

---

## seminarios y conferencias

# C

## apital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza

**Seminario taller “Capital social, una herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural”**

**Santiago de Chile, 8 y 9 de enero de 2003**

**Irma Arriagada  
Francisca Miranda  
(compiladoras)**

**División de Desarrollo Social**

**Proyecto CEPAL/Gobierno de Italia, “Capital social y reducción de la pobreza: su potencial uso para los nuevos instrumentos de la política social.”  
(Proyecto ITA/02/049)**



NACIONES UNIDAS



**Santiago de Chile, septiembre de 2003**

Los artículos reunidos en este volumen fueron presentados en el Seminario taller “Capital social, una herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural”, que se llevó a cabo en la Sede de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en Santiago, los días 8 y 9 de enero de 2003. Se contó con el auspicio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y del Gobierno de Italia (Proyecto ITA/02/049) sobre capital social y reducción de la pobreza en América Latina. La compilación de las ponencias de los distintos autores fue realizada por Irma Arriagada, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social, y Francisca Miranda, Consultora de la misma División.

Las opiniones expresadas en este documento, que no fue sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso: 1680-9033

ISSN electrónico: 1680-9041

ISBN: 92-1-322240-8

LC/L.1969-P

N° de venta: S.03.II.G.125

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2003. 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. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>I. Introducción</b> .....	9
<b>II. Panel 1: Aproximaciones conceptuales e implicancias del enfoque del capital social</b> .....	13
A. Ponencias.....	13
1. Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto, <i>Irma Arriagada</i> .....	13
2. El capital social en el desarrollo: teoría, concepto o estrategia, <i>Anthony Bebbington</i> .....	31
B. Exposiciones.....	39
1. El paradigma del capital social, <i>Marcelo Siles</i> .....	39
2. La dinámica del desarrollo del capital social: factores principales y su relación con movimientos sociales, <i>Raúl Atria</i> .....	49
3. Comunicaciones al Seminario-taller El largo brazo de Descartes: usos y abusos del concepto de capital social en las propuestas de desarrollo, <i>Sergio Boisier</i> .....	63
C. Comentarios a las exposiciones.....	69
1. Aportes, sombras y ausencias en el debate sobre capital social, <i>Sonia Montaña</i> .....	69
2. Notas sobre capital social, <i>Carlos Filgueira</i> .....	77
<b>III. Panel 2: Capital social, redes y evaluación de programas públicos</b> .....	85
A. Exposiciones.....	85
1. Capital social y movilidad ocupacional en el Cono Sur, <i>Vicente Espinoza</i> .....	85

2.	Redes interorganizacionales e intervenciones en la salud, <i>Jeanine Anderson</i> .....	99
3.	Capital social y superación de la pobreza: nuevos enfoques para la evaluación de impacto, <i>Cristían Parker</i> .....	111
4.	Una mirada comprensiva a las interfases asociativas institucional de políticas de control de drogas ilícitas, <i>Paulo Gutiérrez</i> .....	129
B.	Comentarios a las exposiciones .....	137
1.	El capital social a la luz del capital cultural, de los grupos de interés y del cálculo individual, <i>Javier Corvalán</i> .....	137
2.	La investigación y el análisis como insumos para el diseño de instrumentos para la superación de la pobreza, <i>Daniela Simioni</i> .....	141
3.	Capital social: política para la pobreza urbana, <i>Ricardo Jordán</i> .....	145
4.	Actores, redes y contextos: las dinámicas mutuas, <i>María del Carmen Feijoó</i> .....	147
<b>IV.</b>	<b>Panel 3. “Capital social y pobreza rural</b> .....	<b>151</b>
A.	Exposiciones .....	151
1.	Capital social y pobreza rural: las distancias y sus efectos, <i>Martine Dirven</i> .....	151
2.	Contradicciones del concepto “capital social”. La Antropología de las alianzas y subjetividad campesina, <i>Miguel Bahamondes</i> .....	167
3.	La medición de la participación ciudadana en las experiencias de desarrollo integral del Programa Ciudadanía y Gestión Local, <i>Stéphanie Alenda</i> .....	183
4.	Análisis de experiencias de desarrollo integral del Programa Ciudadanía y Gestión Local: el mercado como sustento de redes complejas entre sociedad civil y sector público, <i>Emmanuelle Barozet</i> .....	193
B.	Comentarios a las exposiciones .....	205
1.	Capital social o lo social del capital, <i>Eduardo Vargas</i> .....	205
2.	Comentarios a la ponencia “Capital social y pobreza rural: las distancias y sus efectos”, <i>Jorge Rodríguez</i> .....	207
3.	Capital social y género en el desarrollo rural: comentarios al texto Capital social y pobreza rural: las distancias y sus efectos, <i>María Nieves Rico</i> .....	211
<b>V.</b>	<b>Panel 4: El capital social en cinco localidades rurales en Chile</b> .....	<b>215</b>
A.	Marco conceptual y metodológico, <i>John Durston, Daniel Duhart, Francisca Miranda, Evelyn Monzó</i> .....	215
B.	Exposiciones .....	225
1.	Mobilización comunitaria y dinámicas clientelares: el impacto de programas públicos en una localidad campesina, <i>Francisca Miranda</i> .....	225
2.	Estrategias individuales y colectivas de capital social: el impacto de programas públicos en dos comunidades campesinas. Los casos de Ajial de Quiles y Cerro Blanco, VI Región de Chile, <i>Evelyn Monzó</i> .....	243

3.	Rivalidad, liderazgo y vínculos con el Estado en una comunidad mapuche, <i>John Durston</i> .....	259
4.	Programas sociales, partidos políticos y liderazgos familiares: erosión del capital social en una comunidad mapuche, <i>Daniel Duhart</i> .....	269
C.	Comentarios a las exposiciones.....	287
1.	Capital social y dinámicas microsociales: la intermediación local en la política pública, <i>Dagmar Raczynski</i> .....	287
2.	Comentarios a los estudios realizados en comunidades mapuches, <i>Bernardo Arroyo</i> .....	289
<b>V.</b>	<b>Panel 5: Conclusiones</b> .....	291
1.	Disyuntivas epistemológicas y políticas tras la noción de capital social: debate en curso, <i>Martin Hopenhayn</i> .....	291
2.	Relatoría final del seminario, <i>Francisca Miranda</i> .....	295
<b>Anexos</b>	.....	307
Anexo 1	Lista de participantes.....	309
Anexo 2	Programa del Seminario .....	311
<b>Serie Seminarios y conferencias: números publicados</b>	.....	313

## Índice de cuadros – Localidades de Chile

Cuadro 1	Autores y definiciones de capital social.....	16
Cuadro 2	Tipología de las relaciones entre el Estado y el capital social colectivo.....	22
Cuadro 3	Los ejes principales del capital social .....	51
Cuadro 4	Distribución de ocupaciones en ciudades del Cono Sur .....	89
Cuadro 5	Efecto del capital social en el acceso o mantención de ocupaciones de alto estatus.....	92
Cuadro 6	Regresión logística: factores asociados con acceso o mantención de ocupaciones de alto estatus .....	97
Cuadro 7	Definición operacional de las variables independientes .....	98
Cuadro 8	Comparación metodología rápida con metodología clásica.....	121
Cuadro 9	América Latina en torno a 1990: Distancia económica.....	156
Cuadro 10	Municipalidades de la VI Región de Chile: caracterización rural-urbana.....	163
Cuadro 11	Distritos de la VI Región de Chile: caracterización rural-urbana .....	164
Cuadro 12	Hogares rurales pobres en los distritos de la VI Región de Chile .....	165
Cuadro 13	Escala de participación ciudadana.....	184
Cuadro 14	Programa de desarrollo sustentable de las caletas de Tocopilla.....	196
Cuadro 15	Comunidades Lafkenches de Tirúa .....	197
Cuadro 16	Sociedad Agrícola y Ganadera “El Sobrante” Ltda. ....	198
Cuadro 17	Turismo comunitario en Panguipulli: desarrollo productivo local.....	199
Cuadro 18	Algunas definiciones de capital social .....	217
Cuadro 19	Formas tradicionales de trabajo, intercambios y redes en La Cruz.....	227
Cuadro 20	Trayectoria organizacional de la junta de vecinos de La Cruz.....	229
Cuadro 21	Programas y proyectos implementados en localidad de La Cruz.....	230
Cuadro 22	La Asociación de pequeños agricultores de Olivos. Un caso en interacción entre agentes de la interfaz. ....	235
Cuadro 23	Factores que contribuyen a los problemas de la intervención en La Cruz .....	237

Cuadro 24	Tipos de capital social identificados en Cerro Blanco y Ajial de Quiles .....	244
Cuadro 25	Programas y proyectos implementados en la localidad de Cerro Blanco.....	245
Cuadro 26	Programas y proyectos implementados en la localidad de Ajial de Quiles.....	246
Cuadro 27	Secuencia de organizaciones comunitarias predominantes en Nahuelco.....	260
Cuadro 28	Vínculos verticales del presidente de la comunidad indígena de Nahuelco.....	261
Cuadro 29	Capital social mapuche en Minas de Huimpil.....	270
Cuadro 30	Organizaciones sociales y liderazgos familiares.....	273
Cuadro 31	Estilos de liderazgos familiares.....	273
Cuadro 32	Proyectos en Minas de Huimpil .....	274
Cuadro 33	Opiniones y discursos en la interfaz.....	278
Cuadro 34	Diagnóstico comunitario Minas de Huimpil .....	279
Cuadro 35	Dinámica virtuosa para el capital social.....	283
Cuadro 36	Los campos de reflexión del capital social.....	296

## Índice de gráficos – Localidades de Chile

Gráfico 1	Hipótesis de relación entre distribución del ingreso y capital social .....	53
Gráfico 2	La relación entre capital social y movimiento social.....	56
Gráfico 3	Movimiento social, capital social y empoderamiento.....	57
Gráfico 4	La dinámica de desarrollo del capital social: un esquema general .....	58
Gráfico 5	Activos, distancia económica y motores de desarrollo .....	157
Gráfico 6	Devenir social en el mundo rural.....	175
Gráfico 7	Tipología de unidades campesinas.....	177
Gráfico 8	Redes externas de la comunidad de Minas de Huimpil .....	272
Gráfico 9	Interfaz agentes estatales-comunidad de Minas de Huimpil.....	280

---

## Resumen

---

En esta publicación se recogen las presentaciones efectuadas en el Seminario taller “Capital social, una herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural”, realizado en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago, Chile, los días los días 8 y 9 de enero de 2003.

El Seminario regional, organizado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, forma parte de las actividades del Proyecto CEPAL/Gobierno de Italia “Capital social y reducción de la pobreza en América Latina”(ITA/02/049).

Se aborda en el documento tanto las exposiciones que se hicieron durante el Seminario como los comentarios a las presentaciones y el debate suscitado. El informe está organizado según la siguiente estructura: a una primera parte de aproximaciones conceptuales, le sigue una evaluación de programas públicos, y una tercera parte centrada en las evaluaciones de programas de pobreza rural. En las conclusiones, se incluye las relatorías del Seminario y seguidamente, como anexo, se presenta la lista de participantes y la convocatoria.



## I. Introducción

---

En la búsqueda por determinar el grado de aplicación del concepto de capital social para la solución de los problemas relacionados con el desarrollo y la superación de la pobreza, la División de Desarrollo Social de la CEPAL convocó a investigadores de centros de investigación y unidades académicas, representantes de agencias internacionales y ejecutores de políticas sociales, al Seminario – Taller “Capital social, una herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural”, que se desarrolló los días 8 y 9 de enero de 2003 en Santiago, Chile.

El encuentro formó parte de las actividades del proyecto “Capital social y reducción de la pobreza: su potencial uso para los nuevos instrumentos de política social”, desarrollado por CEPAL gracias al apoyo del gobierno italiano.<sup>1</sup> Tuvo como objetivo intercambiar experiencias de investigación en el área urbana y rural, e identificar aspectos vinculados al capital social que favorecen u operan en desmedro de las políticas sociales. Se pretendió aclarar los desafíos metodológicos y analíticos relacionados con el concepto y aportar insumos para un futuro instrumento de capacitación para funcionarios públicos encargados de llevar a cabo los programas.

La sesión inaugural estuvo a cargo de Rolando Franco, Director de la División de Desarrollo Social, quien dio la bienvenida a los participantes, y Myriam Krawczyk, Directora de la División de Planificación de Programas y Operaciones quien reseñó la trayectoria del concepto del capital social en la CEPAL, como expresión de un vínculo exitoso con la Universidad del Estado de Michigan, y de su búsqueda teórica para abordar las problemáticas de pobreza en la región y para alcanzar las metas propuestas en la Declaración del Milenio.

En la misma línea, Marcelo Siles se refirió a la labor de investigación desarrollada en torno al capital social por la Universidad del Estado de Michigan.

---

<sup>1</sup> Proyecto CEPAL-Gobierno Italiano ITA/02/049

Dividido en tres partes, este documento recopila los principales debates suscitados en el seminario. En la primera parte, se agruparon las ponencias centradas en la discusión de los aportes y los vacíos conceptuales del capital social. Dos textos se agregaron a los presentados en el Seminario, el de Irma Arriagada que inicia esta reflexión ofreciendo una visión panorámica de los conceptos de capital social, explorando algunos de sus usos y destacando dimensiones que requieren de mayor profundidad analítica. El otro texto de Anthony Bebbington presenta las implicaciones del capital social para los programas de superación de la pobreza, para instituciones multilaterales como CEPAL y, para los científicos sociales en general. Rescata la importancia de este concepto para una mejor comprensión de la interrelación entre agentes estatales y destinatarios de los programas sociales, y los aportes del concepto como estrategia para la transformación institucional y para el cambio de los discursos dominantes del desarrollo.

Entre los textos presentados en el Seminario, Raúl Atria expone un modelo analítico para el capital social, donde establece como dimensiones básicas la capacidad específica de movilización de determinados recursos por parte de un grupo – donde convergen las nociones de liderazgo y su contrapartida que es el empoderamiento; y la disponibilidad de redes de relaciones sociales. Desde ese marco, plantea algunas hipótesis asociadas a la relación entre distribución del ingreso y capital social, y avanza en la definición de estrategias para desarrollar el capital social de un grupo y su incidencia para la consolidación movimientos sociales. Marcelo Siles retoma la problemática de la creación del capital social desde una definición centrada en los sentimientos de simpatía como recurso esencial requerido para las transacciones interpersonales y el poder social. Sobre la base de esta definición, distingue tipos de capital social –de vínculo, de nexo, de puente- y expone los elementos constitutivos del paradigma del capital social: los bienes socioemocionales, los valores de arraigo, las redes, las instituciones, el poder. Desde una mirada crítica al concepto capital social, Sergio Boisier alerta sobre las limitaciones del método analítico de vertiente positivista que subyace a las concepciones más clásicas para entender la estructura y la dinámica de la pobreza, destacando la importancia de una mirada sistémica que permita abordar la complejidad de tales procesos sociales.

Los comentarios a esta ronda de presentaciones fueron realizados por Sonia Montaña, quien explora los aportes, ausencias, sombras y preguntas relativas al capital social -enfaticando especialmente la sistemática omisión de la mujer en el discurso del capital social- y Carlos Filgueira, quien contribuye a despejar conceptualmente las diferentes definiciones o acepciones de lo que se denomina capital social.

En una segunda parte, se agruparon ponencias que utilizan el enfoque de redes para abordar temáticas de empleo y evaluación de programas públicos. Vicente Espinoza presenta los resultados de una medición cuantitativa de capital social y movilidad ocupacional en países del cono sur, operacionalizando elementos individuales y asociativos del capital social que posibilitan el progreso ocupacional. Jeanine Anderson presenta algunos de los hallazgos de un estudio de redes interorganizacionales en el sector salud del Perú, identificando una red de prestación de servicios y una de poder local, sus contenidos de intercambio y los patrones de relación existentes en cada una. Plantea como reto acercar la red de poder local a la de servicios e incorporar la red de poder en una estrategia de reducción de pobreza. Cristián Parker presenta una propuesta metodológica de evaluación rápida de impacto territorial para localidades pobres, de carácter comparativo- comprensiva, que incluye indicadores no convencionales de pobreza, entre ellos, indicadores ligados a las redes y al capital social. La última ponencia de esta sección, corresponde a una investigación en curso desarrollada por Paulo Gutiérrez sobre interfases asociativas institucionales que emergen entre los distintos actores involucrados en la ejecución del Programa de prevención de drogas Previene, en una comuna de Santiago.

Los comentarios a estas exposiciones fueron realizados por Javier Corvalán, quien problematiza la relación entre el capital social y el capital cultural como mecanismos influyentes en la movilidad social. Daniela Simioni comenta cómo las transformaciones en el mercado laboral,

producto de las modalidades de crecimiento de las economías latinoamericanas, han alterado las formas de participación en redes para el logro de movilidad social y han desvanecido la esperanza de integración social a través del trabajo formal. María del Carmen Feijoó destaca la importancia de poner a prueba los modelos teóricos vinculados al capital social a través de estudios de casos que revelen la perspectiva y subjetividad de los actores involucrados en redes de intercambio, especialmente, en el marco de los actuales procesos de América Latina, poniendo como ejemplo a Argentina. Finalmente, Ricardo Jordán destaca la importancia del capital social para la construcción de redes de gestión y para las políticas económico-sociales de generación de ingresos, de asociativismo y de fomento productivo local.

En la tercera parte del documento se encuentran planteamientos teóricos, experiencias de intervención estatal e investigaciones relativas a las dinámicas del capital social en las zonas rurales. En primer lugar, a partir de las diferentes definiciones censales existentes para el área rural, Martine Dirven plantea una interesante reflexión en torno a la necesidad de considerar diferentes tipos de distancias - económicas, culturales y físicas - para determinar las formas de capital social que se pueden desarrollar en las áreas rurales. Desde una perspectiva crítica hacia el capital social, Miguel Bahamondes aborda sus debilidades conceptuales y explica por qué el capital social no constituye una categoría científica, desarrollando un conjunto de conceptos que permitirían abordar con mayor precisión las dinámicas socioculturales del mundo campesino. Stéphanie Alenda presenta una herramienta de medición de participación ciudadana elaborada a partir del análisis de sesenta experiencias del Programa Ciudadanía y Gestión Local, y Emmanuelle Barozet examina algunas experiencias exitosas del mismo programa en cuanto al grado de participación ciudadana que registran, y a su capacidad de articular de manera estratégica los espacios de la sociedad civil, el mercado y el Estado.

