervención definida es el barrio o la comunidad, tal como aparece en las definiciones del catastro. Sin embargo, tal delimitación no siempre coincide con la percepción y delimitación geográfica que los mismos actores realizan. Incluso los programas con elementos más participativos consideran como un dato previo la definición de la unidad de intervención, sin suponer el diagnóstico como una etapa en que la comunidad misma tiene algo que decir. Así, al no tomar en cuenta las definiciones locales de "barrio" o "comunidad", se comienza por establecer unidades de intervención artificiales, obligando a relacionarse a actores individuales y colectivos sin lazos previos y, en muchos casos, competitivos entre sí y no complementarios; por ejemplo, dos asociaciones barriales, para interactuar y llevar adelante un proyecto. Tal situación genera innumerables problemas desde el inicio, cuyo desenlace reiterado es la exclusión o el retiro de alguno de los actores involucrados (Kessler y Roggi, 2003).

En tal sentido, en las evaluaciones existe coincidencia en cuanto a que los proyectos tienden a tener éxito cuando los barrios, comunidades o grupos focalizados tienen una existencia y vida como tal. Ahora bien, no está contemplado qué se debe hacer cuando las definiciones de los catastros no coinciden con las reales, y es solo en el nivel local donde pueden compararse la definición formal con la de los propios habitantes, de modo que estos puedan intervenir efectivamente en esa definición (Kessler y Roggi, 2003).

ii) Definir la demanda social sin presuponer actores preexistentes

No es conveniente determinar la conformación de demandas sociales de manera autónoma respecto de la relación entre los actores locales. Dicho de otro modo, no es conveniente presuponer actores preexistentes, con demandas ya definidas, que luego entran en pugna al intentar imponerlas para que encuentren satisfacción. Por el contrario, las demandas deben ser constituidas de forma colectiva. Por ende, en un contexto de fragmentación local y competencia entre instituciones y actores, es más probable que las demandas sean distintas y divergentes, al menos en su configuración inicial, en razón misma de esta fragmentación. Avala esta idea el hecho que, a pesar de estas diferencias previas, cuando se analizan prestaciones, se advierte bastante homogeneidad en los bienes y servicios efectivamente generados, sin que esto provoque descontento. Es decir, si esas demandas hubieran sido realmente tan distintas, no se explicaría la conformidad general con el tipo de prestaciones. En consecuencia, se debe estar atento a no considerar las demandas emergentes como una expresión de las necesidades "reales" de los grupos, siendo posible que gran parte de esta heterogeneidad de demandas sea el resultado de una conflictividad local y

una lógica de competencia muchas veces reforzadas por el diseño mismo de los programas (Kessler y Roggi, 2003).

Por otra parte, en la comparación entre sectores rurales y urbanos se observan diferencias en la conformación de demandas comunes entre los grupos de ambos sectores. Así, los primeros aparecen caracterizados por tener demandas más homogéneas, mientras que los grupos urbanos aparecen con demandas más heterogéneas y, por ende, con mayor potencial de conflictividad. Si bien es probable que en parte sea así, no debería desestimarse la situación inversa, aunque complementaria: esto es, que como en los sectores urbanos existen más conflictos previos, las demandas son heterogéneas porque la conflictividad interna se traduce en que parte de la competencia entre grupos se juegue en el nivel de la determinación de demandas (Kessler y Roggi, 2003). Esta cuestión atañe a la relación que se establece entre las demandas construidas y su satisfacción y apropiación colectiva. Allí donde los proyectos se construyen a partir de demandas surgidas de conflictos no resueltos, habrá mayores problemas para la apropiación de los resultados de la intervención.

iii) Identificar el umbral mínimo de recursos necesarios para promover el capital social

En los programas tampoco se analiza el umbral mínimo de dotación de activos para la construcción de capital comunitario. Se señala que la “pobreza de recursos” erosiona la posibilidad misma de mecanismos de reciprocidad y cooperación entre individuos y familias (González de la Rocha, 2003). Esto impacta en el desarrollo de los programas sociales.<sup>5</sup> En Argentina, por ejemplo, en evaluaciones de experiencias de microcrédito en grupos solidarios y de autoconstrucción se señala que la crisis de los últimos años hizo que se resintieran compromisos adquiridos por los hogares, que también afectaban a grupos mayores, por ejemplo, debido a la imposibilidad de pagar sus cuotas en círculos de crédito solidarios o en la adquisición de bienes colectivos (por ejemplo, la instalación de gas en una cuadra). En este caso, es cierto que ha habido una tolerancia a estos retrasos por parte de las instancias acreedoras. Sin embargo, se está produciendo una nueva delimitación de la población-meta, en que se advierte un aumento del nivel de exigencia de capital mínimo para los nuevos beneficiarios, quedando excluidos los más pobres (Wyczcikier, 2003).

---

<sup>5</sup> Un elemento que resulta positivo para la construcción de capital social comunitario es la regularización de dominio y propiedad. Esto tiene un impacto positivo en la configuración identitaria local, puesto que la propiedad aparece como una fuente de construcción de la identidad cuando el mercado de trabajo se vuelve más inestable y se dificulta ingreso a él. En un efecto de recursividad positiva, esto genera más lazos en los barrios e incrementa la capacidad de aspiración local (Kessler, 2003).

El análisis histórico de la evolución de los programas permite reconocer qué poblaciones han sido excluidas del capital comunitario, en virtud de los grupos que han ido quedando fuera en sus distintas fases por no poder asumir los compromisos impuestos. Por otra parte, falta considerar más a los grupos de control que reúnen los atributos de la población-meta, pero que no están cubiertos por determinados programas a ejecutar. De este modo, se podrá captar qué atributos implican una dificultad de acceso y percibir las reglas informales de exclusión de las instituciones que coordinan o ejecutan programas. Este trabajo no debe hacerse en la evaluación final, sino en los monitoreos intermedios, porque es la única forma de incluir a los grupos e individuos con riesgo de exclusión mientras el programa está realizándose.