Los comentarios a estas presentaciones fueron realizados por Eduardo Vargas, quien rescata el capital social como una alternativa interpretativa que necesariamente debe ser contrastada con la experiencia práctica y desde un enfoque empírico. A partir de dos tipos de definiciones de capital social, basadas en aspectos cognitivos o conductuales de la sociabilidad, Jorge Rodríguez discute las ambivalencias conceptuales y operacionales del capital social para la intervención estatal, y problematiza procesos demográficos que en América Latina abren grandes interrogantes y desafíos para el desarrollo rural. Asimismo, Nieves Rico alerta sobre la necesidad de considerar, dentro de la heterogeneidad propia del mundo rural en la actualidad, las brechas de género relacionadas con la acumulación de activos, con el ámbito doméstico, mercado laboral y asociatividad comunitaria, entre otros.

Finalmente, Francisca Miranda, Evelyn Monzó, John Durston y Daniel Duhart presentan los hallazgos y reflexiones emanadas de un estudio comparativo sobre capital social y políticas públicas en cinco localidades campesinas de Chile.

Las conclusiones generales del seminario se desarrollan en dos capítulos finales que realizan una síntesis del debate desarrollado en el encuentro. En el primero de ellos, Martín Hopenhayn resalta la necesidad de enfatizar las múltiples mediaciones del concepto capital social en cuanto nutre mutuamente investigaciones y prácticas de intervención, y permite una línea de enriquecimiento recíproco entre concepto, investigación, práctica e intervención social. En el último capítulo, Francisca Miranda presenta las líneas de discusión que emergieron durante el seminario, identificando al menos dos campos de reflexión y debate en torno al capital social -referidos a su comprensión como categoría científica o como herramienta para la superación de la pobreza- como parámetros de referencia para la discusión del capital social.

## **II. Panel 1: Aproximaciones conceptuales e implicancias del enfoque del capital social**

---

### **A. Ponencias**

#### **1. Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto**

**Irma Arriagada<sup>2</sup>**

El presente texto ofrece una visión panorámica de los conceptos de capital social, explora algunos de sus usos y destaca ciertas dimensiones que requieren una mayor profundidad analítica. Su propósito es reflexionar sobre las potencialidades y limitaciones analíticas del concepto de capital social por medio del examen de parte de la abundante literatura sobre el tema.

En la actualidad, la discusión teórica, así como sobre las aplicaciones prácticas del concepto de capital social, tiene lugar en un debate mayor donde los conceptos de ciudadanía y de participación juegan un papel central. En este contexto, se entiende por ciudadanía la titularidad de derechos y de participación política, económica, social y cultural.

El concepto de capital social en los países desarrollados surge con la crisis del modelo del Estado de Bienestar. En tanto que, la preocupación sobre estos temas en muchos de los países latinoamericanos, ocurre en procesos de instauración democrática y redemocratización de los años noventa.

---

<sup>2</sup> Socióloga, funcionaria de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).  
[iarriagada@cepal.cl](mailto:iarriagada@cepal.cl)

Asimismo, durante ese período se aprecian transformaciones profundas en la conformación, tamaño y funciones del Estado latinoamericano. Los análisis actuales tienden a cuestionar el carácter universal que tuvieron las políticas sociales previas a la crisis de los años ochenta en la región, visión que probablemente puede estar teñida por la discusión sobre la crisis del Estado de Bienestar que se desarrolló en forma simultánea en los países desarrollados. Muchas de las críticas que se generaron a partir de la experiencia de países desarrollados -especialmente europeos- se trasladaron a las políticas sociales de la región, en circunstancias que estas políticas, excepcionalmente, tuvieron un carácter universal, dado las fuertes segmentaciones de clase, etnia y género existentes en las sociedades latinoamericanas (Arriagada, 1996).

El debate en curso sobre la conceptualización de capital social es muy amplio y tiene un carácter interdisciplinario. Las siguientes interrogantes iniciaron la búsqueda de información y análisis respecto del capital social: ¿Qué se entiende por capital social? ¿Cuáles son los principales enfoques y posturas sobre la materia? ¿Qué potencial y qué limitaciones ofrece esta conceptualización para las políticas y programas de enfrentamiento de la pobreza?

### **a) Principales enfoques y posturas**

Existe una gran variedad de enfoques y posturas con respecto al capital social y a sus aplicaciones que enfatizan la capacidad de movilizar recursos, la pertenencia a redes, las fuentes que lo originan, las acciones -individuales o colectivas- que la infraestructura del capital social posibilita y, finalmente, las consecuencias y resultados positivos y negativos que puede generar. Se dispone, en las ciencias sociales, de un amplio abanico de definiciones y matices, tanto del concepto de capital social como de sus aplicaciones.

En el campo de la Sociología contemporánea, alrededor de la década de los ochenta, se inicia el primer análisis sistemático del concepto de capital social. En el marco de su teoría general de los campos, Bourdieu define el capital social como “el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo” (Bourdieu, 1985, p. 248). Su tratamiento del concepto se enmarca en una filosofía relacional, en la medida que se otorga primacía a las relaciones sociales en un doble sentido: relaciones objetivas (de los campos sociales) y las estructuras incorporadas (la de los *habitus* o las disposiciones de los sujetos). Postula la construcción deliberada de la sociabilidad con el objetivo de crear aquellos recursos derivados de la participación en grupos y en redes sociales. En su versión original afirma que “las ganancias obtenidas debido a su pertenencia a un grupo son la base de la solidaridad que las hace posibles” (Bourdieu, 1985, p. 249). La definición de Bourdieu aclara que el capital social puede descomponerse en dos elementos: la relación misma que permite a los individuos reclamar acceso a los recursos y el monto y calidad de esos recursos. Bourdieu distingue entre capital económico, capital social, capital cultural y capital simbólico.

Por su parte, Coleman define el capital social como “el componente del capital humano que permite a los miembros de una sociedad confiar en los demás y cooperar en la formación de nuevos grupos y asociaciones” por su función como “una diversidad de entidades con dos elementos en común: todas consisten en algún aspecto de estructuras sociales y facilitan cierta acción de los actores – ya se trate de personas o actores corporativos - en una estructura (citado en Franulic, 2001). Esta amplia y difusa definición incorpora procesos diferentes y hasta contradictorios: los mecanismos que generan capital social, las consecuencias de la posesión de capital social y la organización social que permite la apropiación del capital social.

Putman (1993) considera el capital social desde una perspectiva sociocultural. Su análisis se basa en el estudio del norte de Italia y en el largo proceso histórico que permitió constituir una base de acción y cooperación para beneficio mutuo y desarrollo democrático. Se centró en las instituciones públicas y el grado de participación cívica, medido por indicadores como la votación, la lectura de periódicos, la pertenencia y membresía a instituciones y clubes. Considera que el

capital social está constituido por aquellos elementos de las organizaciones sociales, como las redes, las normas, la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo, puesto que el trabajo en conjunto es más fácil en una comunidad que tiene acervo abundante de capital social.

Desde el punto de vista institucional, los organismos internacionales han considerado el capital social con un enfoque económico que permite mejorar las condiciones de vida de la población pobre. El Banco Mundial sostiene que resultaría crucial invertir en la capacidad organizativa de los pobres, lo que implica efectuar inversiones a nivel micro para promover la creación de organizaciones, y a nivel macro, mediante el cambio de reglas y leyes para apoyar y sustentar la actividad asociativa. Otra área importante de inversión es la promoción de lazos entre grupos (Woolcock M, 1998 y Uphoff 1999). El Banco Mundial distingue cuatro tipos de capital: el capital natural, constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país; el capital construido, generado por el ser humano que incluye diversas formas de capital (infraestructura, bienes de capital, financiero, comercial, etc.); el capital humano, determinado por los grados de nutrición, salud y educación de su población; y el capital social que se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad (Banco Mundial, 2000).

Por su parte, el Banco Interamericano del Desarrollo (BID, 2001) ha puesto un mayor acento en las dimensiones éticas y culturales del capital social. La propuesta del BID comprende varios factores tales como el clima de confianza social, el grado de asociatividad, la conciencia cívica, los valores éticos y, la cultura entendida como “la manera de vivir juntos”. Asimismo, pone un énfasis especial en los procesos que eviten la corrupción en la región latinoamericana (Kliksberg, 2000). En la misma línea se ubica Fukuyama quien define el capital social como recursos morales, confianza y mecanismos culturales que refuerzan los grupos sociales (Fukuyama, 2003).

Asimismo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha desarrollado una conceptualización y medición de capital social entendido como relaciones informales de confianza y cooperación (familia, vecindario, colegas), asociatividad formal en organizaciones de diverso tipo, y marco institucional normativo y valórico de una sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico (Lechner, 2000 y PNUD, 2000) . Por asociatividad se entiende la organización voluntaria y no remunerada de individuos o grupos que establecen un vínculo explícito, con el fin de conseguir un objetivo común” (PNUD, 2000 pág.114).

**Cuadro 1**  
**AUTORES Y DEFINICIONES DE CAPITAL SOCIAL**

<b>Autores</b>	<b>Definiciones</b>
<b>Los fundadores (*)</b>	
Pierre Bourdieu, 1985	El conjunto de recursos reales o potenciales a disposición de los integrantes de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas.
James Coleman 1990	Los recursos socioestructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones comunes de quienes conforman esa estructura.
Robert Putnam, 1993	Aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo. El capital social acrecienta los beneficios de la inversión en capital físico y humano.
<b>Las instituciones internacionales</b>	
Banco Mundial, 2000 (Woolcock, 1998, Dasgupta, 1999, Narayan, 1999)	Instituciones, relaciones, actitudes y valores que rigen la interacción de las personas y facilitan el desarrollo económico y la democracia.
BID 2001 (Kliksberg, 1999)	Normas y redes que facilitan la acción colectiva y contribuyen al beneficio común.
PNUD, 2000 (Lechner, 2000)	Relaciones informales de confianza y cooperación (familia, vecindario, colegas); asociatividad formal en organizaciones de diverso tipo; y marco institucional normativo y valórico de una sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico.

**Fuente:** Elaboración de la autora

(\*) Tanto North (1990), en la corriente neo-institucionalista que considera a las instituciones como conjuntos de normas y valores que facilitan el establecimiento de relaciones de confianza entre actores, como Granovetter (1985), quien afirma que los actores económicos no son individuos aislados sino que están imbricados en relaciones, redes y estructuras sociales, han aportado elementos centrales para la conceptualización de capital social.

Se puede abordar las distintas formas del concepto de capital social desde dos dimensiones o ejes principales. La primera lo entiende como una capacidad específica de movilizar recursos por parte de un grupo, y la segunda se remite a la disponibilidad de redes de relaciones sociales (Atria, 2003). En torno de la capacidad de movilización convergen dos nociones especialmente importantes como son el liderazgo y su contrapartida, el empoderamiento, entendido como la potenciación y autonomía física, social, económica, política y organizativa en el plano personal, en las relaciones sociales cercanas (familia, grupos) y en el nivel colectivo.

La capacidad de movilizar los recursos comprende la noción de asociatividad y el carácter de horizontalidad o verticalidad de las redes sociales. Estas características han dado origen a la distinción entre las redes de relaciones al interior de un grupo o comunidad (bonding), las redes de relaciones entre grupos o comunidades similares (bridging) y las redes de relaciones externas (linking). El primero se limita a contribuir al bienestar de sus miembros; el segundo es el tipo de capital que abre oportunidades económicas a grupos más pobres y excluidos y; finalmente, el tercero liga con dimensiones más amplias de la política social y económica (Banco Mundial, 2000 y Narayan, 1999).

Para algunos autores se trataría de un paradigma interdisciplinario que comprende “al propio capital social, las redes, los bienes socioemocionales, los valores afectivos, las instituciones y el poder. El capital social es la solidaridad que una persona o un grupo siente por los demás. Se basa en relaciones de solidaridad que pueden describirse mediante el uso de redes”(Robison, Siles y Schmid, 2003, pág. 52).

El capital social de un grupo social podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo. Los recursos asociativos importantes para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad, son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación. La confianza es el resultado de la repetición de interacciones con otras personas, que muestran en la experiencia acumulada, que responderán con un acto de generosidad alimentando un vínculo que combina la aceptación del riesgo con un sentimiento de afectividad o identidad ampliada. La reciprocidad se ha entendido como el principio rector de una lógica de interacción ajena a la lógica del mercado, que involucra intercambios basados en obsequios. La cooperación es la acción complementaria orientada al logro de objetivos compartidos de una actividad en común (Durston, 2003).

La formación de lazos interpersonales representaría el mayor potencial de acumulación de capital social, en esta perspectiva se encuentra el capital social informal (PNUD, 2000) o la sinergia local, el denominado capital social variable (Salazar, 1998) o capital comunitario (Durston, 2000).

Por su parte, Flores y Rello (2003), en una línea similar a la clasificación de Portes, ordenan las definiciones y a sus autores de acuerdo a tres dimensiones: a) Fuentes e infraestructura que originan el capital social, es decir, lo que hace posible su nacimiento y consolidación: las normas, las redes sociales, la cultura y las instituciones; b) acciones individuales y colectivas que esta infraestructura hace posible y c) consecuencias y resultados que se derivan de esas acciones, las que pueden ser positivas (un incremento en los beneficios, el desarrollo, la democracia y una mayor igualdad social) o negativas (la exclusión, la explotación y el aumento de la desigualdad. Para los autores lo esencial del capital social es la capacidad de obtener beneficios a partir del aprovechamiento de redes sociales.

Considerando las dimensiones de capital social individual, social y comunitario, Durston (2003) agrupa las posturas sobre capital social en tres visiones: a) maximización individual por elección racional (rational choice) donde el capital social es visto como normas de convivencia y conductas de cooperación que surgen del ejercicio individual de una racionalidad de maximización de ganancia b) relación de clases determinante de superestructuras ideológicas y distribución de bienes; c) sistemas sociales complejos basados en múltiples agentes, donde se percibe a la sociedad como un sistema complejo de tipo ecológico, con mecanismos de retroalimentación y diversos grados de conducción inteligente. En este modelo, el capital social es visto como uno de los activos intangibles que movilizan múltiples agentes individuales y colectivos en sus estrategias y emprendimientos. Su causalidad no es unidireccional.

En suma, la amplitud del concepto de capital social proviene de las distintas concepciones del funcionamiento de la sociedad, así como de las distintas perspectivas disciplinarias con que se analiza, es decir, de su carácter de paradigma interdisciplinario. Asimismo, desde la perspectiva de las instituciones internacionales se considera y valora el conocimiento de las relaciones entre actores económicos, así como entre sus organizaciones (formales o informales), para explicar la eficiencia de las actividades económicas y sociales. Se sostiene que ese tipo de relaciones sociales e instituciones son deseables, tienen externalidades positivas y se reconoce el potencial creado por las relaciones sociales para mejorar el desarrollo. Así, existiría complementariedad entre políticas públicas y asociatividad con el paradigma del capital social basado en la confianza, reciprocidad y cooperación.

Desde otra perspectiva, hay alertas analíticas sobre la ampliación de los usos del concepto de capital social desde individuos y grupos a comunidades y naciones (Portes, 1999). Se señala asimismo problemas de continuidad del capital social (acumulación en el tiempo), se discute si el capital social es un flujo (Lechner, 2000) o es un stock (Putman, citado en Gray, 2000); se advierte sobre el factor que hace que el capital social sea manipulable con fuertes posibilidad de inducir por medio de políticas públicas; se previene sobre la normatividad del capital social, sus usos positivos

pero en especial, los negativos (Gray, 2000, Portes,1999), y se discute si es factible generar o reconstruir capital social (Durstun, 2000) que apuntaría a la distinción entre capital constante y capital variable de Salazar (1998), algunos de estos aspectos se examinan en las próximas secciones.

En síntesis, pese a la polisemia del concepto, hay ciertos elementos comunes ya que se puede entender el capital social como el conjunto de relaciones sociales, como un recurso de las personas, los grupos y las colectividades en sus relaciones sociales, con un acento puesto, a diferencia de otras acepciones del término, en las redes de asociatividad de las personas y los grupos. Este recurso, al igual que la riqueza y el ingreso, está desigualmente distribuido en la sociedad, aspectos que se examinan en las secciones siguientes.

## **b) Insuficiencias analíticas en los enfoques de capital social**

### **i) Las desigualdades sociales y de poder**

Existen dos enfoques principales entre los fundadores y los continuadores del tema de capital social. El primero se centra en el conflicto, al destacar la existencia de desigualdades en las dotaciones de capital social y en el uso de éste para la mantención de posiciones de poder, considerando el conflicto político y el conflicto interno en las comunidades. En esa línea, Bourdieu (1997) define el espacio social como un campo de fuerzas, de luchas entre agentes. Este campo de poder es el espacio de las relaciones de fuerza entre los diferentes tipos de capital o entre los agentes que están provistos de uno de los diferentes tipos de capital para dominar el campo correspondiente, y la tensión entre las posiciones es un aspecto constitutivo de la estructura del campo. Sin embargo, por considerable que sea la autonomía del campo, el resultado de estas luchas nunca es completamente independiente de factores externos. Por tanto, las relaciones de fuerza dependen del estado de las luchas externas y de los refuerzos que puedan encontrar en el exterior.

El segundo enfoque destaca el consenso, la cooperación y la coordinación, aspectos más relacionados con la confianza y la posibilidad de entregar herramientas y capacidades a los menos dotados. Tanto los neoinstitucionalistas como las instituciones internacionales y buena parte de la literatura sobre el tema suelen destacar esta última perspectiva.

Cabe señalar que en las críticas al discurso fundacional del capital social se apunta a la vaguedad y confusión con las cuales ha sido tratado, calificando como tautología el hecho de explicar el capital social simultáneamente como causa y como efecto. En esta línea, Portes (1999) es muy crítico de los trabajos de Putman (1993) que caracterizan al capital social como rasgo de comunidades y naciones. De manera que, en ausencia de un conjunto de condiciones favorables, el capital social es insuficiente para producir efectos positivos, ya que no sólo las normas comunes, el control social y las sanciones en el nivel local son determinantes para su emergencia. El ambiente macroeconómico y político más amplio es parte de un escenario que otorga condiciones favorables para que las personas desarrollen capacidades y pongan en marcha los activos del capital social (Miranda y Monzó, 2003).

Por otra parte, la materia prima para construir capital social se encontraría en todas las sociedades, con las particularidades propias de cada cultura. Todas las personas usan capital social en sus estrategias y en la satisfacción de necesidades económicas, sociales y afectivas. En todas las sociedades existe la habilidad de trabajar en equipo y de practicar la ayuda mutua sobre la base de una identidad compartida, como asimismo la capacidad de articular organizaciones para el logro de ciertas metas que son comunes a las colectividades y grupos sociales involucrados. Pero existen, también, en ese mismo medio social, normas culturales informales cuya lógica puede entrar en contradicción con el impulso asociativo. Esto es sobre todo evidente en naciones altamente segmentadas económica y socialmente, como las latinoamericanas (Ocampo, 2003).