En cuanto a los grupos excluidos, sin duda lo más grave que se muestra en distintos trabajos es que como resultado de la crisis de las instituciones socializadoras, así como del mercado de trabajo, se fueron conformando en América Latina, durante los años noventa y previamente, grupos locales con carencias y dificultades de integración. Esto se expresa sobre todo en jóvenes que no estudian ni trabajan, algunos de los cuales pueden realizar acciones consideradas marginales o reprobadas por la comunidad, y también en adultos en proceso de marginación y lumpenización. Son los "indeseables" para los vecinos y las instituciones, e invisibles para estas últimas, cuyas reglas informales de acceso requieren ciertas normas de convivencia, uso del lenguaje y comportamiento que estos grupos no siempre poseen. Por su parte, tampoco ellos se sienten representados ni incluidos simbólicamente —y por supuesto, de hecho— en tales instituciones. Son invisibles para las políticas sociales y muchas veces solo son considerados en las políticas públicas cuando protagonizan problemas graves.

Ahora bien, el complejo desafío es cómo incluir a esta población, en particular a jóvenes que aparecen con problemas de socialización. En casi todos los programas se presuponen ciertos procesos de socialización efectivamente realizados, incluso hasta ciertas virtudes cívicas, sin que aparezca un trabajo específico con los que presentan tales carencias. A su vez, la descentralización de ciertos criterios de focalización y adjudicación de beneficios favorece que se profundicen los procesos de diferenciación y estigmatización local, sin una regulación externa que tienda a contrarrestarlos; algo que puede hacerse en el nivel meso. Se trata de una tarea muy compleja, pero le corresponde al gobierno local intentar el diálogo y la participación de todos los miembros de la comunidad, aun de aquellos que aparecen localmente como "indeseables".

iv) Regular la competencia existente en los programas de superación de la pobreza

En las evaluaciones de los programas sociales se observa que la competencia existente entre los distintos actores de la política social, en las diferentes etapas de implementación, puede afectar a los lazos locales o al capital social de los grupos que viven en condición de pobreza. Por ello, en el nivel local es necesario considerar formas de intervención que regulen la competencia por la aprobación de proyectos entre individuos y grupos de poder, para no fomentar procesos que en el largo plazo generan la exclusión de "perdedores". Al respecto, deberían implementarse pautas de relación y "reglas del juego" que regulen la interacción y participación en la gestión de los proyectos de todos los actores "competidores".

Específicamente, en el nivel intermedio (meso), es importante estar atentos al impacto diferencial en el capital social según el tipo de bienes y servicios que ofrecen los programas, así como al tipo de problemas que generan. De este modo, existiría una mayor probabilidad de afianzamiento de lazos colectivos en los bienes que, por definición, aparecen como directamente ligados al interés individual de un grupo, como es el caso de los emprendimientos productivos. Por el contrario, cuando se trata de bienes colectivos o bienes individuales de distribución colectiva (distribución de subsidios y de bienes materiales) la complejidad resulta mayor y los conflictos se vuelven más intensos.

### **3. Impactos esperados e inesperados en el capital social**

La coincidencia entre agentes estatales y destinatarios en cuanto a las expectativas de los beneficios que se alcanzarán en un determinado programa, supone la existencia de procesos de negociación que permitan ajustar las demandas locales a los recursos disponibles de las agencias.

Por definición, las iniciativas tendientes a construir confianzas, generar redes y relaciones, y articular procesos sociales basados en la capacidad de cooperar de las personas, implican tiempo, recursos y metodologías. En particular, el problema de la temporalidad de los procesos parece un complejo cuello de botella para la lógica pública, que opera sobre la base de criterios de cobertura, macroproblemas, estadísticas, año fiscal y otros. Sin embargo, de no asignarse a los procesos el tiempo de maduración que requieren, se arriesga anular el impacto en el mediano plazo y perder sostenibilidad en el largo plazo. Es indispensable que la visión global que debe orientar a los beneficios esperados en los programas sea objeto de una discusión amplia y abierta entre los agentes de desarrollo del nivel local y regional (Raczynski y Serrano, 2003).

Ahora bien, plantear como objetivo el fortalecimiento de tipos de capital social requiere considerar y prever las dificultades de articular a diferentes actores institucionales, que no aprecian necesariamente los temas del desarrollo social desde una perspectiva integral y en la que participen efectivamente los destinatarios.

Con frecuencia, en los programas se establecen dinámicas paralelas de trabajo y organización social, que tienen un fin claramente instrumental y no dan prioridad a la riqueza de los procesos de desarrollo local autónomos. Ese no es necesariamente el propósito de todos los programas. Generalmente, estos se limitan a atender de manera eficiente a determinado problema social que recorta la realidad en categorías: programas sectoriales o programas dirigidos a determinados grupos vulnerables, con escasa capacidad de agregar una mirada integral al proceso de desarrollo. El resultado es una paradoja: los programas son eficientes en cobertura y resultados, pero al operar cada uno por su lado, sin visión de cooperación entre sí, pierden impacto y eficacia y, como se ha señalado, no se contactan con las relaciones sociales entre las personas que están en la base del capital social (Raczynski y Serrano, 2003).

**a) El capital social de puente: la importancia de incorporar al sector privado**

El capital social de puente es uno de los grandes ausentes de las políticas sociales analizadas y posiblemente un problema general de los programas sociales. En algunas evaluaciones a programas de desarrollo productivo se destaca el hecho de que los microproyectos territoriales tienden a ser más exitosos cuando en su planificación se contemplan instancias provinciales de reunión, así como representantes e instancias interprovinciales. En estos casos, el diseño debe incluir espacios de reunión entre organizaciones similares —en cuanto al tipo de productores— de otras regiones, así como la interacción con instancias de la misma región que agrupen a otro tipo de productores, con el fin de identificar intereses comunes.

En programas en que se ha considerado la promoción de capital social de puente, este tiende a darse entre organismos públicos y la sociedad civil, pero sorprendentemente no se observa en la relación con sectores privados. Estos últimos solo aparecen como parte de la sociedad civil en tanto fundaciones filantrópicas. Parece importante, entonces, abrir el campo de lo social e incorporar de otro modo a los actores privados. Urge hacerlo, en primer lugar, porque en algunos países los servicios públicos han sido privatizados, por lo que la relación con las empresas es central para el bienestar de la población. De hecho, hay negociaciones y conflictos entre actores locales y empresas de servicios, pero estas no aparecen en los

programas como un actor con quien hacer alianzas, ni son incluidas en las estrategias participativas u otras (Kessler y Roggi, 2003).

¿A qué se debe esta ausencia? En parte, ella se explica por la idealización de la sociedad civil prevaleciente en muchos diseños de programas, que luego tiene un efecto negativo para todas las partes. En el caso de las empresas, se las mantiene al margen de la cuestión social y de la sociedad civil, dejándoles solo el rol filantrópico, lo que contribuye a que conflictos latentes con actores privados no tengan instancias de negociación, de modo que resulta difícil resolverlos a medida que se generan y, por ende, solo emergen bajo la forma de conflictos graves. A nivel meso, es posible incorporar en todas las instancias a los actores privados que tengan relación con las condiciones de vida de los individuos participantes en los programas. Con esto se procura tanto un efecto directo en las condiciones de vida de los beneficiarios, cuando se trata de programas donde los actores privados tienen una incumbencia directa (por ejemplo, infraestructura urbana), como un efecto indirecto que contribuye a generar instancias de negociación y construcción paulatina de confianza mutua. De seguro no es una tarea fácil: los actores privados no tienen necesariamente un interés concreto en participar y su presencia puede ser conflictiva, pero parece una apuesta a futuro necesaria para cambiar el rol que los distintos actores han tenido en la política social.

**b) El capital social de escalera: la importancia de resolver tensiones entre los gobiernos local y nacional**

En general, todos los programas sociales permiten instalar relaciones de capital social de escalera, entendiendo por tales solo un tipo de relación: la que vincula a las familias y colectivos con programas, autoridades y funcionarios públicos, en un vínculo que hace posible canalizar recursos de las políticas sociales a las familias. Solo excepcionalmente se abordan las relaciones con otros colectivos o redes situados en posiciones diferentes de la estructura social, las que permitirían mayor acceso a activos y eslabonamientos positivos en los procesos en curso (Raczynski y Serrano, 2003).

Un obstáculo para la construcción del capital social de escalera se produce por la tensión entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, municipales o ambos. En ciertos casos, se presentan dificultades en el monto y la continuidad de los recursos que se transfieren desde el órgano central al local. En la puesta en marcha de los planes sociales, con frecuencia el gobierno central intenta generar una organización paralela a los gobiernos provinciales o ejecutar directamente los programas en contacto con las organizaciones comunitarias, sin pasar por las instancias provinciales o municipales. Esto se debe tanto a la

desconfianza en la capacidad de gestión y de uso de los fondos de los gobiernos provinciales, como a la competencia política: cuando los gobiernos provinciales son de signo contrario al gobierno nacional o cuando el gobierno nacional y provincial son del mismo partido, pero quizás no de la misma facción. A su vez, el carácter federal o regional de los países permite que los gobiernos provinciales puedan bloquear iniciativas nacionales o intentar imponer sus condiciones.

Este juego de poder genera muchas veces una suerte de neutralización mutua, que dificulta la ejecución de prestaciones y, con respecto al capital social, obstaculiza la construcción de relaciones entre organizaciones locales, provinciales y nacionales, objetivo que en la mayoría de los casos está totalmente ausente de los diseños. Este es un problema del diseño de los planes, que afecta a la acción de los actores sin que ellos puedan modificarlo.

Hay, en cambio, otra serie de problemas que pueden ser trabajados. Un primer tipo de ellos concierne a las exigencias de seguimiento y control. En efecto, aquello que para la organización nacional es un requisito de transparencia, exigido muchas veces por los organismos que financian el programa, en el nivel de las organizaciones comunitarias es percibido como una desconfianza e intromisión del Estado. Ello afecta al desarrollo de una cultura de evaluación y transparencia. Por otra parte, es cierto que en muchos casos las instancias de control —como generalmente se sospecha— son muy minuciosas y demandan mucho trabajo a las organizaciones comunitarias, que estas consideran inútil y burocrático, y se transforma por lo tanto en una fuente de malestar muy intenso.

#### **4. Herramientas claves para programas sociales con enfoque de capital social**

En la segmentación sectorial y temática de la política pública se suelen ignorar las dinámicas presentes en los territorios, atentando contra el enfoque del capital social aplicado a los programas de superación de la pobreza. Por esto, la idea de coparticipar en el diseño y ejecución de un programa es una clave ineludible de programas orientados al fortalecimiento del capital social.

Coproducción significa una apuesta sincera y no instrumental para buscar en común el significado y relevancia de los problemas y sus posibles soluciones, ponderar los costos alternativos de las opciones que se adoptan y asumir las responsabilidades de sus éxitos y fracasos (Raczynski y Serrano, 2003). La idea de coproducción tiene implicancias que se extienden a todas las etapas del programa, pero en términos generales, es posible señalar que ella se refiere a la necesidad de articular la intervención con las

dinámicas sociales en el nivel territorial. Estas relaciones generan confianzas y coadyuvan al robustecimiento de la capacidad de acción en colaboración. A continuación, se presentan cinco orientaciones metodológicas generales que contribuyen a propiciar este proceso.

**a) El uso de metodologías participativas para potenciar el capital social comunitario**

Muchos programas declarados profundamente participativos no presentan claridad respecto del alcance y poder real que se adjudica a dicha participación. Más aún, en algunos casos, detrás de una retórica de la participación hay objetivos y directivas que entran en contradicción con este aparente empoderamiento e incentivo de decisión autónoma de las comunidades. Esto es visible en proyectos que se adecuan más a los objetivos financieros de un determinado programa que a las necesidades y problemas destacados por las organizaciones, generando la desmovilización de quienes anteriormente participaban. El problema no es que en los programas se defina con precisión lo que pretenden y, en este sentido, se restrinja la participación a ciertas instancias. Lo grave es que esto no sea claramente expuesto a los participantes y se utilice una retórica de la participación y autonomía total para determinar los problemas, cuando en la práctica no será así (Kessler y Roggi, 2003).