Como ya han señalado varios autores (Bourdieu, 1985, Fukuyama, 1999), el capital social no está igualmente distribuido en la sociedad, lo que obedece a clivajes sociales (nivel educacional y socioeconómico), o a diferencias adscritas (género y etnia) o geográficas (urbano, rural) (Sunkel, 2003). Por tanto, este concepto sirve para analizar activos o recursos de sectores pobres que no están siendo plenamente utilizados, pero también para estudiar la desigualdad existente en nuestros países. Sin embargo, en esta última línea hay menos estudios realizados. Como se ha señalado, si el Estado se limita a utilizar los canales institucionales existentes, los recursos que asigne pueden ser obtenidos y distribuidos a través de las relaciones informales, a veces de carácter corrupto, y según las reglas no escritas del clientelismo. Como alternativa, cabe promover el capital social de sectores excluidos, ayudando a que se transformen en actores sociales válidos, lo que requiere que el Estado ejerza un papel más proactivo, permitiendo que los propios sectores definan de manera autónoma sus necesidades y formas de satisfacerlas (Durston, 2003).

En esta visión, se ha alertado con respecto a que el concepto de capital social no debiera restringirse sólo al examen de las relaciones sociales que persiguen fines deseables para la sociedad, en especial si se considera que las estrategias de su acumulación están insertas en estructuras de poder y en procesos históricos de larga data (Salazar, 1998). La intervención estatal, por tanto, debe llevarse a cabo bajo el supuesto de que en el desarrollo del capital social existen dinámicas sociopolíticas que operan tanto dentro como fuera de grupos y comunidades, y que conducen a establecer relaciones de poder que pueden desembocar en grupos o facciones locales y en alianzas al amparo del clientelismo que desvían el apoyo estatal. Ello significa que el Estado y sus agentes son parte de un escenario que puede crear condiciones favorables o desfavorables para el desarrollo del capital social, tanto a nivel local como en la sociedad civil (Durston y Miranda, 2001). Los casos de clientelismo y nepotismo son mucho más frecuentes en el nivel local, a través de redes familiares ampliadas y caudillismo sobre las que existe una menor capacidad de fiscalización. La producción teórica sobre capital social no debería evadir un tema crucial en las sociedades de la región que es cómo articular la producción y la circulación de ese capital social con el escenario político (Feijóo, 2001).

## **ii) Desigualdad de género**

El desarrollo, el fortalecimiento y la reproducción de redes sociales se basan, en muchos casos, en recursos provenientes del trabajo familiar y comunitario de las mujeres (Montaño, 2003). Se trata de la “economía del cuidado”, que corresponde a los bienes y servicios producidos gratuitamente por mujeres para sus hogares y comunidades y que se expresa en el cuidado de los ancianos, los enfermos y los niños (Elson, 1998). Esta economía se produce al interior de las familias al reemplazar la acción del Estado limitada por la disminución de los recursos destinados a las políticas sociales -producto de ajustes fiscales y por las crisis recurrentes de la región latinoamericana. Ese trabajo doméstico y voluntario, realizado especialmente por las mujeres más pobres, produce flujos importantes de recursos en la economía de los países (UNIFEM, 2000).

Llama la atención que la mayor parte de la literatura sobre capital social ignora las relaciones de género o se centra exclusivamente en las redes masculinas, sin analizar por separado las importantes diferencias que se producen entre las redes femeninas y masculinas, en tanto disponen de desiguales dotaciones de capital social. Asimismo la relación del capital social con los temas de pobreza y género es problemática, puesto que presupone normas respecto de las relaciones de vida de las mujeres que no representan la realidad y conducen a políticas de dudoso valor (Molyneaux, 2002). El aumento de las redes de sociabilidad y de participación en el ámbito público de las mujeres – en sí mismo un objetivo deseable - ha significado también un aumento en su carga de roles domésticos y extradomésticos, que luego no se ha reflejado en una participación política más igualitaria. En muchos casos el aumento de la asociatividad femenina no se expresa posteriormente en un aumento de su habilitación política ni en un ejercicio amplio de sus derechos ciudadanos, es decir, en el ejercicio real de ciudadanía.

De esta forma, el empoderamiento o habilitación de las mujeres –al igual que otros grupos sociales- es la antítesis del paternalismo, la esencia de la autogestión y que requiere ciertas condiciones necesarias para que se efectúe en plenitud: a) creación de espacios institucionales adecuados, para que sectores excluidos participen en el quehacer político público; b) formalización de derechos legales y resguardo de su conocimiento y respeto; c) fomento de organización en que las personas que integran el sector social excluido puedan, efectivamente, participar e influir en las estrategias adoptadas por la sociedad. Esta influencia se logra cuando la organización hace posible extender y ampliar la red social de las personas que la integran; d) transmisión de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía y la producción, incluyendo los saberes instrumentales esenciales, además, de herramientas para analizar dinámicas económicas y políticas relevantes; e) creación de acceso a y control sobre recursos y activos (materiales, financieros y de información) para posibilitar el efectivo aprovechamiento de espacios, derechos, organización y capacidades, en competencia y en concierto con otros actores.

Una vez construida esta base de condiciones facilitadoras del empoderamiento y de la constitución de un actor social, cobran relevancia los criterios de una participación efectiva, como la apropiación de instrumentos y capacidades propositivas, de negociación y de ejecución. Se advierte, además, sobre la importancia de los usos y costumbres que consagran la subordinación de las mujeres en la familia y en las comunidades, por lo que es necesario extender el análisis de las relaciones de poder al interior de las familias y las comunidades (Montaño, 2003). En síntesis, el proceso partiría con el empoderamiento de las mujeres, paso necesario para su asociatividad y para el ejercicio efectivo de su ciudadanía.

También, conviene hacer un llamado de alerta sobre la posible “naturalización” de la supuesta “disposición” de las mujeres para la mantención del capital social, que las hace fácilmente responsables por el buen desarrollo de algunos proyectos, como los relativos a la salud familiar, a la protección ambiental o al desarrollo comunitario (Molyneaux, 2002). Como consecuencia, muchas de las agendas de desarrollo y de los proyectos de autoayuda y de fortalecimiento del voluntariado, dependen considerablemente del trabajo no remunerado femenino, sin considerar los costos de oportunidad del tiempo de las mujeres y de esta forma, manteniendo su situación de subordinación.

### **iii) Capital social negativo o perverso**

En la literatura sobre capital social se insiste, en general, en sus dimensiones positivas, aunque se menciona la existencia de cuatro consecuencias negativas que él tendría, a saber, la exclusión de los extraños; las demandas excesivas sobre los integrantes del grupo; las restricciones a la libertad individual y las normas niveladoras hacia abajo<sup>3</sup>.

En la explicación a la subvaloración de las dimensiones negativas se sugiere que la tendencia sociológica liga la sociabilidad con dimensiones positivas y los aspectos negativos se asocian más a los comportamientos económicos, es decir, a lucha por el control de recursos escasos. “En el nivel individual los procesos a los que alude el concepto [de capital social] son de dos filos. Los lazos sociales pueden provocar un mayor control sobre las conductas díscolas y proporcionar un acceso privilegiado a los recursos; también, pueden restringir las libertades individuales y vedar a los extraños el acceso a los mismos recursos mediante preferencias particularistas. Por esta razón, parece preferible enfocar estos procesos múltiples como hechos sociales que deben estudiarse en toda su complejidad, antes que como ejemplos de un valor. Como etiqueta para los efectos positivos de la sociabilidad, el capital social tiene, a mi juicio, un lugar en la teoría y la investigación, con la condición de que se reconozcan sus diferentes fuentes y efectos, y se examinen con igual atención sus lados malos” (Portes 1999 Pág. 262).

<sup>3</sup> Entre las formas negativas que asume el capital social se citan habitualmente las familias mafiosas, los círculos de prostitución y apuestas, las bandas juveniles.

Aspectos contextuales como la existencia de redes de relaciones y confianza en una comunidad contribuyen a una interacción mucho más fluida y menos violenta, incluso en condiciones de grave pobreza. Este capital social es lo que puede marcar la diferencia entre una comunidad pobre con bajos índices de violencia y una comunidad de similares características pero con altos índices de violencia. Sin embargo, ha sido destacada también la existencia de un capital social “perverso”, en el cual las redes, contactos y asociaciones están al servicio de las actividades ilegales. Así Rubio (1998) muestra la existencia en Colombia de una economía ilegal importante y creciente, llevada por organizaciones criminales de mucho poder, que ha dado origen a una institucionalidad paralela que retribuye y favorece comportamientos criminales. El autor muestra como altos niveles de capital social dentro de las organizaciones criminales son reorientados hacia actividades extra-legales que reditúan altos beneficios para aquellos involucrados en estas actividades.

En algunos textos se ejemplifican áreas de conflicto que pueden producirse en la interacción de instituciones sociales y económicas, y entre agentes y comunidades. En relación con el sector rural se distinguen tanto el motivo del conflicto (tierra, agua, animales, infraestructura u otros) como el ámbito en que éste ocurre (hogar, parientes, grupos, vecinos, entre otros).

También, se alerta con respecto a los conflictos entre pequeños agricultores, originados en el relevo generacional que conlleva la reducción objetiva de nuevas unidades de producción y en los cambios culturales en las nuevas generaciones que se suman a los procesos de “masculinización en el campo” (Dirven, 2003)<sup>4</sup>.

Es importante destacar nuevamente los conflictos de poder (en este caso el motivo es la propiedad de la tierra) que pueden ocurrir al interior de las familias y que, habitualmente, no están suficientemente analizados, lo que incide en la acumulación de capital social de las familias. Desde otro ángulo, cabe resaltar la violencia intrafamiliar que afecta profundamente los lazos familiares y dificulta el establecimiento de redes sociales de confianza en otros ámbitos sociales.

#### **iv) El clientelismo**

El clientelismo es uno de los problemas centrales y más antiguos en la relación entre organizaciones comunales y de base y los agentes estatales y no gubernamentales en América Latina. Pueden distinguirse distintos tipos de clientelismo en un continuo que va desde el autoritario al paternalista. A tales tipos de relación pueden agregarse otros que son más proclives a potenciar el capital social colectivo, como la capacitación a los miembros de las organizaciones hasta que éstas alcancen su autonomía, a las que los funcionarios públicos y privados deben rendirles cuentas (véase el recuadro 4). El objetivo final de los programas orientados a combatir la pobreza será pasar de un semiclientelismo que protege ciertas organizaciones a constituirse en una agencia empoderadora y, finalmente, a producir una sinergia entre estado y sociedad civil, donde las organizaciones de la sociedad civil están en condiciones de exigir el rendimiento de cuentas a las instituciones del estado para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

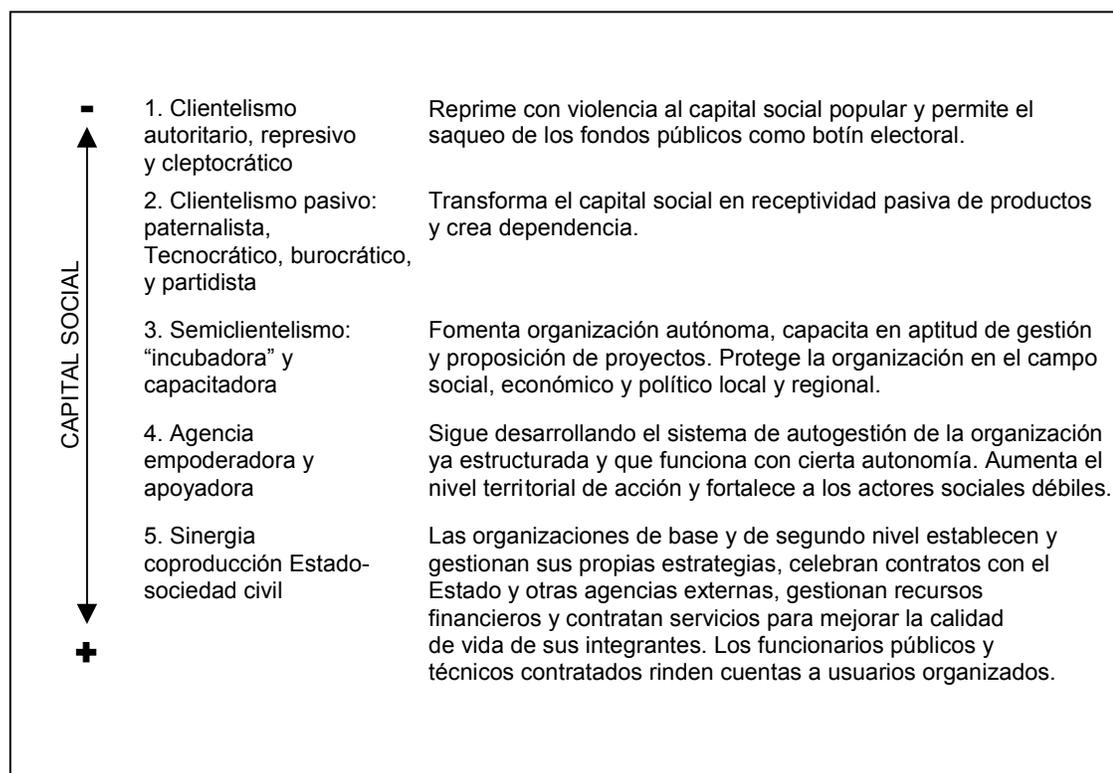
Se ha señalado que “una parte importante de la falla de los programas tradicionales de lucha contra la pobreza reside precisamente en las relaciones tecnocráticas y paternalistas que las agencias del desarrollo mantienen con la población a la que atienden. En un sistema estatal jerárquico, en que el cumplimiento de órdenes es el principal elemento de evaluación positiva, una visión de los pobres como carentes de fortalezas es, de hecho, funcional a esta rendición de cuentas hacia arriba. Parte de esta percepción es una tenaz ceguera frente al capital social y el capital humano presentes en las comunidades pobres” (Ocampo, 2003). Es preciso realizar grandes esfuerzos para romper prácticas burocráticas clientelísticas muy presentes en los organismos estatales en su relación con la población pobre latinoamericana. Sin duda, el logro de un vínculo estado sociedad civil que no se

<sup>4</sup> Contrapartida del mayor éxodo femenino que en la región latinoamericana alcanza a 12% más que el de los hombres entre los 15 y 29 años.

sustente en el clientelismo y potencie a las organizaciones, debe basarse en el convencimiento que una cesión de cuotas de poder permite generar políticas y programas con una base de apoyo mucho mayor y las transforma en más sustentables socialmente.

Cuadro 2

### TIPOLOGÍA DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y EL CAPITAL SOCIAL COLECTIVO



Fuente: John Durston (2003)

#### v) Las mediciones

Existen serias dificultades en la medición del capital social. Se sostiene que si bien es posible medirlo, sólo por casualidad esas mediciones cumplirán con los requerimientos básicos de rigor científico (Fine, 2001). Sin duda, que la diversidad de definiciones existentes se expresa también en diversidad de formas de medición.

El capital social tiene una importante dimensión cualitativa. Requiere medir la naturaleza de la acción colectiva, las dificultades inherentes de la acción y del grupo, el rendimiento y la capacidad de resiliencia del grupo frente a las dificultades. Todas estas dimensiones son difícilmente captables por medio de mediciones cuantitativas tradicionales y, es por ello que, la investigación acción participativa se privilegia en muchos casos como la metodología que permite captar de mejor forma la participación de los actores sociales en grupos informales, propender a la emergencia de sujetos activos "empoderados" y al ampliar las posibilidades de retroalimentación entre realidades complejas para estimular procesos de desarrollo, mejorando los diseños de los programas de intervención social. Otra posibilidad metodológica sería recurrir a las encuestas sociales sobre valores y confianza de los ciudadanos, aún cuando las respuestas variarán según la forma en que se planteen y según quién formule las preguntas; en general, ellas carecen de continuidad y falta información sobre muchos países. También, se propone evaluar la ausencia de capital social mediante mediciones tradicionales de conflictividad social tales como tasa de criminalidad, uso de drogas, suicidios, evasión de impuestos y otras (Fukuyama, 1999).

En general, las mediciones cuantitativas sobre capital social no están muy extendidas en la región. Se han definido indicadores para el análisis de redes personales y grados de asociatividad (Espinoza, 2001). La metodología participativa se vincula positivamente con el capital social. En algunas investigaciones recientes sobre programas de servicios sociales estatales orientados a la población pobre, especialmente, en el campo de la educación y la salud se aprecia que la metodología participativa exige diversos cambios en el agente externo: que modifique su relación con los grupos atendidos; que rinda cuentas a la población atendida; que se reconozca como un miembro más de una comunidad; que fomente la coproducción de bienes entre la agencia estatal y las comunidades atendidas.

Un intento de medición realizado en Chile en 1999 indica que la asociatividad podría representar la base social requerida para un buen funcionamiento de las instituciones económicas y políticas. En ese sentido, se usa la expresión “capital social” para resumir el grado de asociatividad, confianza social, reciprocidad y compromiso cívico existente. El estudio distingue entre asociatividad formal (en instituciones sociales políticas y económicas), e informal e indica que en Chile parece plausible presumir que muchas personas, especialmente, las más jóvenes, buscan nuevas formas de asociarse. Tienen lazos de asociación, confianza y cooperación, pero quizás más tenués y flexibles que antes, desplazándose de la asociatividad formal a la informal. Sin embargo, el estudio verifica las dificultades que presenta la medición de la asociatividad, entendida como la organización voluntaria y no remunerada de individuos o grupos que establecen un vínculo explícito, con el fin de conseguir un objetivo común. Entre las principales limitaciones, el informe indica la ausencia de registros de formas asociativas; la falta de procesamiento y sistematización de la información existente; la escasa actualización de las fuentes, los registros incompletos y los problemas para el manejo informático de los datos (PNUD, 2000).

En suma, a la diversidad de definiciones y formas de medir cuantitativa o cualitativamente el capital social, se une la dificultad adicional de ausencia de la información básica que permita esa medición.

### **c) Aportes del capital social a los programas sociales de enfrentamiento de la pobreza**

Actualmente, se reconoce que la pobreza es un fenómeno creciente y no superado en América Latina. Junto con el rezago tradicional se agrega el empobrecimiento de grandes sectores medios de población producto de las crisis económicas recientes, que durante los años noventa han afectado a la región.

Existe cierto consenso que la pobreza es la privación de activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humanos. La pobreza deriva de un ingreso y consumo bajo, de limitadas oportunidades, de bajos logros en materia educativa, en salud, en nutrición y en otras áreas de desarrollo humano. De esta forma, la pobreza se enlaza con la dimensión de derechos de las personas a una vida digna y que cubra sus necesidades básicas. Asimismo, se sostiene que el carácter de la pobreza es complejo, relacional y multidimensional. Las causas y características de la pobreza difieren de un país a otro. La interpretación de la naturaleza precisa de la pobreza depende de factores culturales, adscritos (género, raza y etnia), así como, del contexto económico, social e histórico.