Habitualmente, la temporalidad de los programas está ligada a plazos cortos, fijos y burocráticos, completamente diferentes a los requeridos para generar una participación activa de las personas de la comunidad, las que requieren un plazo mayor. El tiempo propuesto por las instancias participativas tampoco parece estar contemplado en la planificación de los programas. Ciertamente, una participación comunitaria real está en alguna medida reñida con la maximización de la eficacia y eficiencia en la rapidez de aplicación de programas sociales. No es posible maximizar ambas variables. Es necesario aceptar un equilibrio entre una y otra, porque de lo contrario se producen conflictos que terminan, por lo general, en una concentración de poder en las instancias rectoras, que se ven exigidas de realizar acciones en plazos cortos. En relación con la participación, esto genera una suerte de procesos formales con aquellas organizaciones comunitarias más afines a las decisiones del gobierno nacional, que simplemente actúan legitimando las decisiones del organismo central.

Más allá de las diferencias en cuanto al impacto de cada programa, es indiscutible que las estrategias participativas contribuyen a aumentar la confianza y cooperación entre los miembros de una comunidad u organización, o entre los socios de un proyecto. En muchos casos, estas metodologías permiten conocer a nuevas personas residentes en una misma unidad de intervención, con las que no existía ningún vínculo o

primaba la desconfianza y el temor. Esto no es un tema menor, ya que en las evaluaciones de programas sociales se nos advierten sobre la no naturalidad de los vínculos comunitarios, aun entre vecinos próximos. No obstante, una buena parte de los programas comienzan a operar en el nivel local dando por sentados ciertos atributos de los vínculos locales: la posesión de un grado de conocimiento mínimo entre los vecinos y una predisposición a acercarse y cooperar, al menos con aquellos que comparten carencias cotidianas (Kessler y Roggi, 2003).

Los procesos participativos favorecen también la "capacidad de aspiración" de los grupos; es decir, contribuyen a que las necesidades sean percibidas como justas, la distribución de los recursos como injusta y se visualicen instancias con poder de resolución, dirigiendo hacia ellas sus demandas. Tal incremento de la capacidad de aspiración es señalado como un rasgo positivo, en cuanto constituye un paso inicial pero fundamental para el empoderamiento local. Sin embargo, lo que no aparece claro es si esa capacidad se distribuye en toda la comunidad o, por el contrario, solo en aquellos con mayor participación y protagonismo en los programas. Esto no es algo trivial, ya que la capacidad de aspiración o de demandar contribuye al empoderamiento local si se distribuye en toda una comunidad, o en gran parte de ella. Pero si solo fuera monopolizada por una "minoría activa", posiblemente ello solo contribuiría a aumentar su concentración de poder, porque legitimaría y sobre todo reforzaría su rol de mediadores privilegiados entre la instancia barrial y la municipal (Kessler y Roggi, 2003).

En los diseños de los programas se debería prestar atención a este problema, ya que correspondería considerar mecanismos de implementación que no refuercen el poder de los mediadores locales tradicionales o más fuertes. Por supuesto que esto no es simple, en primer lugar, porque el gobierno local precisa de mediadores confiables y estables. Concretamente, no parece haber medidas de "discriminación positiva local" tendientes a reforzar a las organizaciones con menos capacidad organizativa, que propenden a la desaparición, igual que los mediadores más débiles.

#### **b) La gestión comunitaria de conflictos**

Los resultados que se van instalando con los programas no son irreversibles y bien puede ocurrir que su itinerario se altere, revirtiendo logros que parecían prometedores. Estas experiencias pueden ser doblemente frustrantes para las familias. Es ingenuo pensar que basta con instalar algunos dispositivos adecuados para ver florecer el capital social en comunidades pobres. En ellas existe un pasado con experiencias positivas de colaboración y cooperación, pero también de competencia, conflictos y rivalidad. Lo importante es reconocer y trabajar desde estas

experiencias, construyendo y corrigiendo a partir de ellas (Raczynski y Serrano, 2003). En este sentido, resulta relevante generar mecanismos que permitan incorporar y gestionar los conflictos comunitariamente a partir de un aprendizaje colectivo de formas de negociación. Todos los actores deben aprender a negociar entre sí, objetivo que por lo general se encuentra fuera de las tareas de capacitación de los programas, pero que podría encararse a nivel meso y local (Kessler y Roggi, 2003).

**c) Integrar la dimensión de género en los programas sociales**

Como se ha mostrado en los estudios acerca de los impactos en la sociedad de las crisis económicas, la intensificación del uso de los recursos familiares ha tenido enormes costos sociales. Todos los miembros de los grupos domésticos se ven forzados a trabajar más por menos ingresos, pero las mujeres han pagado el costo más alto de los cambios. Sus cargas de trabajo doméstico se han duplicado ante la necesidad de sustituir bienes y servicios adquiridos en el mercado, por bienes y servicios producidos en casa. Son mujeres que efectúan en gran medida el trabajo de mantener funcionando y en buen estado la maquinaria social que les brinda apoyos solidarios y favores recíprocos en el marco de la cotidianidad de las carencias domésticas. Son ellas las primeras en experimentar el aislamiento social cuando no han cumplido con la obligación de reciprocitar, y dejan de contar con los apoyos de las redes desmanteladas de la extrema pobreza (Benería, 1992; Chant, 1991, 1997).

Por eso, en las primeras etapas de implementación de los programas resulta indispensable analizar la participación femenina en las redes de reciprocidad comunitaria, porque como se ha visto, las políticas sociales descansan en gran medida en un ejército de voluntarias que llevan una sobrecarga de trabajo en sus manos (Molyneux, 2002). Con demasiada frecuencia se asume que las mujeres están naturalmente predispuestas (y dispuestas) a servir a sus familias y sus comunidades por medio de su trabajo reproductivo y de mantenimiento de las redes sociales que dan lugar al capital social. Ello conduce a que la responsabilidad de los proyectos comunitarios —y en general, de los proyectos de política social— recaiga en manos femeninas (trabajo voluntario, corresponsabilidades, y otros) (González de la Rocha, 2003).