Ciertas dimensiones básicas deben considerarse en la intervención de las políticas públicas orientadas a reducir la pobreza: dimensiones sectoriales, que se relacionan con la educación, la salud, la vivienda, los ingresos y la inserción laboral, entre otras; el cruce con los factores de género y etnia; la incorporación de las dimensiones territoriales. Se requiere trabajar a partir de iniciativas y potencialidades existentes en los sectores pobres y en el entorno donde ellos residen o trabajan. Las redes sociales en las que se insertan son vitales para salir de la pobreza. Asimismo, la incorporación del análisis de la unidad familiar: etapa y ciclo de vida familiar, así como, de los intercambios

económicos y la distribución del trabajo en su interior. Ello podría indicar que algunos miembros de hogares no pobres, por ejemplo, mujeres sin ingresos propios, podrían ser consideradas pobres de la misma forma que hombres de hogares pobres podrían no serlo si la distribución de recursos al interior del hogar es inequitativa.

En esta visión multidimensional de la pobreza, el concepto de capital social puede representar un aporte para los programas de pobreza. Cabe destacar, los esfuerzos realizados por aumentar la participación mediante la incorporación activa de los involucrados, lo que permite la adecuada rendición de cuentas, y le otorga especial importancia al entorno de los programas.

El denominado capital social comunitario complementaría de diversas maneras los servicios públicos (Durston, 2000). En primer lugar, los articularía con el hogar, lo que es especialmente importante en los programas destinados a la superación de la pobreza. Por otra parte, la movilización del capital social comunitario contribuiría a hacer más eficaces los programas orientados a fomentar las microempresas urbanas y la producción campesina. En ambos casos, el nuevo enfoque aporta su capacidad para integrar las redes interpersonales que compenentran las relaciones Estado-sociedad, en sustitución del enfoque más clásico de estos dos estamentos como distintos y aislados entre sí.

Se ha sostenido que sólo es posible crear y fortalecer capital social y nutrir relaciones sinérgicas entre el agente público y las comunidades pobres, si se actúa en el entorno local y regional en que éstas están inmersas. Existen suficientes lecciones sobre la eficacia de los programas asociativos de microempresas, de los aportes comunitarios a la construcción y gestión de infraestructura social, y del papel que pueden desempeñar las asociaciones cívicas que actúan en la arena política como grupos de presión, para asegurar que los beneficios de los programas lleguen efectivamente a sus destinatarios (Ocampo, 2003). Al respecto, se sugieren medidas concretas para respaldar la formación de capital social de actores pobres, que incluyen apoyar las condiciones favorables para el resurgimiento del capital social, contrarrestar el clientelismo político y económico, desarrollar la capacidad de negociación estratégica de los dirigentes y facilitar el acceso de las comunidades marginadas a redes que ofrecen información y servicios (Durston, 2003).

El enfoque de capital social serviría de perspectiva privilegiada para lograr el objetivo de la equidad social dentro de las políticas del desarrollo. Se recalca la importancia que puede adquirir la creación de una institucionalidad anclada en las comunidades locales y las organizaciones sociales que articule relaciones de capital social, para lograr un empoderamiento de la sociedad civil y de los grupos marginados que rompa los círculos por donde se reproduce la desigualdad (Franulic, 2001).

Más allá de las imprecisiones teóricas y metodológicas, el principal aporte del concepto de capital social es que rescata la incidencia de variables socioculturales en los procesos de desarrollo, y resalta el hecho de que ciertas normas, valores y prácticas que forman parte del patrimonio comunitario local, constituyen recursos que pueden ser estimulados para fortalecer a los actores sociales y dar sustentabilidad a la intervención estatal. (Miranda y Monzó, 2003).

#### **d) Sugerencias para aumentar o potenciar el capital social**

El enfoque de capital social permite considerar algunos temas de política pública desde otra perspectiva. Coloca el acento en el papel que juegan los propios sujetos en la solución de sus problemas y en la remoción de los mecanismos de transmisión intergeneracional de oportunidades desiguales de bienestar. Para lograr ese objetivo es necesario establecer políticas de promoción del enfoque de capital social para que los investigadores, agentes y promotores sociales se capaciten tanto en la teoría como en la metodología del capital social (Franulic, 2001).

Segundo, es importante establecer una plataforma de políticas culturales y desde ella impulsar experiencias precursoras de capital social. Kliksberg (1999) considera fundamental la vinculación entre cultura y políticas sociales, porque el bagaje cultural de los pueblos es una forma

positiva de generar integración social y de fortalecer, además, los valores comunes. Una política consciente de promoción de la cultura popular y campesina en América Latina fomentaría la identidad local y posibilitaría la emergencia de capital social.

Tercero, la acción estatal debe enfocarse en las políticas de creación y fortalecimiento de capital social como forma de intervención directa en la comunidad. Se indica que las instituciones comunitarias pueden ser inducidas por agentes externos mediante metodologías apropiadas, procurando una coproducción de capital social individual y familiar que se articule con las instituciones comunitarias, para lograr así el “empoderamiento” de éstas.

Se plantea que en el nuevo modelo de políticas sociales y, sobre todo, en el enfoque de capital social se requiere el compromiso personal del funcionario o del investigador. Se postula que todo analista de capital social debe efectuar dos labores centrales: primero, fomentar la búsqueda de precursores del capital social e indagar sobre el capital social depositado y conservado en la memoria histórica de los grupos, que existió en el pasado, pero se debilitó a causa de rivalidades internas o fue reprimido por fuerzas externas. Entre los precursores de capital social que es necesario fomentar se han identificado los siguientes: memoria social, identidad (incluida la etnicidad), religión, vecindad, amistad, parentesco, principios de reciprocidad horizontal y vertical, y satisfactores socioemocionales (Durston, 2000). Asimismo, se argumenta que los científicos sociales se encuentran en una situación ambigua entre el campo científico y el campo político y, que por tanto su compromiso personal con alguna comunidad es normal y favorable para la superación de la pobreza. (Bourdieu, 1995, citado en Franulic, 2001).

Cuarto, se hace necesario impulsar políticas de coordinación de capital social, puesto que el modelo actual basado en la focalización no permite coordinar los esfuerzos en el tema de capital social y muchas de las áreas que preocupan a los gobiernos como la pobreza, las familias, el género o las etnias, se relacionan con dimensiones transversales de las políticas que requieren una gran coordinación e integración para lograr ser efectivas.

El análisis de algunas experiencias realizadas en Brasil, Chile y Guatemala (CEPAL, 2002), permite sacar lecciones sobre la utilidad de la aplicación de dimensiones de capital social a los programas de combate a la pobreza. Entre ellas se indican: el uso de formas de capital social no tradicionales, la adopción de una organización novedosa y, lo más importante, una voluntad política real de compartir recursos económicos y, en último término, el poder desde las instituciones estatales. En el logro de estas metas se valora la concepción y metodología de investigación-acción participativa como un excelente instrumento para generar movilización social en torno de la construcción de demandas sociales y culturales, así como para construir nuevas propuestas. Ella fortalece las capacidades locales, sistematiza ideas e ideales, genera capacidades de liderazgo y puede llegar a construir instancias autónomas de participación y decisión local. Pero, al mismo tiempo, en la medida en que abren espacios de intercambios horizontales, ciertos individuos o agrupaciones de individuos comienzan a establecer lazos comunales territoriales informales, y a generar instancias de participación y asociación.

Desde una perspectiva metodológica, pareciera que considerar las formas de capital social preexistente o existente en una comunidad, junto con el desarrollo de metodologías participativas, ayuda al empoderamiento de actores sociales débiles. Un eje central, sin embargo, lo constituye la voluntad política de compartir poder, y la creación de mecanismos genuinos de participación que generen un clima de confianza y estímulos para un comportamiento cívico constructivo.

Sin embargo, conviene resaltar que es un proceso que puede resultar lento y, en algunos casos muy costoso, si bien produce resultados interesantes cuando cuenta con un gran apoyo de recursos y capacitación, junto con la voluntad política de modificar las condiciones de pobreza de grupos específicos de población. Es preciso recalcar que dicho proceso en ningún caso, puede reemplazar a las políticas sociales diseñadas para alcanzar una sociedad más integrada sobre la base de una

economía sólida y que redistribuya los recursos. Con todo, puede contribuir al éxito de programas y proyectos orientados a disminuir la pobreza en la región.

En la aplicación de este enfoque no debe perderse de vista que las relaciones sociales entre grupos de desigual poder entrañan conflictos, y que se debe buscar las formas más adecuadas y democráticas de tratar con esas desigualdades. Esta desigualdad es especialmente notoria en el caso de la relación entre comunidades pobres y organismos del Estado, las que marcadas por largos procesos de clientelismo y corrupción, no son fáciles de modificar.

No hay que olvidar que la discusión sobre el capital social surge desde un contexto de crisis, tanto económica como institucional, específicamente, de los sucesivos desequilibrios económicos y de la crisis de los conceptos de Estado de Bienestar, de su aplicabilidad en la región, así como de la extrema reducción de los recursos estatales. Tiene como aporte modificar el enfoque puramente tecnocrático de las políticas sociales e incorporar dimensiones culturales e históricas de las comunidades y de las organizaciones y de la subjetividad de los actores sociales.

Asimismo, es preciso alertar sobre el riesgo de desplazar el peso del esfuerzo del estado hacia los propios individuos en la búsqueda de mejorar sus condiciones de vida, desentendiéndose de las consecuencias de las políticas públicas en marcha y de las posibilidades de ampliar los recursos económicos y de otra índole en la mejora de las condiciones de vida de la población. Estas consideraciones acentúan la necesidad del contexto democrático y participativo en que se ponen en marcha las políticas públicas y, específicamente, los programas de combate a la pobreza.

Finalmente, desde una perspectiva analítica el concepto de capital social, con los resguardos teóricos y metodológicos señalados, que se refieren a las formas desiguales y conflictivas de toda relación social (especialmente las de clase y de género) y definido explícitamente como relaciones sociales en sus dimensiones de redes cambiantes de asociatividad, es un concepto que, junto con otros, aporta a la comprensión el conjunto de dinámicas sociales presentes en sociedades cada vez más complejas y diferenciadas, como las latinoamericanas.

## Bibliografía

---

- Arriagada, Irma (1996) “El debate actual de la política social en América Latina” en Revista Nueva Sociedad N°144, septiembre-octubre.
- Atria, Raúl (2003) “Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo” en Atria, R. *et. al.* (compiladores) Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma CEPAL y Universidad de Michigan, Santiago de Chile.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2001) “Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y desarrollo”. Disponible en <http://www.iadb.org/etica/iniciativa.cfm> ; Agosto, 2001.
- Banco Mundial (2000) Página sobre pobreza y capital social [www.worldbank.org/poverty/scapital/index.htm](http://www.worldbank.org/poverty/scapital/index.htm)
- Bourdieu, Pierre (1997) Razones prácticas, Editorial Anagrama, Barcelona, España.
- \_\_\_\_\_ (1985) “The Forms of Capital”, en Richardson, J. (ed.) Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education), Greenwood, Nueva York.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2002) Panorama social de América Latina Edición 2001-2002, LC/G.2183-P Santiago de Chile.
- Dasgupta, Partha y Serageldin, Ismail. (eds.) (1999) Social Capital: A Multiperspective Approach. The World Bank: Washington D.C.
- Dirven, Martine (2003) “Entre el ideario y la realidad: capital social y desarrollo agrícola. Algunos apuntes para la reflexión” en Atria, R. *et. al.* (compiladores) Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma CEPAL y Universidad de Michigan, Santiago de Chile.
- 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” en Atria, R. *et. al.* (compiladores) Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma CEPAL y Universidad de Michigan, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000) ¿Qué es el capital social comunitario? CEPAL, Serie de Políticas Sociales N°38, Santiago de Chile.
- Durston, John y Francisca Miranda (2001) Capital social y políticas públicas en Chile, vols. I y II. Serie Políticas Sociales N° 55 LC/L.1606/Add.1-P, Santiago de Chile.

- Elson, Diane (1998) *The Economic, the Political and the Domestic: Business, States and Household Organization of Production, New Political Economy*, Vol.3 N°2.
- Espinoza, Vicente (2001) “Indicadores y generación de datos para un estudio comparativo de capital social y trayectorias laborales” en Durston, John y Francisca Miranda (2001). *Capital social y políticas públicas en Chile*, vols. I y II. Serie Políticas Sociales N° 55 LC/L.1606/Add.1-P, Santiago de Chile.
- Feijóo, Mari-Carmen (2001) *Condicionantes de género y capital social ponencia presentada en el Seminario En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, CEPAL - Universidad de Michigan, 24 – 26 de septiembre, 2001 Santiago, Chile.
- Fine, Ben (2001) *Social Capital Versus Social Theory: Political Economy And Social Science At The Turn Of The Millennium*. Routledge, London.
- Flores, Margarita y Fernando Rello (2003) “Capital social: virtudes y limitaciones” en Atria, R. et. al. (compiladores) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma CEPAL y Universidad de Michigan*, Santiago de Chile.
- Franulic, Fernando (2001) “Documento de discusión interna sobre capital social. Distinciones conceptuales básicas” CEPAL, mimeo.
- Fukuyama, Francis (1999) *La gran ruptura* Editorial Atlántida, Buenos Aires, Argentina.
- Fukuyama, Francis (2003): “Capital social y desarrollo: la agenda venidera” ponencia presentada en el Seminario *En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, CEPAL - Universidad de Michigan, 24 – 26 de septiembre, 2001 Santiago, Chile.
- Granovetter, Mark (1985) “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, vol 91, N°3, noviembre.
- Gray, George (2000) “Capital social: del boom a la resaca” en *T'inkazos* N°6, Revista Boliviana de Ciencias Sociales, mayo.
- Kliksberg, Bernardo (2000) “El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo” en B. Kliksberg y Luciano Tomassini (2000) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, BID, Washington.
- (1999) “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo” en *Revista de la CEPAL* N°69, Santiago de Chile.
- Lechner, Norbert (2000) “Desafíos de un Desarrollo Humano: Individualización y capital social” en Instituto Internacional de Gobernabilidad Instituciones y Desarrollo N°7 bajado de internet [www.iigov.org](http://www.iigov.org).
- Miranda, Francisca y Evelyn Monzó (2003) *Capital social: estrategias individuales y colectivas CEPAL*, Serie Políticas sociales No. 67, Santiago de Chile.
- Molyneux, Maxine (2002) “Gender and the Silence of Social Capital: Lessons from Latin America, Vol N° 2, abril 2002, en *Development and Change*.
- Montaño, Sonia (2003) “Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de la lucha contra la pobreza”, en Atria, R. et. al. (compiladores) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma CEPAL y Universidad de Michigan*, Santiago de Chile
- Narayan, Deepa (1999) ‘*Bonds and Bridges, Social Capital and Poverty*. The World Bank, Working paper 2167, Washington.
- North, Douglas (1990) “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*” Cambridge University Press, MA, USA.
- Ocampo, José Antonio (2003) “Capital social y agenda de desarrollo” en Atria, R. et. al. (compiladores) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma CEPAL y Universidad de Michigan*, Santiago de Chile.
- Portes, Alejandro (1998) “Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna” en Carpio, Jorge e Irene Novacosvky *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. SIEMPRO/FLACSO, Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000) *Desarrollo Humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago de Chile, marzo.
- Putnam, R. (1993a): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Robison, Lindon, Marcelo Siles y Allan Schmid (2003) “Social Capital and Poverty Reduction: Toward a Mature Paradigm” en Atria, R. et. al. (compiladores) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma CEPAL y Universidad de Michigan* Santiago de Chile.
- Rubio, Mauricio (1998), *La violencia en Colombia dimensionamiento y políticas de control*, BID, Serie de documentos de trabajo R-345, Nueva York, octubre.
- UNIFEM, 2000 *El progreso de las mujeres en el mundo, Informe bienal de UNIFEM*, Nueva York.

- Salazar, Gabriel (1998) "De la participación ciudadana: capital social y capital variable (explorando senderos trans-liberales)" en Sociedad Civil, participación y ciudad emergente Propositiones N°28, Ediciones SUR, septiembre.
- Sen, Gita (1998) "El empoderamiento como un enfoque a la pobreza " en I. Arriagada y C. Torres Género y pobreza: Nuevas dimensiones ISIS Internacional, Ediciones de las Mujeres N° 26, Santiago de Chile.
- Sunkel, Guillermo (2003) "La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas" en Atria, R. et. al. (compiladores) Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma CEPAL y Universidad de Michigan Santiago de Chile
- Uphoff, Norman (1999). Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation. In Dasgupta, P. y Serageldin, I. (eds.) Social Capital: A Multiperspective Approach. The World Bank: Washington D.C.
- Woolcock, Michael (1998): "Social Capital and Economic development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", Theory and Society, no. 27.



## 2. El capital social en el desarrollo: teoría, concepto o estrategia?<sup>5</sup>

Anthony Bebbington<sup>6</sup>

El capital social es un concepto que a la vez fascina y desconcierta – no sólo por sus cualidades y debilidades como concepto, sino, también, por el vigor y los niveles de pasión que despierta en los debates que han surgido desde su popularización a partir de la publicación del ahora famoso libro de Robert Putnam (1993).

En el transcurso de estos debates, se han lanzado una serie de críticas al concepto, entre las cuales vale la pena distinguir 3 tipos: sobre su coherencia conceptual; sobre sus posibles efectos normativos; y en relación a los tipos de política y prácticas que el concepto pudiese inducir. Aunque van relacionadas, estas áreas de crítica no son iguales, y no se debería descartar el concepto por los efectos que *podría* tener, o por las redes en las cuales *podría* ser movilizado. Obviamente, estos son factores que hay que tomar en cuenta, pero no deberían ser determinantes; pareciera que con frecuencia el concepto y las áreas disciplinarias en las que se aplica, tienden a ser rechazados casi automáticamente por la palabra “capital,” y por el interés que existe dentro del Banco Mundial en el concepto, lo cual para unos críticos parece implicar que el capital social es necesariamente cómplice con el proyecto neoliberal y ajuste-estructuralista.

Dicho esto, las críticas que sostienen que el concepto no está bien definido y que los autores lo han utilizado con diferentes objetivos y significados, son válidas e importantes. También es cierto que muchas veces la cuantificación del concepto esconde más que revela, y que hay autores que utilizan el concepto porque piensan que así facilitarán la publicación de su obra y no tanto por la utilidad inherente del concepto para el análisis que están llevando a cabo. Aunque no cabe duda que estas críticas podrían hacerse a muchos otros conceptos y no tan sólo al capital social, igualmente siguen siendo válidas.

Si hay tantas críticas, que hay de útil en la noción del capital social? Primero quiero analizar su potencial utilidad conceptual; segundo, examinaré su posible utilidad práctica, específicamente para la conceptualización e implementación de programas para la superación de la pobreza; tercero, discutiré sobre su utilidad comunicacional, en general, y más específicamente dentro de instituciones como la CEPAL.

### a) El capital social como concepto

Quisiera sugerir que hay varias ideas inherentes al concepto de capital social que son importantes y útiles para nuestra manera de pensar la pobreza, la exclusión socio-económica, el poder, y la gobernabilidad:

- Que las relaciones sociales son recursos que pueden facilitar el acceso a otros recursos, a la vez que excluyen a otros actores de los mismos recursos.
- Que los actores invierten activamente en sus redes personales.
- Que cambios en la estructura de las relaciones sociales pueden tener efectos significativos en la distribución de poder y en una gama de otros recursos.
- Que la estructura de estas relaciones sociales influye en el funcionamiento tanto de las instituciones públicas como de las instituciones económicas (mercados etc.) y que

<sup>5</sup> Agradezco a Irma Arriagada y Francisca Miranda por la invitación de preparar este pequeño ensayo, y por los consejos que me dieron. Ciertas partes de esta poencia fueron inicialmente esbozadas en una presentación en la CEPAL el 20 de marzo 2003, al momento del lanzamiento del libro de John Durston *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Dadas, equipos, puentes, escaleras* (Durston, 2003). Otras fueron presentadas en inglés en un ensayo corto publicado en la revista *Antipode* (Bebbington, 2002).

<sup>6</sup> Profesor del Instituto para las Políticas y la Gestión del Desarrollo (Institute for Development Policy and Management) Universidad de Manchester [Anthony.Bebbington@man.ac.uk](mailto:Anthony.Bebbington@man.ac.uk)

por lo tanto, los cambios en las relaciones sociales pueden llevar a cambios en el funcionamiento de tales instituciones.

- Que no existe una relación sencilla ni directa entre la estructura de las relaciones sociales de un actor y su ubicación en términos de clase, etnicidad, género u otras categorías sociales.

En otras palabras, la noción del capital social nos hace reflexionar sobre ciertas dimensiones de la pobreza y sobre ciertas relaciones entre instituciones y estructuras sociales que son muchas veces excluidas (o por lo menos subestimadas) en las narrativas dominantes y ortodoxas sobre el desarrollo y la pobreza. Finalmente, éstas no son ideas demasiado complejas, pero nos hacen pensar en los detalles de las estrategias de vida de actores y en sus formas de acceder a los recursos, los mercados y las esferas en las cuales se toman decisiones públicas. A la vez, sugieren que es importante no esencializar instituciones como “el Estado”, o “el mercado” y que, más bien, sus formas y maneras de funcionar dependen mucho de las relaciones sociales en las cuales están “incrustados” los actores que operan dentro de las entidades estatales y los mercados específicos. Por lo tanto, los cambios en la estructura de estas relaciones sociales podrían dar lugar a importantes cambios en la naturaleza de tales instituciones estatales y económicas, temática fundamental si nos interesa entender y identificar los espacios de maniobra que existen dentro de las instituciones económicas políticas dominantes.

Visto así, el concepto del capital social tiene que ver tanto con la teoría de la estructuración de Giddens (Giddens, 1984) y con la “sociología orientada al actor” (*actor oriented sociology*), un enfoque analítico identificado con el sociólogo Norman Long (Long, 1992). Sin embargo, el concepto es muchísimo menos completo que estos dos programas intelectuales. De hecho, me parece que no deberíamos hablar de *una teoría* del capital social que se puede utilizar para analizar y explicar un sin número de fenómenos sociales. Más bien, el capital social es un concepto que en el “nivel meso” puede (de hecho, *debe*) vincularse con otros cuerpos de teoría para aterrizarlos mejor y para enfocar nuestra atención en los actores y sus redes: cómo estas redes estructuran, por lo menos en parte, procesos de inclusión y exclusión, y cuáles son los mecanismos a través de los cuales la movilización de estas redes puede explicar cambios en el acceso a recursos y en las relaciones de poder. Es por eso que, propongo que aquellas críticas que se centran en una contraposición entre el capital social y la economía política, y que rechazan al concepto del capital social porque no enfatiza temas, por ejemplo, políticos o de clase, están equivocadas. No se puede ni se debería esperar que un sólo concepto efectúe tanto trabajo analítico. Más bien, tales observaciones críticas deberían nutrir exploraciones de la posibilidad de combinar teorías de economía política con conceptos de capital social – conversaciones teóricas en las cuales la economía política proporciona el contexto y sentido estructural a cualquier discusión del capital social, mientras que el concepto de capital social ofrece la posibilidad de dar mayor especificidad a las macro-conceptualizaciones de la relación entre lo político y lo económico.

Tal consideración es importante porque reduce la distancia entre la teoría y la estrategia. Para pensar la estrategia es ineludible ir más allá de las macro-interpretaciones de la economía política y avanzar en la comprensión de las redes sociales y las acciones a través de las cuales los actores menos poderosos han podido acceder a mayor poder; el funcionamiento de las redes sociales a través de las cuales se ejerce la dominación y la exclusión; las redes mediante las cuales ciertos actores logran captar recursos colectivos; las relaciones sociales que permiten el surgimiento de la acción colectiva. De igual manera, no es suficiente concluir, como tantas veces se hace en la literatura crítica sobre el desarrollo, que los discursos sobre el desarrollo excluyen a ciertos grupos; que las relaciones de poder deben transformarse; que es imprescindible reestructurar el control social de las cadenas productivas, etc. El asunto es *por medio de qué procesos pueden darse cambios en estos campos?* Y es aquí que me parece que la explicación tiene que ser no sólo macro-estructural sino, también, micro-sociológica y antropológica, si se pretende comprender los

mecanismos en juego. Además, me parece que este tipo de explicación es un insumo necesario para elucidar las micro-fundaciones de los cambios sociales de mayor envergadura. Por esto, me parece que el encuentro entre el concepto de capital social y la economía política puede ser sumamente útil.

## **b) El capital social como estrategia: el concepto y los programas para la superación de la pobreza**

Para una institución como CEPAL, el aporte estratégico más importante del concepto capital social está asociado con la necesidad de poner como problemática central en cualquier conceptualización del desarrollo, la pobreza y los programas orientados a superar la pobreza, las relaciones sociales. Dada la temática de este texto, me concentro aquí en algunos de sus posibles aportes a los programas para superar la pobreza.

- 1 Varios esquemas conceptuales han argumentado que se pueden entender las estrategias de vida, la vulnerabilidad, la pobreza y la riqueza en términos de un conjunto de activos sobre los cuales el actor tiene control y puede movilizar (Moser, 1998; Bebbington, 1999; Banco Mundial, 2000; Carney, 1998). Aunque con matices diferentes, estos esquemas identifican los siguientes activos: el capital humano, el capital natural, el capital financiero, el capital tangible, el capital social. Una ventaja de tales esquemas es que hacen visible el papel de las relaciones sociales en las estrategias que los actores usan para acceder a los recursos y las instituciones, para manejar el riesgo y para enfrentar períodos de vulnerabilidad. Éstos y otros trabajos han mostrado cómo estas relaciones sociales también pueden limitar opciones (Portes, 1999; Hulme, 2003). Aunque estas ideas no son muy novedosas— ya que existían muchos trabajos cualitativos que constataban lo mismo —, estos esquemas han permitido visibilizar y enfatizar la idea que las relaciones sociales son activos, al igual que la educación y el dinero, y que, por lo tanto, los programas de desarrollo deberían considerar su rol.

Además de ampliar el entendimiento de los activos de los pobres (para utilizar el lenguaje de Javier Escobal (Escobal et al, 2000), estos esquemas nos llevan a un concepto más amplio de la pobreza en el que la calidad de las relaciones sociales y el nivel de poder, también, son parte de sus dimensiones. La implicancia de esto, para los programas de superación de la pobreza, se refiere a que se deberían abarcar varias dimensiones de la pobreza, y que el fortalecimiento de los activos sociales de la población, la lucha contra los mecanismos de exclusión social, y la creación de nuevos espacios de poder son objetivos tan legítimos como el aumento de ingresos. Son objetivos legítimos no sólo por su impacto posterior en el ingreso, por ejemplo, sino también en sí mismos.

- 2 Las relaciones de los grupos de pobres con entidades del Estado, la sociedad civil y el mercado son de mucha importancia en sus estrategias de vida. Por lo tanto, la calidad de las relaciones entre los programas para la superación de la pobreza y la población influirá mucho en la eficacia de estos programas. Además, repercute mucho en la legitimidad del Estado, porque para una buena parte de la población uno de sus principales relaciones con el Estado se da a través de los programas sociales. En la medida que estas experiencias son negativas, la legitimidad de las instituciones del Estado se debilita.

Sería importante, entonces, entender mucho mejor la “interfaz” entre la población y los programas públicos (y privados) – sus puntos de contacto, de encuentro y desencuentro, de entendimiento y desentendimiento, de negociación y traducción (Long and Long, 1992). Recientemente, John Durston y sus colegas han enfocado estos temas en un estudio de las relaciones entre los programas del INDAP en Chile, y diferentes tipos de comunidad campesina en el país. Los resultados no son nada alentadores – demuestran casos de ingerencia política partidaria, de falta de respeto, de ociosidad, de sesgos y favoritismos, y varios otros factores nefastos en estas relaciones entre la población y la

entidad pública (Durston y Duhart, 2003; Miranda y Monzó, 2003). Todos estos factores limitan el impacto de los programas públicos y, a la vez, afectan la actitud de la población frente al INDAP, el gobierno y el Estado. La implicancia es que la efectividad de los programas para la superación de la pobreza será limitada en tanto no se construya una mejor calidad del capital social entre la población y el funcionario público (o técnico subcontratado).

- 3 Si el segundo aporte en la discusión del capital social implica exigir un mayor énfasis en la calidad de las relaciones sociales entre población y interventores externos, el tercer aporte que quiero sugerir va aún más allá. No es solamente que las estrategias de vida o las organizaciones de los sectores pobres están “incrustadas” en relaciones sociales – las estrategias de vida de los actores que trabajan dentro de las entidades públicas y privadas, también, están incrustadas en otras estructuras sociales. Y no cabe duda que, estas relaciones sociales influyen de una manera significativa en el comportamiento y la gobernabilidad de estas entidades y sus programas. Sin embargo, aunque las agencias públicas y las ONGs siguen siendo instrumentos centrales para la implementación de las políticas sociales, la tendencia todavía es tratarlas como “cajas negras.” Sus dinámicas internas, y su dependencia de otras estructuras sociales, no son bien analizadas. Se entiende demasiado poco como su propia “incrustación” influye en su capacidad de implementar programas sociales eficaces, y en la misma naturaleza de estos programas.

Para la investigación - sea académica, o sea para el diseño de programas - la implicación es que, además de hacer estudios sobre el capital social de los sectores pobres, es imprescindible hacer trabajos más etnográficos del capital social dentro del estado, y en las relaciones de interfaz entre el estado y la población.

- 4 Un punto final. En los últimos 15 años, los discursos dominantes sobre el desarrollo han priorizado con cada vez mayor fuerza el tema de la pobreza, dejando al lado cuestiones de transformación social. En este contexto, y para “vender” el concepto del capital social, la tentación ha sido enfatizar su aporte en debates para entender y enfrentar la pobreza. Sin menospreciar estos aportes, no se debería ignorar que una reflexión sobre el papel de las relaciones sociales en el desarrollo abre mucho espacio para pensar de nuevo los tipos de transformación social que son fundamentales para enfrentar las causas de la exclusión social, la inequidad, la brecha cada vez mayor entre estratos sociales, y la negación de las capacidades humanas que viven grandes sectores de la población latinoamericana. No se debe olvidar la tarea de cómo operacionalizar el capital social. Es en la interrelación entre el capital social y ciertas teorías de la economía política que se puede buscar las bases analíticas para pensar estas transformaciones sociales y su relación con la calidad de vida.

### **c) El capital social como comunicación**

Con frecuencia se ha comentado que el concepto de capital social es atractivo como instrumento lingüístico, es decir, para facilitar la comunicación entre la economía y las otras ciencias sociales. En cierto sentido parece que esto es cierto – dentro del Banco Mundial, por ejemplo, discutir organizaciones locales en términos de capital social ha hecho que, para ciertos economistas, tales organizaciones se han vuelto más visibles. Y pareciera que el debate sobre el capital social tuvo impacto en el argumento, el análisis y el entendimiento de la pobreza en el Informe de Desarrollo Mundial de 2000/2001 (Bebbington et al, 2004), una publicación que históricamente ha sido controlada por los economistas del Banco.

Sin embargo, es importante notar que hay otras lecturas del efecto comunicativo del concepto. Según autores como Ben Fine (2001), el concepto ha sido más bien un instrumento que facilita la colonización de las ciencias sociales por parte de la economía (sobre todo en sus variantes neo-institucionales e informáticas). Para Fine, el uso del concepto ha permitido una despolitización

de ciertos temas en las ciencias sociales, y un trato descontextualizado y ahistórico de temas sociales. Él no advierte ningún avance con el uso del concepto; peor aún, percibe retroceso.

Aunque me es difícil aceptar la interpretación de Fine, su observación lleva a una afirmación que parece cierta – aunque el concepto, por el simple hecho de su nombre “capital social”, permite comunicación, no determina *per se* los contenidos o los efectos de tal comunicación. Estos contenidos y efectos son determinados, más bien, por quien usa el concepto, con qué vigor, con cuánto y qué tipos de poder, junto con qué otros instrumentos, y con cuáles objetivos finales. O sea, el efecto comunicativo del concepto depende completamente de las relaciones sociales entre los comunicadores, sus prácticas comunicativas y las motivaciones socio-políticas que tienen cuando lo usan.

Y con esta observación vuelvo a la CEPAL. El trabajo alrededor del concepto de capital social podría servir como un medio para permitir mayor comunicación entre la División de Desarrollo Social y otras divisiones de la Comisión. Sobre todo, abre la posibilidad de juntar discusiones sobre pobreza, sociedad y gobernabilidad, y contribuye a promover mayor reflexión sobre la “incrustación” social tanto de los programas de reforma económica y institucional, como de los programas sociales. Abrir estos debates y reflexiones podría permitir reflexiones más amplias no sólo acerca de la pobreza sino también del desarrollo.

Pero el concepto no va tener estos efectos por sí mismo. Estas son comunicaciones que hay que llevar a aquellas personas e instituciones con quienes uno quiere conversar: Cómo abrir estas conversaciones, y cómo influir a través de ellas en el quehacer y los discursos de la CEPAL? No me compete recomendar sobre aquello, pero quizás es útil reflexionar sobre cómo el debate sobre el capital social se despegó en el Banco Mundial y cómo parece haber influido ciertas áreas del trabajo de esa institución. Esto ha sido un proceso que, en parte, viví profesionalmente y que con varios colegas estamos estudiando (Bebbington et al, 2004).

El debate en torno al capital social ha dejado sus huellas tanto en el discurso de ciertas partes del Banco Mundial, como en ciertas de sus operaciones y agendas más estratégicas. Aunque estas influencias son, todavía, modestas creo que se ven en iniciativas como aquella alrededor de “empoderamiento” (World Bank, 2002), y en proyectos en varios países (Francis, 2002; Bebbington et al., 2004). Debido a que quienes promovieron la discusión sobre capital social, querían hacer más visible la importancia de las relaciones sociales en el desarrollo, lograron tales influencias. Anoto algunos factores en el comportamiento, los compromisos y las tácticas de este grupo de personas que parecen importantes:

- Tenían un compromiso intelectual con la noción del capital social y en ciertos casos realmente dominaron la literatura académica (moderna y clásica) que tenía que ver con el concepto. Esta capacidad intelectual les dio cierta legitimidad.
- Tenían ambiciones profesionales. Querían hacerse (y sus conceptos) visibles para proyectarse en la institución. Esto les dio mucha energía y determinación.
- Tenían compromisos éticos, políticos y en algunos casos religiosos con las ideas que querían fomentar – otra fuente de determinación.
- Combinaron sus argumentos conceptuales-generales con un programa de investigación empírica. Esta investigación fue tanto cuantitativa como cualitativa, lo cual, también, permitió mayores conversaciones con ciertos economistas más ortodoxos.
- Llevaron a cabo un trabajo sostenido de cabildeo interno dentro del Banco Mundial. Los talleres, seminarios, correos electrónicos etc. que tenían que ver con “capital social” cayeron a veces como lluvia y mantenían el debate vivo y visible. A la vez las personas liderando este proceso sostuvieron un sinnúmero de conversaciones personales con otros miembros de la institución – en cafés, oficinas, sobre almuerzos.

- En ciertas oportunidades lograron – vía alianzas y amistades – introducir el concepto en ciertas operaciones modelos y estratégicas. Sin este lazo con proyectos hubiera sido imposible argumentar la relevancia práctica del concepto. A la vez, los proyectos modelos – siempre y cuando tuvieron éxito - dieron mayor visibilidad al concepto.
- Construyeron un conjunto de alianzas externas para apoyar este trabajo – alianzas no sólo intelectuales, pero, también, con fuentes de financiamiento para apoyar actividades sobre capital social.

En este proceso, estas personas trabajaron con su propio capital social, un capital forjado durante años de trabajo anterior en la institución. Tal cual en los modelos, este capital les dio acceso a recursos, acceso a instituciones, acceso a esferas de toma de decisiones. Además este capital social fue, a veces, una limitante, por ejemplo, cuando sus aliados dijeron “hasta aquí no más.” Pero junto con su capacidad intelectual, su activo más importante en este proceso de colonizar – aunque sea muy ligeramente – fueron ciertos espacios de la institución donde las discusiones sobre desarrollo social no habían estado presentes antes.

El capital social puede ser un instrumento lingüístico para promover la comunicación. Pero para tener acceso a comunicaciones más importantes, hay que forjar un propio capital social. El capital social no es solamente un activo en las estrategias de vida y de sobrevivencia, también es parte de las estrategias de quienes quieren cambiar instituciones y discursos dominantes.