Específicamente, la cuestión de género es central en relación con las contraprestaciones involucradas en algunos programas de empleo. Gran parte de las mujeres se ocupan de trabajos sociales a nivel barrial o municipal, mientras que los hombres se encargan de tareas que demandan fuerza física. Esto conlleva dos problemas, por una parte, las mujeres se sienten más valorizadas y calificadas que los hombres, pues su trabajo tiene un lugar social más importante. Pero por otra, esto cristaliza la visión tradicional de la cuestión social como un asunto de mujeres, una

suerte de extensión del rol materno. Es preciso flexibilizar esta división sexual del tipo de contraprestación y esto puede hacerse en el nivel local (Kessler y Roggi, 2003).

La cuestión de género atraviesa otro tema central: el trabajo doméstico aparece naturalizado como parte del rol femenino (Montaño, 2003). Así, se exige a las mujeres contraprestaciones fuera del hogar, sin considerar el costo que implica la substitución de sus roles domésticos: ¿quién se hace cargo de sus tareas en el hogar si ella debe salir a realizar su contraprestación? Esta pregunta no está planteada. Es necesario que el trabajo doméstico sea considerado como indispensable en los hogares y en la sociedad en su conjunto. Es más, el trabajo doméstico debe tender a estimarse como una contraprestación efectiva, lo que sería el primer paso para revalorizarlo en la comunidad (Kessler y Roggi, 2003). Ponerlo en pie de igualdad con los otros tipos de contraprestaciones puede ayudar a que evolucionen las concepciones tradicionales sobre los roles domésticos.

**d) Promover la sinergia entre el capital social y el capital cultural**

Un problema que se advierte recientemente en programas focalizados es que la creciente complejidad de los proyectos y controles encuentra a muchas organizaciones sin capacitación. Las carencias de competencia afectan a su capacidad tanto para diseñar los proyectos como para negociar con los líderes de otras instancias. Es en el nivel intermedio donde se debe capacitar a las organizaciones y dotarlas de mayores recursos para participar en estos procesos. Con ello se podría contribuir a la formación de nuevos líderes locales, de modo de limitar las prácticas clientelares más tradicionales o, al menos, generar la competencia entre los líderes (Kessler y Roggi, 2003). Por eso es importante incorporar, entre los objetivos de los programas sociales, la búsqueda de sinergia entre capital social y capital cultural. Se puede deducir que en contextos de capital social comunitario más afianzado habría una mejor adquisición de competencias individuales, a partir de instancias de capacitación. A su vez, estos conocimientos adquiridos en contextos de afianzamiento de capital social comunitario pueden ser un incentivo para emprendimientos locales (Kessler y Roggi, 2003).

Debería hacerse más hincapié en la generación y difusión de estas acciones de capacitación en sinergia con el capital social, proceso que puede anteceder o ser el origen de microemprendimientos. Si bien la existencia de lazos afianzados no garantiza el éxito de dichos emprendimientos, puede contribuir a una mejor organización inicial, una mayor capacidad de procesamiento de conflictos y un incremento del potencial innovador (Kessler y Roggi, 2003).

**e) Mejorar la intermediación local de los programas**

En varios países existe una abundante oferta de programas que dan prioridad a los procesos de desarrollo, sin lograr ponerse de acuerdo entre sí para activar un clima social de confianza y cooperación que contribuya a propagar los efectos e incrementar el papel ciudadano de los beneficiarios. Solo en contadas experiencias de desarrollo se advierte una capacidad de diseñar y ejecutar programas con claros contenidos vinculados al capital social, y en ellas se observan resultados e impactos notables bajo esta perspectiva. En el sector público, estas experiencias destacadas parecen depender más de la discrecionalidad de algunos de los agentes o intermediarios locales, que de las orientaciones de políticas o el diseño de programas particulares. La forma en que ocurre la intermediación agente-comunidad es un factor definitorio de los resultados que se obtienen (Raczynski y Serrano, 2003).

La tensión entre los técnicos y los beneficiarios es, en realidad, doble: por una parte, ella está ligada a la posesión del saber y por otra, a un desfase entre los tiempos. En el primer caso, en las evaluaciones aparecen temores de los técnicos sobre el papel de los beneficiarios en las prestaciones y decisiones; en efecto, se generan luchas internas por el control del plan o proyecto, una de cuyas consecuencias es una transferencia de saberes a las comunidades menor que lo planificado. En cuanto al segundo foco de tensión —los tiempos—, hay conflicto entre las estrategias participativas, que requieren de mucho tiempo para organización, deliberación e implementación, y las exigencias de resultados y de ejecución de presupuesto que tienen los técnicos (Kessler y Roggi, 2003).

Algunos problemas concretos, en relación con este punto, son el riesgo del clientelismo y la dependencia ante el rol fundamental que desempeña el agente local, promotor o intermediario, que es quien logra articular los procesos generando espacios de cooperación. Otro conflicto visible en las evaluaciones de programas cuyos objetivos contemplan la construcción de infraestructura barrial (comedores, salas de salud, centros comunitarios, y otros), es el control y la apropiación informal de dichos espacios por parte de sectores de la comunidad, que obstaculiza o hasta excluye a otros grupos o personas. El resultado es la exclusión de parte de la comunidad, privándolos del acceso a bienes colectivos y profundizando al mismo tiempo conflictos y procesos de fragmentación local (Kessler y Roggi, 2003).

En los programas no se contempla aún este problema. Si bien se han creado distintas instancias a nivel meso para controlar la transparencia de adjudicación de planes o discutir los proyectos que van a emprenderse, no se ha pensando en formas de regulación para contrarrestar lo señalado. En los programas se deben incorporar reglas

claras y formas de control del uso de cada espacio, subrayando el hecho de que el grupo promotor del proyecto no es necesariamente su utilizador privilegiado, o aquel que regula el espacio público creado. Es necesario trabajar a partir de la idea de bien colectivo amplio y no restringido a un grupo determinado que, por distintas razones (haber participado activamente en su construcción, tener mayor poder local, u otras), se adjudica un derecho sobre el bien colectivo. El escaso rol que se da a los gobiernos municipales en la ejecución de los programas contribuye a estos procesos de apropiación informal, porque es en este nivel donde se podría tener el poder de controlar y regular tal problema (Kessler y Roggi, 2003).