## Bibliografía

---

- Banco Mundial (2000), *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. Washington. World Bank.
- Bebbington, A. (2002), "Sharp Knives and Blunt Instruments: Social Capital in Development Studies" *Antipode* 34(4): 800-803
- Bebbington, A. (1999), "Capitals and Capabilities: A Framework for Analysing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty." *World Development* Vol. 27(12); 2021-2044.
- Bebbington, A., Guggenheim, S., Olson, E. and Woolcock, M. (2004), "Exploring Social Capital Debates at the World Bank." *Journal of Development Studies*
- Carney, D. (1998), (ed.) *Sustainable Rural Livelihoods. What Contribution Can We Make?* London. Department for International Development.
- Durstón, J. (2003), *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes, escaleras*. Santiago. CEPAL.
- Durstón, J. y Duhart, D. (2003), *Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999-2002*. Serie Políticas Sociales, No. 63. Santiago. CEPAL.
- Escobál, J., Saavedra, J. y Torero, M. (2000), *Los activos de los pobres en Perú*. GRADE. Lima.
- Fine, B. (2001), *Social Capital versus Social Theory. Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*. London. Routledge.
- Francis, P. (2002), "Social Capital at the World Bank: Strategic and Operational Implications of the Concept." Washington, DC: The World Bank, Social Development Department, Mimeo
- Giddens, A. (1984), *The constitution of society*. Cambridge, Polity Press.
- Hulme, D. (2003) *Thinking 'Small' and the Understanding of Poverty: Maymana And Mofizul's Story* Working Paper No 22 Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

- Long, N. (1992), "From Paradigm Lost to Paradigm Regained? The Case for an Actor-oriented Sociology of Development" Pp. 16-43 in Long and Long (eds.).
- Long, N. and A. Long (eds.) (1992), *Battlefields of Knowledge: The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development* London: Routledge
- Miranda, F. y Monzó (2003), *Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades de Chile*. Serie Políticas Sociales, No. 67, Santiago. CEPAL.
- Moser, C. (1998), "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies." *World Development* vol. 26(1): 1-19.
- Portes, A. (1999), "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology." *Annual Review of Sociology* 24: 1-24.
- Portes, A. and Sensenbrenner, J. (1993), "Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action." *American Journal of Sociology* 98: 1320-1350.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton. Princeton University Press.
- World Bank (2002), *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook* Washington, DC: The World Bank.

## B. Exposiciones

### 1. El paradigma del capital social<sup>7</sup>

**Marcelo Siles<sup>8</sup>**

Por más de una década profesores y estudiantes de postgrado de la Universidad del Estado de Michigan han estado trabajando en proyectos de investigación relacionados a: i) la evaluación del rol que las relaciones entre los participantes de una transacción tienen en el resultado de la misma, ii) temas relacionados con el capital social y iii) el desarrollo del paradigma del capital social. En los últimos años, similares investigaciones fueron llevadas a cabo por investigadores de diferentes universidades norteamericanas y del resto del mundo. Hoy en día, el concepto del capital social y posterior desarrollo del paradigma del capital social están muy difundidos no solamente en el ámbito académico, si no también por organizaciones privadas, internacionales y multilaterales. Un claro ejemplo es su utilización intensiva por el Banco Mundial, Banco Inter-Americano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo entre otros.

La CEPAL y la Universidad del Estado de Michigan co-organizaron en Septiembre del año 2001 una conferencia internacional *En busca de un nuevo paradigma: El capital social y la reducción de la pobreza en Latino América y el Caribe*. Los objetivos de esta conferencia fueron: i) examinar cómo el capital social puede ser utilizado para incrementar la efectividad de políticas diseñadas para la reducción de la pobreza y ii) proveer un foro a investigadores, gente trabajando en programas de reducción de la pobreza y a miembros de agencias internacionales interesados en la aplicación del capital social en programas de reducción de la pobreza. Estoy convencido de que esta importante conferencia logró estos objetivos y sirvió para diseminar aún más este concepto.

El rápido desarrollo del concepto del capital social y su carácter multidisciplinario ha dado como resultado el surgimiento de diferentes definiciones del capital social. Sin embargo, las diferentes definiciones que han surgido son suficientemente similares y permiten la comunicación entre investigadores de diferentes disciplinas para un común entendimiento del mismo y sus aplicaciones.

Los principales conflictos acerca de las definiciones del capital social incluyen:

- Lo que algunos definen como capital social otros lo consideran como las manifestaciones o productos del capital social.
- Algunos consideran al capital social como un concepto micro mientras que otros creen que es un concepto macro.
- Algunos comparan el capital social con conceptos tales como instituciones, normas y redes, mientras otros prefieren distinguir estos conceptos separadamente y como elementos componentes del paradigma del capital social.
- Algunos sostienen que el capital social está localizado en unidades tales como la sociedad civil, comunidades y familias e incluyen esta localización en la definición del mismo. Otros sostienen que la localización del capital social no debe ser incluida en su definición.

<sup>7</sup> Este artículo es un breve resumen extraído de “Social Capital and Poverty Reduction: Toward a Mature Paradigm” by Lindon J. Robison, Marcelo E. Siles and A. Allan Schmid, Agricultural Economics Report # 514, Social Capital Initiative Research Report # 13, Michigan State University, July 2002. Todas las referencias pueden encontrarse en el documento original.

<sup>8</sup> Co Director Iniciativa de Capital Social en el Instituto de Políticas Públicas e Investigación Social, Universidad del Estado de Michigan. [msiles@msu.edu](mailto:msiles@msu.edu)

Nosotros definimos al capital social como *los sentimientos de simpatía de una persona o grupo de personas hacia otra persona o grupo de personas que pueden producir beneficios potenciales, ventajas y tratamiento preferencial para la otra persona o grupo de personas los cuales van mas allá de lo que se puede esperar de una relación de intercambio*. Nuestra definición relaciona al capital social con sentimientos de simpatía debido a que la simpatía es un recurso esencial requerido para las transacciones interpersonales y el poder social.

El capital social satisface todos los requerimientos necesarios para ser considerado como capital. El capital social tiene el potencial de proveer servicios y mantener su identidad (podemos pedir un favor a un amigo y todavía preservar su amistad). El capital social es distinto de sus servicios (los sentimientos de simpatía de los amigos son distintos de los favores que ellos dan). El capital social es durable (podemos tener amigos por largos períodos de tiempo y algunas veces de por vida). Muchos consideran que los potenciales servicios del capital social son valiosos (valoramos los intercambios de validación y afecto entre amigos y estamos dispuestos a realizar costosos esfuerzos para mantenerlos). El capital social es flexible (reconocemos que los servicios de los amigos son muy valiosos en diferentes ocasiones). El capital social es parcialmente fungible (podemos pedir ayuda a un amigo para que ayude a otro amigo al cual él o ella no conoce). Finalmente, el capital social algunas veces substituye o complementa a otras formas de capital (nuestros amigos nos pueden ayudar a mejorar los servicios que derivamos de otras formas de capital).

### **a) ¿Cómo se crea el capital social?**

Consideramos que el capital social se origina en las características comunes que puedan tener las personas o grupos de personas. Estas características pueden ser tanto adquiridas como heredadas y son muy necesarias para el desarrollo del capital social. Ejemplos de características comunes heredadas incluyen género, edad, genealogía, nacionalidad, idioma nativo, y características físicas, entre otros. Ejemplos de características comunes adquiridas incluyen educación, objetos adquiridos, membresía en clubs, organizaciones cívicas y equipos, pasatiempos, lugares visitados, puntos de vista políticos y económicos.

El capital social puede existir en forma latente entre personas o grupos que comparten características comunes pero que no han sido descubiertas por ellos. La conversión del capital social latente en capital social activo requiere interacciones o situaciones especiales para que estas características comunes sean reconocidas. Entre las situaciones especiales se puede citar a dos. La primera está relacionada con crisis o fallas estructurales como por ejemplo una catástrofe natural o una hambruna que hacen que la gente se agrupe sobre la base de sus características comunes para poder lidiar con el problema. La segunda está relacionada con intervenciones externas como pueden ser los programas de desarrollo de comunidades. En muchos de estos programas se requiere la activa participación de los miembros de las comunidades receptoras de la ayuda en las diferentes etapas del proyecto, esto hace que gente que estuvo viviendo en la misma comunidad por muchos años reconozca las ventajas que se pueden lograr a través de un trabajo comunitario.

La definición de capital social sugiere varios tipos e intensidad de las relaciones de simpatía. Un tipo de capital social esta basado en afecto y cariño, otro tipo está basado en sentimientos de colegiabilidad y mutuo respeto que puede existir entre personas de estatus y recursos similares. Finalmente, otro tipo de capital social está basado en sentimientos de respeto o reconocimiento que pueden existir entre personas que mantengan relaciones de poder e influencia asimétricas. Para distinguir estos diferentes tipos de capital social, definiremos al capital social de vínculo, nexo y de puente.

El *capital social de vínculo* existe en relaciones sociales muy estrechas. Generalmente, está basado en características comunes heredadas o sobre la base de características comunes creadas por compromisos de por vida y frecuente contacto personal. El capital social de vínculo puede ser

caracterizado por sentimientos intensos de conexión que incluyen sentimientos de cariño, afecto y preocupación existentes entre miembros de una familia, parejas comprometidas, socios de negocios por mucho tiempo, o en miembros de una minoría oprimida.

El *capital social de nexos* existe en relaciones sociales semi-cerradas y, generalmente, está basado en características comunes de compromisos moderados. El capital social de nexos puede ser caracterizado por moderados sentimientos de conectividad tales como respeto, confianza y colegiabilidad que puedan existir entre colegas de trabajo, personas que realizan tareas similares o comparten responsabilidades similares y miembros de un mismo club, comunidad o equipo atlético.

El *capital social de puente* existe en relaciones asimétricas entre personas con muy pocas características comunes, limitado contacto personal y, generalmente, entre personas con diferencias significantes en la posesión de recursos. El capital social de puente puede ser caracterizado por sentimientos asimétricos de conectividad que pueden existir entre un jefe y su empleado, un profesor y un estudiante, una persona famosa y un admirador, un líder y un ciudadano de un país y entre un político y un votante.

La estabilidad de las inversiones en capital social de una persona con personas de recursos similares están relacionadas con la simetría de las relaciones. Si personas que participan en una relación social proveen entre sí de diferentes niveles de capital social, entonces la persona que es objeto de mayor capital social puede explotar esta relación. Esta explotación, sin embargo, usualmente, conlleva a una reducción del capital social del explotador que continúa hasta alcanzar niveles simétricos de capital social en la relación. Una excepción al requerimiento de relaciones simétricas pueden ser las relaciones existentes en un capital social de puente en el cual una desigual dotación de recursos sociales y físicos permite que persistan las relaciones asimétricas.

Una razón por la cual puedan existir relaciones asimétricas en el capital social de puente se debe a que personas que cuentan con niveles desiguales de recursos sociales y físicos pueden tener deseos desiguales de invertir en capital social. Aquellos en posiciones ricas en recursos pueden no estar interesados en incrementar los niveles de capital social que proveen a aquellas personas que están en posiciones bajas en recursos debido a que les obligaría a proveer recursos en términos preferenciales. Por otra parte, aquellos en posiciones bajas en recursos podrían desear incrementar sus inversiones en capital social con los ricos debido a que estos incrementos en sus niveles de capital social les facilitarían el acceso a recursos.

Una evidencia cada vez mayor muestra que el capital social altera los términos y niveles de intercambio. Diversas investigaciones soportan esta evidencia, entre éstas podemos citar los trabajos de Dawes, McTavish y Shaklee (1977) que muestran el impacto de la cooperación para la construcción de bienes públicos, Frey y Bohnet (2001) reportan los efectos de permitir discusiones antes de jugar el Dilema del Prisionero. Robison y Schmid (1991) encontraron diferentes niveles de precios cuando la venta de un automóvil se realiza a familiares, amigos y extraños. Siles, Robison y Hanson (1994) muestran el importante rol de las relaciones entre banqueros y sus clientes para mejorar la probabilidad de acceso a créditos.

Las implicaciones del capital social incluyen:

- Personas o grupos tienen capital social cuando ellas son objeto de los sentimientos de simpatía de otra persona o grupo.
- Personas o grupos proveen capital social cuando ellas tienen sentimientos de simpatía hacia otra persona o grupo.
- Aquellos que cuentan con capital social tienen acceso a recursos, bajo términos preferenciales, de los proveedores de capital social comparando a los que podrían esperar en una relación de mercado.

- Incrementos en los niveles de capital social promueven acciones de cooperación, alteran los términos y niveles de intercambio, promueven intercambios, internalizan externalidades e incrementan las inversiones en bienes públicos o de alto costo de exclusión entre individuos o grupos que poseen capital social.
- El capital social conlleva a la creación o el soporte de instituciones formales e informales y redes entre aquellos que cuentan con capital social.
- El capital social dentro de un grupo puede ocasionar la discriminación y exclusión de personas o grupos que no pertenezcan al grupo.
- El capital social dentro de un grupo puede inducir a algunos individuos o grupos a actuar de una manera que socave normas e instituciones de la sociedad que crean costos públicos para el beneficio de unos cuantos miembros de sus redes ricas en capital social.

## **b) El paradigma del capital social**

El paradigma del capital social describe la influencia de las relaciones en transacciones sociales, emocionales y económicas y contiene conceptos obtenidos de casi todas las ciencias sociales. El paradigma del capital social incluye a los siguientes elementos: capital social, redes, bienes socio-emocionales, valores de arraigo, instituciones y poder. A continuación examinamos cada uno de estos elementos.

*Los bienes socio-emocionales* son expresiones entre personas que validan, expresan cariño o proveen información que incrementa el auto-reconocimiento y auto respeto. Debido a que los bienes socio-emocionales satisfacen necesidades humanas esenciales de auto-reconocimiento y auto-respeto son valorados durante el intercambio y algunas veces pueden ser intercambiados por bienes físicos y servicios. Más aún, el intercambio de bienes socio-emocionales constituye el medio básico para las inversiones en capital social. Otra de las importantes implicaciones de los bienes socio-emocionales es que ellos constituyen objetos de preferencia que influyen la asignación de recursos.

Las siguientes son algunas de las implicaciones de los bienes socio-emocionales en el paradigma del capital social.

- El valor de un intercambio puede ser incrementado con la inclusión de bienes socio-emocionales. Sin embargo, debido a que los bienes socio-emocionales dependen del capital social, estos son más probables de ser intercambiados que aquellos que no cuentan con capital social, tomando el resto como constante.
- Ya que el comercio puede ser facilitado por el capital social de una persona, el cual es utilizado para la producción de bienes socio-emocionales, la configuración del comercio está reflejada por inversiones del capital social.
- Los bienes socio-emocionales pueden sustituir al dinero y a bienes físicos en un intercambio. Como resultado, el precio monetario de un objeto en un intercambio no podrá reflejar su valor total medido en unidades monetarias. Mas aún, cuando se altera la proporción de bienes socio-emocionales incluidos en un intercambio, esto alterará los términos de intercambio medidos en unidades monetarias.

*Valores de Arraigo.* Algunas veces los bienes socio-emocionales están asociados con o enraizados en objetos tales como mascotas, poemas, fotografías, lugares, compromisos, objetos personales, tradiciones y leyes. Cuando esto sucede, ellos cambian el significado y el valor del objeto. El valor de arraigo es el cambio en el valor de un objeto debido a que bienes socio-emocionales están enraizados en él. Es muy probable que personas que valoran a los bienes socio-emocionales enraizados en un objeto, compartan valores de arraigo. Al contrario, no es probable

que personas que no valoran a los bienes socio-emocionales enraizados en un objeto valoren al objeto por su valor de arraigo.

A continuación citamos algunas implicaciones de los valores de arraigo.

- Cuando el valor de un objeto es principalmente atribuido a su valor de arraigo, son potenciales compradores de este objeto solamente aquellas personas que valoran los bienes socio-emocionales enraizados en el objeto.
- Cuando el propietario de un objeto apega a la significancia del mismo cantidades de bienes socio-emocionales, que probablemente no serán compartidas por potenciales compradores, este objeto raramente irá al mercado para su venta. Por lo tanto, recuerdos personales raramente son comercializados excepto cuando el propietario muere.
- Aquellas personas deseosas de comprar un objeto, el cual para las mismas cuenta con valor de arraigo, estarán dispuestas a pagar por el objeto más que su valor físico.
- Objetos no-físicos pueden adquirir valor de arraigo. Por ejemplo, leyes y costumbres que son voluntariamente cumplidas cuentan con valores de arraigo. Por otra parte, otras formas de motivación se requerirán para que las mismas sean cumplidas.
- Cuando los objetos están asociados con alguien que uno tiene antipatía o con una causa con la que uno no está de acuerdo se crean valores de arraigo negativos.

*Redes.* El capital social existe en relaciones de (vínculo, nexo, y puente). Las redes pueden ser usadas para describir los patrones de estas relaciones o donde el capital social de uno existe. Por supuesto, la intensidad de las relaciones varía y no todas las redes están conectadas por capital social. Por ejemplo, la red de uno puede incluir a personas que estén empleadas en el mismo lugar de trabajo. Sin embargo, es probable el caso de que no todas las personas en la red estén conectadas por su capital social.

Las redes pueden tener una variedad de estructuras como ser jerárquicas, lineales y difusas. Una organización puede tener una estructura de redes formales, pero el capital social puede conducir a la formación de redes de hecho conectadas por capital social. Cuando las conexiones de capital social de uno se incrementan en una red, también, lo hacen los costos de mantenimiento de estos contactos, medidos especialmente en tiempo empleado. Afortunadamente, los equipos de comunicación rápida y no costosa, tales como el correo electrónico y los teléfonos celulares, han reducido considerablemente los costos financieros de mantenerse en contacto.

Una importante característica de las redes es su permeabilidad. Las redes basadas en características comunes heredadas son menos permeables que aquellas basadas en características comunes adquiridas. En algunos casos, las redes impermeables han sido observadas y criticadas como un impedimento al progreso económico (Olson, 1982). En otros casos, la declinación de redes permeables han sido observadas y citadas como una causa para la declinación de tradiciones cívicas (Putnam, 1995).

La mayoría de las redes conectadas por el capital social son mantenidas a través de contactos personales y el aprendizaje experimental. Algunas veces las redes impersonales de capital social pueden ser mantenidas mediante valores de arraigo compartidos. Por ejemplo, algunas personas pertenecen a organizaciones internacionales, tales como iglesias, clubes de servicio, organizaciones políticas y asociaciones de negocios, y se sienten conectadas incluso sin conocerse personalmente. Sus características comunes compartidas y los valores de arraigo proveen a ellos de capital social latente que sólo requiere de contactos personales para ser activado. Este capital social latente se hace posible debido a que las personas conocen sus valores de arraigo que comparten con ciertos credos, conceptos y objetos.

Las redes resuelven el conflicto entre aquellos que consideran al capital social como un concepto micro y aquellos que consideran que es un concepto macro. En un sentido, el capital social es un concepto micro debido a que es ofertado por individuos. Por otra parte, es un concepto macro debido a que este reside en redes que podrían estar sobrepuestas y sirven para conectar a segmentos de la sociedad. Es también macro en el sentido de que la afinidad es aprendida (heredada) culturalmente y no el resultado de los esfuerzos conscientes de los individuos. Finalmente, una red puede tener influencias tanto micro como macro. Una red puede desalentar el comportamiento oportunista de uno de sus miembros debido a que el costo de hacerlo será la censura de todos los otros miembros de la red. Por lo tanto, las redes pueden realizar una importante función en el mantenimiento de las reglas y normas aceptadas.