Por consiguiente, el rol del agente de desarrollo —aquel que realiza la experiencia de la interfaz entre los objetivos de los programas y lo que estos permiten lograr— resulta decisivo en la dinámica de los programas. La instalación de agentes cercanos y horizontales, abiertos al diálogo y la coproducción, apoyados en espacios conocidos y validados de gestión, es la base de procesos sostenidos de generación de confianza (Raczynski y Serrano, 2003).

## **5. Herramientas vinculadas a la institucionalidad**

### **a) Fomentar la asociatividad local**

Si bien no toda asociatividad es portadora de capital social, lo cierto es que no hay capital social sin asociatividad, entendida esta como la capacidad de acción entre personas que no son familia, pero que pueden actuar en forma cooperativa. La asociatividad se genera por variados motivos: sobrevivencia, esparcimiento, espiritualidad, generación de capital humano, acceso a bienes y servicios de distinta índole, entre otros. Ella es constitutiva de la trama social que moviliza contactos, confianza e intercambios que derivan en mayores recursos y mejor manejo de estos. Así, una de las claves de los proyectos que se hacen cargo de las perspectivas del capital social es la que tiene relación con fortalecer la asociatividad. Sin embargo, parte importante de la asociatividad que se genera con los programas sociales no apoya la expansión de capital social y, en algunas circunstancias, no reconoce ni respeta el capital social que existía previamente (Raczynski y Serrano, 2003). Frente a ello, cabe insistir en el “principio de cautela”, que sostiene que antes de intervenir hay que estar seguros de que la intervención tendrá efectos positivos, y que si uno no está seguro, probablemente es mejor no intervenir hasta entender mejor la situación y el contexto (véase el capítulo I).

El fortalecimiento de la asociatividad y de las relaciones sociales basadas en la confianza y la cooperación no puede ser el resultado de buenas intenciones, líderes visionarios o funcionarios calificados, sino

producto de prácticas sistemáticas que permitan lograr un nuevo contexto normativo. Dicho contexto debe irse construyendo en forma progresiva en torno del sentido y la relevancia que otorga el vincularse con otros para hacer acciones de interés común. Ello implica que se ha ido instalando un marco de normas y valores mutuamente reconocidos, lo que ha permitido institucionalizar procedimientos en la línea de convertirlos en formas conocidas, habituales y exitosas de conducta social. En este marco, resultan gravitantes las reglas del juego conocidas y compartidas, los compromisos explícitos y la información clara con respecto a los beneficios y resultados esperados (Raczynski y Serrano, 2003).

**b) Mejorar el acceso de la población pobre a bienes colectivos e instituciones y servicios del Estado**

Respecto del acceso a bienes colectivos, en las evaluaciones de los programas se observa que la inserción en distintos servicios (salud, educación, tiempo libre) de grupos que estaban excluidos, es un requisito básico para construir capital social. El aumento de la accesibilidad no solo contribuye a una distribución más equitativa de bienes colectivos en el nivel micro, sino que también va conformando terrenos de interacción, encuentro y negociación entre vecinos. Esto conduce a interrogarse sobre un tema relevante: las reglas y procedimientos de acceso formales e informales en las distintas instituciones locales. Por reglas y exigencias formales, nos referimos a los horarios de atención o al tipo de requisito (ser socio, pago de cuotas o prestaciones, y otros) que permiten prever qué tipo de población no tendrá acceso. Así, por ejemplo, los horarios de atención de los consultorios en los hospitales y salas de atención primaria dejan fuera a una parte de la población adulta ocupada.

Por otra parte, existen las reglas informales, más complejas de percibir y remover, que también contribuyen a delimitar poblaciones que no accederán a servicios. Son barreras y mecanismos institucionales vinculados a la posesión de capital social mínimo para acceder a un servicio, al umbral de capital cultural básico para interactuar en ellos de manera eficaz y a otros obstáculos de orden sociocultural. Para dar un ejemplo: el acceso a hospitales es dificultoso para los pobres con escaso capital cultural, debido al tipo de códigos que se manejan y la complejidad de su utilización. En efecto, ante conflictos o mala atención, ellos optan por la deserción sanitaria en lugar de la “toma de palabra” (Kessler, 1998). En otros trabajos recientes se alerta sobre la poca consulta de adolescentes varones en servicios barriales ligados a prevención de enfermedades de transmisión sexual: el estigma y la sospecha que pesa sobre quienes consultan es la causa de la autoexclusión.

Cuestiones similares aparecen en procesos barriales de polarización entre la “buena escuela” y la “mala escuela” del barrio, a las que

concurren, respectivamente, los hijos de las familias más y menos beneficiadas en términos relativos (Kessler y Roggi, 2003). Se trata de mecanismos informales de segmentación de parte de autoridades de ciertas escuelas consideradas “buenas”, como por ejemplo: cerrar el comedor escolar para excluir a los más pobres; recomendar a las familias la escuela “más fácil”, porque sus hijos no estarían en condiciones de seguir el ritmo de la escuela en cuestión; entre otras. En el nivel intermedio, se requiere estar atento a detectar y contrarrestar barreras y mecanismos informales que contribuyen a la exclusión y polarización en el nivel local.

Por otra parte, Raczynski y Serrano (2003) destacan al funcionario ligado a las experiencias de desarrollo como un actor principal y complejo de incorporar a dinámicas participativas. La apertura mental hacia nuevos conceptos de desarrollo y superación de la pobreza debe tender a romper la lógica técnica y burocrática, que deposita en las manos del funcionario el poder de decidir y gestionar los recursos. La experiencia indica que esta no es una tarea imposible, pero que no es fácil y no se produce a menos que se desarrollen prácticas concretas de un enfoque participativo y de una acción alternativa. El incentivo que hace posible este cambio es la evidencia de los resultados positivos que se alcanzan y la gratificación que se siente al formar parte de un proceso que descansa en varias instancias sociales y no es solo una responsabilidad individual.

## **B. Reflexiones finales sobre la sustentabilidad de los programas**

En síntesis, el proceso exitoso de una intervención es aquel que parte de un propósito legítimo. Legítimo quiere decir conocido, compartido y sentido por todos como relevante, luego de haber ponderado costos y beneficios. Sobre esta base se echan a andar los procesos, esperando a poco andar conseguir los primeros logros para no frustrar las esperanzas de los participantes. Durante el proceso, se deberá contar con una gestión enérgica, innovadora y propositiva, que enfrentará situaciones, en muchos casos, imposibles de anticipar. Se deberán superar los conflictos, por medio de la capacidad de regular y sancionar conductas que transgredan los acuerdos en que todos han participado. Se deberá instalar una manera de hacer las cosas que sea considerada válida para la mayoría de los actores, definir las reglas del juego, establecer los límites de lo que se puede lograr y manejar las expectativas de los participantes.

Resulta importante plantear que es posible que la concepción prevaleciente de lo que constituye un programa y un buen diseño de programa social esté jugando en contra del aporte del capital social como

activo que junto con otros activos contribuya a la superación de la pobreza. Por el contrario, los programas deberían constituir “marcos de conversación”, lo que implica concebirlos como un conjunto de definiciones generales, un “rayado de cancha” que otorga a los niveles locales donde ocurre el encuentro entre el programa y sus destinatarios, la misión de concluir o más bien participar de su diseño, considerando su realidad particular y sus activos sociales y de otro tipo (Concha y otros, 2001). La aceptación de la relevancia del capital social en la superación de la pobreza requiere estar de acuerdo en que los proyectos se construyen de “abajo hacia arriba”, poniendo los programas, los asesores externos, las competencias técnicas, los recursos y otros elementos al servicio de las iniciativas construidas desde abajo.

Con respecto al capital social, se puede afirmar que la vida social, rica en contactos y relaciones, aparece cuando hay recursos materiales que abonan y nutren la sociabilidad (Putnam, 1993), y la erosión del capital social se relaciona claramente con el empeoramiento de las condiciones materiales de vida (Moser 1996; Wilson, 1990 y 1997; González de la Rocha, 2003). En un contexto de pobreza extrema, la carencia acumulada en el tiempo erosiona las bases del capital social. Esta afirmación debe enmarcarse en una discusión más amplia, que tome en cuenta no solo los recursos sociales o la participación de los individuos en redes de relaciones, sino los cambios que los grupos domésticos y familiares han sufrido a lo largo de los últimos años en varias dimensiones de sus vidas. La familia, vista como la instancia donde “se resuelven” los problemas de escasez, ha experimentado procesos de cambio en su organización y en la posibilidad de responder con sus tradicionales “estrategias de sobrevivencia”. La idea de que los pobres “se las arreglan” por medio de la instrumentación de mecanismos sociales para sobrevivir, pase lo que pase, encuentra obstáculos para su aplicación en contextos y momentos históricos caracterizados por muy precarias oportunidades laborales y por la exclusión laboral (González de la Rocha, 2003).

De manera que las dos instituciones centrales para el bienestar de las personas, como son la familia y el mercado laboral, han sufrido importantes transformaciones que erosionan las bases de reproducción de individuos y familias. En esta línea, parece de primera importancia promover una reflexión sistemática en torno de la afirmación que la pobreza es un problema de relaciones sociales y no únicamente de carencias, y menos de carencias materiales exclusivamente. Sin duda, la salida de la pobreza pasa por políticas sociales y económicas, junto con medidas activas de transferencias de recursos desde los grupos más favorecidos a los menos, es decir, el fomento del capital social de escalera mediante la construcción de eslabonamientos verticales entre las instituciones de base y el resto de la sociedad.

Por último, es de vital importancia una reflexión en torno de la sostenibilidad de las intervenciones. Este es uno de los puntos más débiles de los programas: en las evaluaciones de impacto se advierte una baja sostenibilidad. En general, se señala que esta existe cuando se parte de un buen diagnóstico de las necesidades de la comunidad y cuando se genera un proceso participativo durante el cual los actores se apropian del proyecto. Ahora bien, un tema ausente es el umbral mínimo de recursos humanos y materiales que se precisa para la sostenibilidad del proyecto. En general, desde el diseño mismo se asume que la comunidad, el gobierno local o ambos de algún modo se harán cargo de la sostenibilidad material y humana. En las experiencias de la mayoría de los proyectos se demuestra que esto no es así. Pero es difícil pretender que desde el diseño se asuma la improbable sostenibilidad, porque hacerlo sería cuestionar la propia viabilidad de un proyecto, que requiere ser considerado sostenible para su aprobación.

Tal como lo plantean Kessler y Roggi (2003), ¿qué hacer frente a esto? ¿Seguir diseñando proyectos presuponiendo su sostenibilidad, pero sabiendo que no será así? Es tiempo de incluir este problema en el diseño de los planes. Esto es, hacer cálculos más precisos y previsiones presupuestarias para la sostenibilidad. Evidentemente, resolver este problema es muy complejo: ¿cómo pensar en fondos de reserva para una instancia cuando el programa no existirá más? Por otra parte, si como se muestra en gran parte de las evaluaciones, la relación con el gobierno local es conflictiva, también es difícil que este utilice sus —en general escasos— recursos en un proyecto que parece ajeno, cuando no literalmente "opositor". Confiar en la sostenibilidad por apropiación de una entidad tan difusa como la comunidad, es suponer, una vez más, actores sociales constituidos de una vez y para siempre, en circunstancias que en las evaluaciones se muestra que esto ocurre difícilmente.