La estructura de cada red tiene implicaciones para la eficiencia económica y para la formación de capital social. Las siguientes son algunas de las implicaciones de las redes en el paradigma del capital social:

- Aquellos que están en redes ricas en capital social son más propensos a actuar a favor de los intereses de cada uno que en los intereses de aquellos que están fuera de la red. Como resultado, las redes tienen una influencia significativa en el comportamiento individual de las personas de la red.
- Cuando el capital social se incrementa dentro de una red, se incrementará la productividad y disminuirá la diferencia de ingresos entre los miembros de la red, aunque las diferencias en productividad e ingreso entre miembros y no miembros de la red pueden incrementarse. Por lo tanto, una de las causas de la pobreza puede ser atribuida a la exclusión de los pobres de las redes productivas.
- Las redes pueden ser diferenciadas por su permeabilidad. Las redes basadas en características comunes heredadas son menos permeables que aquellas basadas en características comunes adquiridas.
- Redes en las cuales la membresía requiere características adquiridas pueden facilitar el desarrollo debido a que estas redes pueden adaptarse a cambios poblacionales y oportunidades.
- Las asimetrías en las relaciones que están enraizadas en las redes crean obstáculos para el flujo de recursos. Por ejemplo, si existe capital social entre las personas A y B, pero existe una relación hostil entre B y C, entonces la red es inestable y el flujo de recursos restringido.

*Instituciones.* Las instituciones son las reglas que hacen posible intercambios ordenados y significativos. Estas también establecen derechos de propiedad, requerimientos de membresía, reglas para resolver disputas y procedimientos para el establecimiento de nuevas instituciones. Las instituciones son el producto de la respuesta conjunta de las personas de una red a las acciones de otros. Las instituciones, generalmente, crecen de normas que establecen responsabilidades. Las instituciones, también, reflejan la distribución de capital social y a su turno influyen como el capital social se desarrolla en el futuro.

Las instituciones pueden ser formales o informales. Las instituciones informales soportan comportamientos que pueden ser demandados por potenciales incrementos o amenazas de pérdida de capital social. Las instituciones informales no son codificadas. Principalmente, las instituciones informales existen como normas de comportamiento generalmente aceptadas dentro de una red.

Las instituciones informales están mejor adaptadas para la organización de los intercambios de bienes socio-emocionales. La eficiencia económica medida en términos físicos, generalmente, no es alcanzada cuando los intercambios son organizados por las instituciones informales. Por otra parte, la eficiencia económica puede ser incrementada a través de instituciones informales como la

lealtad. Sin embargo, en economías bien desarrolladas, se pueden intercambiar bienes y servicios con personas que no son miembros de nuestras redes de vínculo y cuando ocurren estos intercambios con personas extrañas, se requieren instituciones formales.

Las instituciones formales son reglas de la sociedad generalmente aceptadas que operan incluso entre extraños. Las instituciones formales, generalmente, están escritas y son comunicadas en lugares públicos, son aceptadas o cambiadas siguiendo procedimientos formales. El mantenimiento y legitimidad de las instituciones formales depende en parte de su valor de arraigo creado por relaciones de capital social. Por otra parte, el costo de mantenimiento de ellas por medio de incentivos físicos o económicos, generalmente, sobrepasa sus posibles beneficios. Las instituciones formales pueden amenazar a los posibles violadores con el castigo de potenciales ganancias o pérdidas de bienes económicos o físicos. Pero éstas son efectivas cuando el porcentaje de potenciales violadores es pequeño.

Una economía desarrollada deberá tener instituciones formales que permitan a extraños a realizar intercambios con otros. De otra manera, la oportunidad de beneficiarse de las habilidades y producción de otros a través del intercambio es limitada. Al menos que los pobres acepten a las instituciones formales ellos estarán excluidos de las ventajas de la economía formal. Sin embargo, para que las instituciones formales ganen valores de arraigo de los pobres, los pobres deberán participar en su creación y mantenimiento y reconocer algunos beneficios de la existencia de las mismas. Por lo tanto, uno de los desafíos más significativos para los países y comunidades en desarrollo es enraizar bienes socio-emocionales en instituciones formales. Mas aún, las instituciones formales no deberán estar en conflicto con las instituciones informales.

Una de las diferencias fundamentales entre instituciones formales e informales es su radio de aplicación. El radio de las instituciones formales es generalmente más amplio que el radio más localista de la mayoría de las instituciones informales. Las instituciones informales son, generalmente, soportadas por redes ricas en capital social. Al contrario, las instituciones formales con radios de acción mucho más amplios dependen más en valores de arraigo. Sin embargo, las instituciones formales e informales están densamente conectadas. Las instituciones formales deberán ser legitimizadas por las instituciones informales si éstas van a ser mantenidas sin el uso de la fuerza o con amenazas y si las instituciones informales existen y están en conflicto con las formales, entonces se requerirá de medidas punitivas para su mantenimiento.

Los conflictos generalmente acompañan a la creación de instituciones formales debido a su necesidad de imponer costos y distribuir beneficios. Realmente, algunas personas podrán ganar poder al prometer beneficios a algunos grupos a expensas del gasto público. El capital social es elemental para limitar los conflictos asociados con la creación y mantenimiento de instituciones formales. Sin un nivel mínimo de capital social, las sociedades no están dispuestas a trabajar conjuntamente bajo las instituciones existentes, incluso cuando no prevalece el punto de vista de uno. Realmente, una de las medidas esenciales del capital social de una unidad gubernamental es su habilidad de crear y mantener sus instituciones formales sin ningún tipo de violencia. Las democracias verdaderas son una evidencia fehaciente de que en el país prevalece un capital social muy extendido. Los gobiernos coercitivos son muestras de su ausencia.

*El Poder*, se refiere a la habilidad de una persona a influenciar a otras. El poder es ejercido a través de potenciales recompensas o potenciales sanciones. Algunas fuentes de poder pueden estar asociadas o el capital o recursos controlados por la persona que está ejercitando el poder. Por ejemplo, el poder de los votos en una sociedad mercantil depende del capital financiero de cada socio. El capital humano puede proveer poder a través de las habilidades o conocimientos superiores de una persona. Por otra parte, el capital social de uno puede constituir un medio para ejercitar otra forma de poder.

Por supuesto, no todo el capital social de uno tiene el mismo valor. El capital social de personas que no cuentan con otro tipo de recursos puede proveer bienes socio-emocionales, pero no

el acceso a otro tipo de recursos bajo términos preferenciales. El poder obtenido a través de sanciones, también puede ser en la forma de sanciones financieras. Tal es el caso de las amenazas a rechazar intercambios o efectuar negocios, realizar juicios, o dañar la habilidad de un competidor a ganar dinero. El poder obtenido a través del uso del capital social de uno puede ser en la forma de pérdida de membresía, exclusión, devaluaciones y pérdida de reputación. Finalmente, podrán existir formas de sanciones extralegales tales como la violencia física, la falta de respeto hacia los derechos de propiedad de otros o el uso de falsedades para crear sanciones.

## Bibliografía

---

- Dawes, R. M., J. McTavish y H. Shaklee (1977), "Behavior Communication and Assumptions about other Person's Behavior in a Commons Dilemma Situation" *Journal of Personality and Social Psychology*, No. 35.
- Frey, B. S. e I. Bonhet (2001), "Identification in Democratic Society", *Inspiring Economics: Human Motivation in Political Economy*, B. S. Frey (comps.), Northampton, Edward Elgar Press.
- Robison, Lindon J. y A. Allan Schmid (1991), "Interpersonal Relationships and Preferences: Evidences and Implications", *Handbook of Behavioral Economics*, vol. 2B, R. Frantz y H. Singh (comps.), Greenwich, JAI Press.
- Siles, Marcelo E., Robison, Lindon y Hanson, S.D. (1994), "*Does Friendly Service Retain Customers*", *Bank Marketing*, *enero*.
- Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, *New Haven, Connecticut, Yale University Press*.
- Putnam, R. (1995), "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy*, vol.6, No. 1.



## 2. La dinámica del desarrollo del capital social: factores principales y su relación con movimientos sociales

Raúl Atria<sup>9</sup>

### a) Introducción

En los últimos años se ha abierto una amplia discusión en torno a la noción de capital social y sus potencialidades para generar nuevos instrumentos o modalidades de acción para apoyar las políticas sociales, en especial las políticas destinadas a enfrentar los problemas de la pobreza. El debate en curso abarca desde los fundamentos teóricos del concepto en las distintas disciplinas de las ciencias sociales hasta las cuestiones prácticas relacionadas con su operacionalización y medición. Siendo todavía prematuro pronunciarse sobre el resultado final del debate, es interesante destacar la amplitud de las audiencias y participantes que están tomando parte en el mismo, y el apreciable nivel de la actividad de investigación que se está produciendo en los correspondientes campos disciplinarios y profesionales.<sup>10</sup>

La revisión de las formas en que se suele conceptualizar la noción de capital social, por distintos analistas, operadores de campo, e investigadores, muestra sin dudas, que hay un amplio abanico de definiciones y de matices tanto en el concepto mismo como en sus aplicaciones. Este rasgo es ampliamente reconocido por quienes están trabajando en este campo, ya sea desde la academia o desde los centros y las agencias, públicas o privadas, involucradas en los temas de la pobreza.<sup>11</sup>

### b) Dimensiones y variables para el análisis del capital social

Dos son las principales dimensiones que están involucradas en el análisis del capital social de un grupo. La primera dimensión se refiere al capital social entendido como una capacidad específica de movilización de determinados recursos por parte de un grupo, la segunda dimensión se remite a la disponibilidad de redes de relaciones sociales. En torno a la capacidad de movilización convergen dos nociones especialmente importantes como lo son el liderazgo y su contrapartida que es el empoderamiento.

En la dimensión de los recursos está implicada la noción de asociatividad y el carácter de horizontalidad o verticalidad de las redes sociales. Estas características han dado origen a las distinción entre las redes de relaciones al interior de un grupo o comunidad (“bonding”), las redes de relaciones entre grupos o comunidades similares (“bridging”) y las redes de relaciones externas (“linking”)<sup>12</sup>.

El capital social de un grupo social podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar, productivamente, y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las

<sup>9</sup> Sociólogo docente de la Universidad de Chile y consultor de la División de Desarrollo Social de CEPAL. [ratria@entelchile.net](mailto:ratria@entelchile.net)

<sup>10</sup> Para una revisión crítica de la rápida difusión del concepto “capital social” ver Fine, 1999; Portes y Landolt 2000.

<sup>11</sup> Véanse, por ejemplo, las formas en que los siguientes autores que han profundizado el campo temático del capital social, se refieren a este concepto: Bourdieu (1985): Agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo. Durston (2001): contenido de ciertas relaciones sociales caracterizadas por actitudes de confianza y comportamientos de reciprocidad y cooperación. Coleman (1990): recursos socio-estructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones de individuos que están dentro de esa estructura. Portes (1998): capacidad de individuos para disponer de recursos escasos en virtud de su pertenencia a redes o estructuras sociales más amplias. Putnam (1993): características de las organizaciones sociales, tales como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas. Robison y Siles (2001): simpatía de una persona o grupo hacia otros, que puede producir un beneficio, ventaja y tratamiento preferencial para otra persona o grupo de personas más allá de lo esperado en una relación de intercambio. Grootaert (1998): normas, redes y relaciones sociales inmersas en las instituciones formales e informales de la sociedad, que dan a las personas la posibilidad de coordinar su acción y alcanzar sus metas. North (1990): las instituciones son conjuntos de normas y valores que facilitan la confianza entre los actores. Fukuyama (2001): el capital social son normas o valores compartidos que promueven la cooperación social, permite que los individuos débiles se agrupen para defender sus intereses y organizarse en apoyo de sus necesidades colectivas.

<sup>12</sup> La distinción proviene de Woolcock, 1998.

distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo en cuestión. En consecuencia, se puede asumir que el capital social constituye un recurso, de modo que, siguiendo a Kztman el capital social se refiere, “a los recursos instalados en una red que pueden ser movilizados por quienes participan en ella para el logro de metas individuales y colectivas” (Citado en Sunkel, 2001).

La capacidad de movilización de recursos de asociatividad y la disponibilidad de redes sociales se expresan concretamente en ciertos factores que son recurrentemente examinados por los analistas del capital social. La importancia de estos factores está en que ellos pueden ser investigados empíricamente en una comunidad concreta. Estos factores pueden ser considerados como las “variables” del capital social. (Sunkel, 2001)

- a *Participación en redes.* En todos los usos del concepto aparece como clave la noción de redes de relaciones entre individuos y grupos. Las personas se involucran con otras a través de diversas asociaciones, las que son voluntarias y equitativas. El capital social no puede ser generado por individuos que actúan por si mismo. El capital social depende en la tendencia a la sociabilidad, en la capacidad para formar nuevas asociaciones y redes.
- b *Reciprocidad.* El capital social no implica el intercambio formal e inmediato del contrato legal sino una combinación de altruismo de corto plazo e interés personal en el largo plazo. El individuo provee un servicio a otro o actúa para el beneficio de otros a un costo personal pero en la expectativa de que este “servicio” le será devuelto en algún momento en el futuro en caso de necesidad. En una comunidad donde la reciprocidad es fuerte las personas se preocupan por los intereses de los otros.
- c *Confianza.* La confianza implica la voluntad de aceptar riesgos lo que supone que otras personas responderán como se espera y en formas en que ofrece apoyo mutuo, o al menos que no intentarán causar daño.
- d *Normas sociales.* Las normas sociales proveen un control social informal que obvia la necesidad de acciones legales e institucionalizadas. Las normas sociales, generalmente, no están escritas pero son comprendidas por todos tanto para determinar que patrones de comportamiento se esperan en un contexto social dado y para definir que formas de comportamiento son valoradas o socialmente aprobadas. Hay quienes argumentan que ahí donde el capital social es alto la criminalidad es baja y existe escasa necesidad de un control policial más formal. Por el contrario, ahí donde existe un bajo nivel de confianza y pocas normas sociales las personas se involucrarán en una acción colectiva solamente en un sistema de reglas y regulaciones formales.
- e *Proactividad.* Lo que está implícito en varias de las categorías anteriores es un sentido de eficacia personal y colectiva. El desarrollo del capital social requiere el involucramiento activo y reivindicativo de los ciudadanos en una comunidad. El capital social se refiere a las personas como creadoras y no como receptores pasivos de servicios o derechos.

### c) Estrategias de desarrollo del capital social

Podemos ahora formular *la tesis central de este trabajo*: Sólo cuando todos los temas ya indicados son vistos como recursos, es que surge la idea (o más bien la metáfora) de *capital social*. Los recursos son instrumentalidades que pueden ser aplicadas a la consecución de ciertos fines. En cuanto tales, son acumulables, transferibles, y aplicables a fines productivos. Es la noción de “recurso” lo que fundamenta la metáfora de *la asociatividad tratada como “capital”*.

Los recursos asociativos que importan, para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad, son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación. La confianza es el resultado de la iteración de interacciones con otras personas, que demuestran en la experiencia acumulada, que responderán con un *quid pro quo* a un acto de generosidad alimentando un vínculo que combina la aceptación del riesgo con un sentimiento de afectividad o identidad ampliada. La reciprocidad se ha entendido como el principio rector de una lógica de interacción ajena a la lógica del mercado, que involucra intercambios basados en obsequios. La cooperación es la acción complementaria orientada al logro de objetivos compartidos de un emprendimiento común. (Durston, 2001)

**Cuadro 3**  
**LOS EJES PRINCIPALES DEL CAPITAL SOCIAL**

RECURSOS ASOCIATIVOS	CAPACIDAD DE MOVILIZACIÓN	
	Hacia dentro del grupo (liderazgo en el grupo)	Hacia fuera del grupo (liderazgo para el grupo)
Predominio de redes sociales internas (relaciones hacia adentro del grupo)	CAPITAL SOCIAL RESTRINGIDO (A)	CAPITAL SOCIAL EN DESARROLLO (B)
Predominio de redes sociales externas (relaciones hacia el exterior del grupo)	CAPITAL SOCIAL EN DESARROLLO (B')	CAPITAL SOCIAL AMPLIADO (C)

**Fuente:** Elaboración del autor.

Las diferencias en cuanto al capital social disponible en un grupo o comunidad, hacen que los agentes sociales miembros del mismo tengan accesos también diferenciados a la información, los servicios, los recursos materiales y los bienes culturales que circulan en la sociedad. Por ello es que puede sostenerse, en general, que un capital social ampliado contribuye a mejorar la calidad de la vida social de un grupo y de los individuos que los componen. Siendo así, el desarrollo del capital social conduce a la disponibilidad de capital social ampliado y, por ende, es un factor que puede ser tratado estratégicamente, vale decir, se puede inducir el desarrollo (o la construcción como señalan algunos autores) del capital social del grupo o comunidad (Durston, 1999).

Desde el punto de vista de las posibles estrategias para desarrollar el capital social de un grupo, vale decir, las acciones que permitirían que un grupo, o comunidad, logre convertir capital social restringido en ampliado, habría dos posibles cursos estratégicos, no excluyentes:

- 1 *Estrategia de asociatividad*, que está basada en el desarrollo del capital social pasando de una situación de predominio de redes internas a otra situación de predominio de redes externas al grupo;
- 2 *Estrategia de movilización*, que está basada en el desarrollo del capital social pasando de una situación donde predomina el liderazgo en el grupo a otra situación donde predomina el liderazgo para el grupo.

El primer curso consiste en una estrategia de empoderamiento, es decir, de acciones tendientes a aumentar la capacidad de movilización del grupo mediante la transformación del liderazgo existente en el grupo en liderazgo para el grupo. El empoderamiento es en buenas cuentas una estrategia que transforma la influencia que detentan algunos miembros del grupo hacia el

interior del mismo, en organización del grupo que le permite actuar hacia el entorno, o sea, actuar con respecto a otros grupos o agentes externos al grupo. En relación al cuadro de más arriba, esta estrategia puede representarse con la secuencia A - B - C.

El segundo curso de acción consiste en una estrategia de asociatividad, es decir, de acciones tendientes a expandir o fortalecer la trama o alcance de las redes en que participan los miembros del grupo, potenciando la cooperación del grupo con otros grupos mediante nuevos enlaces de sus redes. La asociatividad es una estrategia de cooperación y colaboración mediante la identificación, comunicación y acción concertada con aliados. Nuevamente en relación al cuadro precedente, esta estrategia se puede representar por medio de la secuencia A - B' - C.