Se trata entonces de trabajar la sostenibilidad futura al mismo tiempo que se está ejecutando el proyecto, incluir cálculos más precisos, crear instancias y asignar fondos para que realmente esto suceda y esto solo puede hacerse si se trabaja desde el comienzo con las instancias locales. Otra posibilidad, que no debe descartarse, es disminuir la exigencia de sostenibilidad como criterio de éxito de un programa y aceptar como un dato la duración determinada de los proyectos, valorizando su aporte aunque esté limitado en el tiempo (Kessler y Roggi, 2003). En efecto, en un período en que todo se vuelve claramente inestable, suena contradictorio pretender —con los escasos fondos y el reducido capital de las comunidades— que se hagan cargo de la sostenibilidad de proyectos. Esta consideración implica un cambio de fondo en la concepción de los planes, así como un trabajo en el nivel local

para valorizar el impacto y retomar los logros de experiencias que han dejado su huella en la comunidad.

En el desarrollo del capital social estimulado por programas sociales, resulta central vincular en una sola mirada cuestiones de índole técnico-metodológica (sistema de provisión de los bienes y servicios, rol de los agentes intermedios, modalidad de participación de los beneficiarios, y otras) con cuestiones relacionadas con el diseño e inserción institucional y gestión de los proyectos. La forma en que se hacen las cosas, los acuerdos que se toman y las responsabilidades compartidas que están detrás constituyen la base de acumulación para la sostenibilidad de los procesos ligados al capital social. Como lo indica la experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Navarro, 2003), todo ello es posible en la medida en que se cuente con una fuerte voluntad política de ampliar la participación, de disponer de los recursos necesarios, así como de redistribuirlos y de esta forma superar la pobreza y exclusión de vastos sectores de la población.

## Bibliografía

- Abel, Christopher y Colin M. Lewis (eds.) (2002), "Exclusion and engagement: a diagnosis of social policy in Latin America in the long run", *Exclusion & Engagement: social policy in Latin America*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London.
- Adato, Michelle (2000), "El impacto de PROGRESA sobre las relaciones sociales en la comunidad", *PROGRESA/Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto a nivel comunitario*, PROGRESA, México, D.F.
- Arriagada, Irma (2003), "Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto", *Estudios sociológicos XXI*, N° 63, México, D.F.
- Arriagada, Irma y Francisca Miranda (2003), "Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza", *serie Seminarios y conferencias*, N° 31 (LC/L.1969-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.125.
- Arriagada, Irma, Francisca Miranda y Thaís Pávez (2004), "Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica", *serie Manuales*, N° 36 (LC/L.2179-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.106.
- Atria, Raúl y otros (comps.) (2003), "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma", *Libros de la CEPAL*, N° 71 (LC/L.G.2194-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Universidad del Estado de Michigan. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.

- Auyero, Javier (2000), "The Hyper-shantytown: Neo-liberal Violence(s) in the Argentine Slum", *Ethnography*, vol. 1, N° 1.
- Bebbington, Anthony (2003), El capital social en el desarrollo: teoría conceptos o estrategia, "Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza", *serie Seminarios y conferencias*, N° 31 (LC/L.1969-P), Arriagada, Irma y Francisca Miranda (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.125.
- Benería, Lourdes (1992), "The Mexican debt crisis: restructuring the economy and the household", *Unequal Burden: Economic Crises, Persistent Poverty, and Women's Work*, Lourdes Benería y Shelley Feldman (eds.), Boulder, Westview Press.
- Chant, Sylvia (1997), *Woman-headed Households. Diversity and Dynamics in the Developing World*, Gran Bretaña, Basingstoke, Macmillan.
- \_\_\_\_\_(1991), *Women and Survival in Mexican Cities*, Manchester, Manchester University Press.
- Concha, Ximena y otros (2001), "Superación de la pobreza y gestión descentralizada de la política y los programas sociales", *Descentralización. Nudos críticos*, Dagmar Raczynski y Claudia Serrano (eds.), Santiago de Chile, CIEPLAN y Asesorías para el Desarrollo.
- Durston, John (2003), Capital social: parte del problema, parte de la solución en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe, "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma", *Libros de la CEPAL*, N° 71, (LC/L.G.2194-P), Atria, y otros (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Escobar, Agustín (2003), "Poverty, social capital and international migration", Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia (CIESAS), inédito.
- González de la Rocha, Mercedes (2003), "Oportunidades y capital social", ponencia presentada en el seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 y 11 de noviembre.
- Kessler, Gabriel y María Cecilia Roggi (2003), "Programas de superación de la pobreza y capital social. La experiencia argentina de los 90", ponencia presentada en el seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 y 11 de noviembre.
- Kessler, Gabriel (1998), "Capital cultural, ciudadanía y estrategia en los servicios públicos. El caso de los nuevos pobres en Argentina", inédito.
- Lomnitz, Larissa (1975), "¿Cómo sobreviven los marginados?", México D.F., Siglo XXI editores.
- Martínez, Javier y Margarita Palacios (1996), *Informe sobre la decencia*, Santiago de Chile, Ediciones SUR.
- Molyneux, Maxine (2002), "Gender and the silences of social capital: lessons from Latin America", *Development and Change*, vol. 33, N° 2.
- Montaño, Sonia (2003), Aportes, sombras y ausencias en el debate sobre capital social, "Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 31 (LC/L.1969-P), Arriagada, Irma y

- Francisca Miranda (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.125.
- Moser, C. (1996), "Confronting crisis. A comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four urban communities, environmentally sustainable development studies", *Monographs Series*, N° 8, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Navarro, Zander (2003), "Desenvolvimento redistributivo e capital social: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil)", ponencia presentada en el seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 y 11 de noviembre.
- Portes, Alejandro (1999), "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la Sociología", *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comps.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions In Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (2003), "Programas sociales y capital social en Chile. Evidencias y aprendizaje", ponencia presentada en el seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 y 11 de noviembre.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2003), "Medición del desarrollo, México 2000-2002", México, D. F., SEDESOL.
- Sunkel, Guillermo (2003), La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas, "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma", *Libros de la CEPAL*, N° 71 (LC/L.G.2194-P), Atria y otros (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Wilson, William Julius (1997), *When Work Disappears*, Nueva York, Vintage Books.
- \_\_\_\_\_(1990), *The Truly Disadvantaged*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Wyczikier, G. (2003), "Estudio de caso sobre plan jefes de hogar desocupados", informe final beca, Center for Latin American Social Policy (Claspo).