Por consiguiente, habría dos estrategias principales de potenciamiento del capital social de un grupo. La primera sería una *estrategia de empoderamiento*, que consiste en la apertura de un entorno donde el grupo puede aumentar su capacidad de movilización mediante la transformación de la influencia que existe dentro del grupo en organización para actuar hacia fuera del grupo en beneficio del mismo. La segunda forma de potenciamiento del capital social de un grupo es una *estrategia de asociatividad*, que consiste en la ampliación de las redes de manera que se produzcan acciones de cooperación del grupo con otros grupos identificados como aliados. En síntesis, habría dos estrategias para el empoderamiento de un grupo social, es decir, para *el tránsito del capital social restringido al capital social ampliado*.

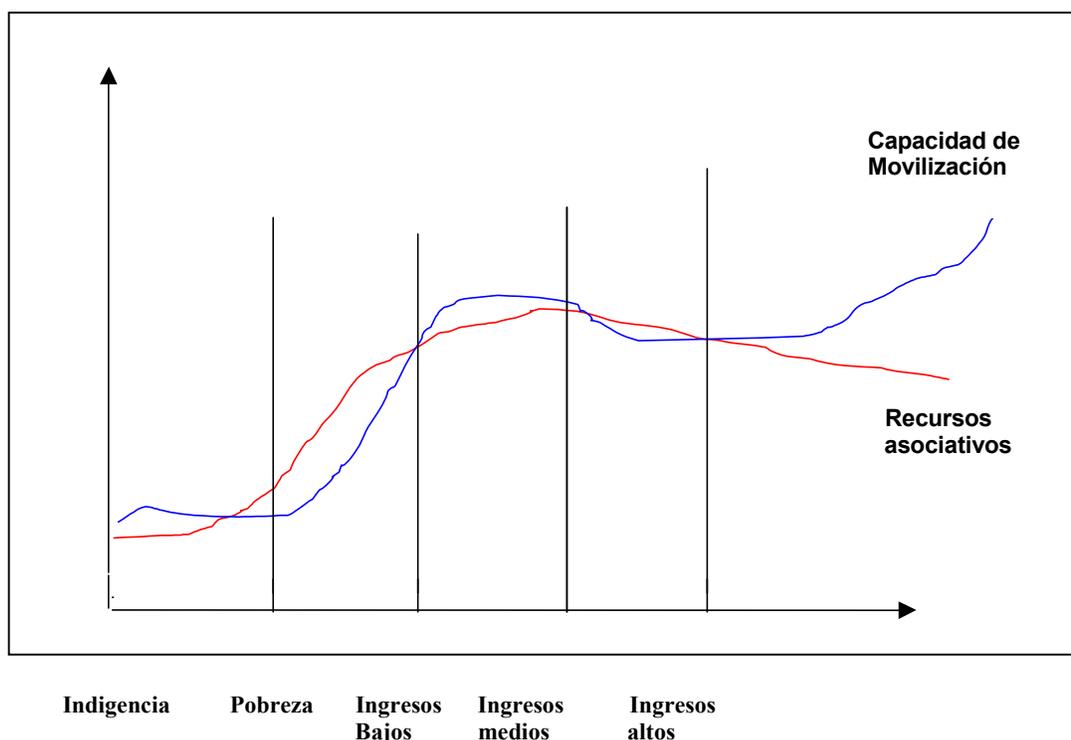
#### **d) La distribución social del capital social**

Para establecer la conexión entre el capital social, sus dimensiones y estrategias de potenciamiento, es indispensable abordar el tema de la distribución social del capital social. La literatura especializada sustenta en general, la hipótesis de que esta forma de capital tiene, al igual que otras formas de capital como es el caso del capital económico o del capital humano, una determinada distribución en la sociedad de modo tal que no todos los grupos en una sociedad dada, tienen la misma dotación de capital social.

Admitiendo la plausibilidad de esta hipótesis y ante la evidencia de que el ingreso, y por ende la pobreza, son variables socialmente distribuidas, sería necesario avanzar en el establecimiento de las relaciones que existirían entre estas dos distribuciones. Además está decir que estas relaciones constituyen un elemento clave para abrir la discusión de la eficacia que tendrían los instrumentos basados en el capital social para combatir la pobreza. En la literatura tiene una cierta fuerza la idea, sostenida por varios autores, de que los grupos pobres tendrían una no despreciable cuota de capital social en su seno, de modo que si se lograra que tales grupos pudieran usar productivamente ese capital, tendrían a su disposición una herramienta poderosa para mejorar su propia condición económica y, por tanto, de dejar las filas de la pobreza.

**Gráfico 1**

**HIPÓTESIS DE RELACIÓN ENTRE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y CAPITAL SOCIAL**



Fuente: Elaboración del autor.

El gráfico representa a modo de ejemplo, una distribución plausible de los dos componente o dimensiones básicas del capital social a lo largo de tramos característicos de la distribución del ingreso. La curva en color rojo representa la distribución de los recursos asociativos, es decir, la disponibilidad de redes a las que tienen acceso los miembros de los grupos ubicados en los tramos de que se trate. La curva en color azul representa la distribución de la capacidad de movilización de los grupos.

En condiciones de indigencia (o pobreza extrema) el ejemplo indicaría que los grupos sociales en este tramo tendrían una escasa, pero levemente creciente dotación de recursos asociativos, a medida que se acerca al grupo siguiente en la distribución del ingreso, y una situación ligeramente más favorable al inicio pero luego desmejorada en cuanto a su capacidad de movilización.

En los grupos pobres el ejemplo indica que habría un mejoramiento relativo importante en la dotación de recursos asociativos y también un mejoramiento, pero rezagado, en cuanto a su capacidad de movilización. En los grupos de ingresos bajos hay avances en los dos aspectos, siendo más acentuado, sin embargo, el aumento de la capacidad de movilización. En los grupos de ingresos medios ambas dimensiones son prácticamente convergentes, pero anotan una leve tendencia a la baja respecto de los grupos de ingresos bajos. En los grupos de ingresos altos vuelve a aumentar, ahora considerablemente la capacidad de movilización y disminuye la importancia de los recursos asociativos. Esta es la situación que explica porqué en la literatura se encuentran frecuentes referencias al hecho de que los grupos más privilegiados, que están en la parte superior de la distribución del ingreso, pueden exitosamente utilizar el importante capital social que poseen (redes de contactos y especialmente capacidad de movilización de sus recursos asociativos) con mucho mayor expedición y eficacia que otros grupos o actores sociales.

La importancia de este ejemplo hipotético es, en primer lugar, mostrar que la relación entre la distribución del capital social y la del ingreso no es lineal, sino que tiene cambios significativos a medida que mejoran las condiciones de ingreso de los grupos y; en segundo lugar, que la disponibilidad de capital social en los grupos más pobres es variable según si se toma en cuenta la capacidad de movilización de estos grupos, o su dotación de recursos asociativos. Hay carencias de capital social que se originan en la escasa disponibilidad o acceso a redes que afectaría a estos grupos, especialmente a los grupos en condición de indigencia. Hay también carencias que se deben al escaso grado de liderazgo externo que estos grupos poseen, no obstante que esta capacidad mejora apreciablemente junto con el nivel de ingreso de estos grupos.

### e) Capital social y movimiento social

Para la realización de las dos estrategias de tránsito del capital social restringido al capital social ampliado (empoderamiento), es necesario establecer los nexos entre el capital social y el movimiento social.

El movimiento social constituye una forma muy importante de comportamiento colectivo: es una actividad u ocurrencia social de gran escala, en la cual la conducta de los individuos, se construye o se cambia colectivamente. Ciertas condiciones son especialmente proclives a los movimientos sociales y éstos son una de las principales vías para la reconstitución de la vida social y sus prácticas. Por ejemplo, en contextos o situaciones inciertas, que pueden ser provocadas por causas de muy diversa índole, disminuye drásticamente la capacidad del sistema político para ejercer las funciones básicas que le son propias, entre las cuales está la canalización y el procesamiento de las demandas variadas que surgen desde los grupos y conglomerados constitutivos de la estructura social. Surgen por ello expresiones y formas de movilización social y política que no calzan con el esquema característico de las organizaciones formales, de las agencias burocráticas, de los partidos políticos, de las organizaciones sociales "oficiales". Estas formas merecerían ser analizadas dentro de un marco conceptual que vaya más allá de los episodios y de las anécdotas que, normalmente, acompañan a las diversas modalidades de comportamiento colectivo, que suelen englobarse, sin mayores distinciones, bajo el término genérico de "movimientos sociales". Lo que es, a nuestro juicio, indispensable para poder situarnos en posición de captar la complejidad y la riqueza propias del movimiento social es entenderlo como un "sujeto-en-construcción".<sup>13</sup> ¿Por qué y cómo surgen los movimientos sociales?

En general, hay dos respuestas fundamentales para esta pregunta: (i) algunos analistas ponen el acento en la privación económica y social que genera un tipo de tensión social y de descontento acumulativo que al profundizarse y ampliarse, conduce a que la gente se reúna y actúe colectivamente para enfrentar de alguna manera una situación difícilmente soportable; (ii) para otros, la privación es una condición necesaria pero no suficiente; lo que verdaderamente cuenta es la capacidad del movimiento para movilizar recursos en beneficio de los intereses del grupo.<sup>14</sup> El primer enfoque analítico enfatiza el contexto estructural en que se insertan los miembros del movimiento; en tanto que el segundo enfoque subraya la importancia de la capacidad organizativa del movimiento. Cabe señalar que estos dos enfoques alternativos (estructura y organización) no son contrapuestos sino que se complementan.

Para un autor que se inscribe en una perspectiva de corte histórico-social como Charles Tilly, los factores que contribuyen a explicar el surgimiento de los movimientos sociales, son: (a) los intereses comunes; (los miembros del movimiento se dan cuenta de que comparten opiniones sobre

<sup>13</sup> Esta perspectiva lleva necesariamente a la historicidad del movimiento social como elemento esencial para su conceptualización. Me parece importante destacar que esta característica está reconocida por autores de muy distinta filiación teórica. Ver, por ejemplo, R. Turner y L. Killian, 1972. En estos autores el movimiento se construye por el surgimiento de "normas emergentes": las personas desarrollan nuevas normas sociales a medida que van interactuando en la situación desestructurada creada por el propio movimiento.

<sup>14</sup> Para una exposición sintética de estas dos aproximaciones ver Light, Keller & Calhoun, 1991; en particular el capítulo sobre movimientos sociales.

el mundo social y que tienen intereses comunes); (b) la organización, que afecta la capacidad del grupo para actuar en defensa de sus intereses; (c) la capacidad de movilización de recursos (tiempo, trabajo, dinero, u otros); y (d) la oportunidad, que está asociada con el cambio de algún aspecto del ambiente del grupo (Tilly, 1978) .

En un interesante artículo publicado por El Colegio de México en 1997, Rocío Guadarrama<sup>15</sup> sostiene que el análisis de los movimientos sociales requiere abordar tres dimensiones indispensables a saber: (i) la dimensión sociocultural, “que comprende las condiciones en las que los individuos desarrollan sentimientos y orientaciones políticas contestatarias, es decir, *experiencias* que los identifican como opuestos a la cultura e instituciones políticas prevalecientes; (ii) la dimensión identitaria, que ahonda en el proceso de construcción de las identidades y significados dentro de los grupos de participantes que constituyen estos movimientos; y (iii) la dimensión político-organizativa, que considera la acción política de los movimientos dentro del entramado constituido entre el espacio institucional y los actores sociales y políticos emergentes.

Es claro que el análisis de movimientos sociales es siempre un ejercicio que pasa por la historia. Este "pasaje por la historia" obliga a distinguir hasta dónde llega la importancia de los eventos y desde donde importa más la capacidad de teorización, que, en definitiva, es lo que permite superar el peso y la inercia del recuento anecdótico. En otras palabras, lo que aquí se está proponiendo es que "el pasaje por la historia" indispensable para captar en toda su riqueza la acción colectiva del movimiento social, requiere abordar el problema de la orientación del movimiento como un aspecto central para el análisis. El eje está entonces en el proceso de constitución de las orientaciones con que los miembros del movimientos expresan sus demandas y su representación del mundo, para así poder actuar colectivamente.

A nuestro entender este tema se inscribe de lleno en el enfoque accionalista de Touraine.<sup>16</sup> Más allá de las expresiones de adhesión o de crítica que han surgido a propósito del análisis tourainiano, nos parece interesante retomar aquí el hilo central de ese enfoque, aplicado al análisis del sujeto histórico, a fin de identificar los elementos constituyentes de la orientación del movimiento social. Estos elementos, son los siguientes:

- i. el primer elemento constitutivo de los movimientos sociales es *la presencia necesaria de la reivindicación*, que de acuerdo a Touraine, está en la identificación que hace le movimiento social de sus reivindicaciones, vale decir, las demandas específicas de los miembros del movimiento; no hay movimiento social si no hay demandas que ese movimiento expresa (independientemente de cómo las exprese);
- ii. *el principio de identidad*: constituye la base sobre la cual se sustentan las reivindicaciones del movimiento; sin este principio es imposible que esas reivindicaciones traspasen la frontera de las aspiraciones individuales y se constituyan en la demanda colectiva del movimiento como sujeto social;
- iii. *el principio de oposición*: constituye la base sobre la cual se define al adversario; identifica así el destinatario de la reivindicación o demanda colectiva del movimiento, este es el germen inherente de conflictualidad que marca el desarrollo de todo movimiento social;
- iv. *el principio de totalidad*: constituye la referencia del movimiento al sujeto histórico (la sociedad como totalidad en acto, según se ha visto más arriba), referencia que permite perfilar la forma de solución "justa" o "humana" que constituye la "propuesta" del

<sup>15</sup> Ver Guadarrama, 1997; especialmente página 568.

<sup>16</sup> El desarrollo teórico del accionalismo está principalmente en Touraine, 1964. Para un resumen de los tópicos característicos de la aproximación tourainiana al tema del sujeto histórico, puede verse Raúl Atria, "El accionalismo de Touraine: el actor social como sujeto histórico", material de docencia, Departamento de Sociología, Universidad de Chile (mimeo).

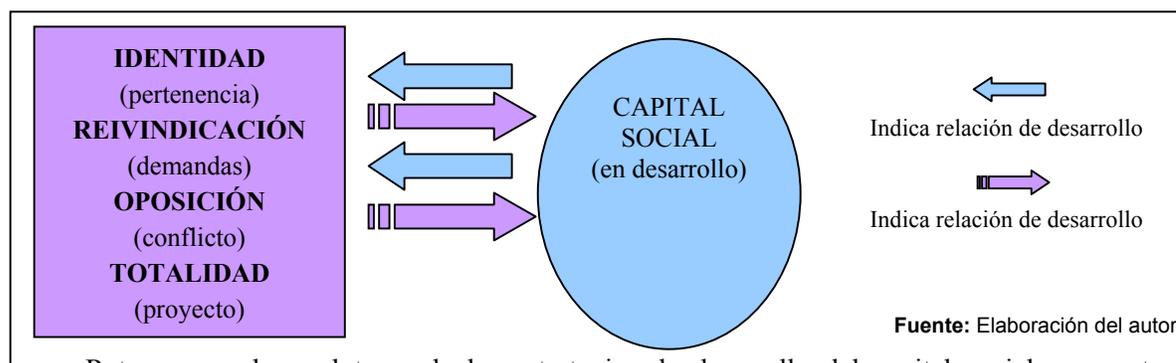
movimiento social; esa propuesta es siempre societal (independientemente del grado de conciencia de ello que tengan los miembros del movimiento).

A partir de la identificación de elementos constitutivos ya señalados, se puede y recapitulando en la conceptualización del capital social que se ha hecho en las secciones precedentes de este trabajo, se puede postular que el capital social de un grupo potenciaría algunos de los elementos constitutivos de los movimientos sociales. La dimensión de asociatividad del capital social reforzaría, en primer lugar los elementos identitarios del movimiento puesto que en esa dimensión “reticular” (redes sociales) están, por así decirlo, las circunstancias y factores de pertenencia al grupo. De igual manera la dimensión de capacidad de movilización propia del capital social de un grupo, reforzaría los elementos de oposición constitutivos del movimiento social. En esta línea de ideas, la hipótesis principal sería que *a mayor desarrollo del capital social de un grupo mayor es la fuerza de los elementos de identidad y de oposición para la constitución de un movimiento social.*

Por otra parte, la contribución que un movimiento social tendría respecto del capital social de un grupo estaría dada por los elementos de las demandas que forman el sustrato reivindicativo del movimiento y por el proyecto social que está de alguna forma en la raíz del movimiento. En otras palabras, se podría hipotetizar que *mientras más explícitas estén las demandas del movimiento social y más comprensivo sea el proyecto social que éste sustenta, mayor es la posibilidad de desarrollo del capital social de un grupo.* Estas dos hipótesis que ponen en relación al capital social con el movimiento social están representadas en el gráfico que sigue.

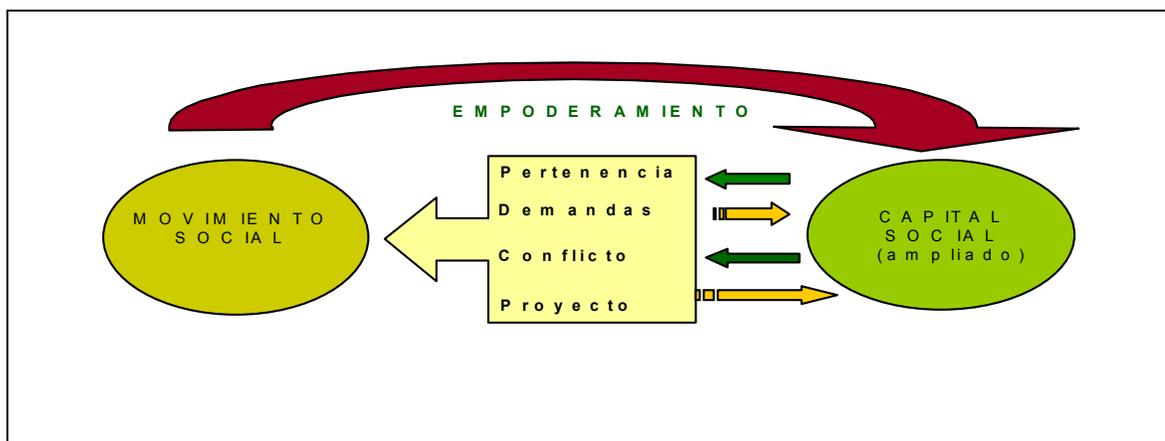
Gráfico 2

## LA RELACIÓN ENTRE CAPITAL SOCIAL Y MOVIMIENTO SOCIAL



Retomemos ahora el tema de las estrategias de desarrollo del capital social, o en otras palabras, el proceso de “empoderamiento” de un grupo por medio del desarrollo de su capital social. No parece haber duda en que la constitución del movimiento social tiene un claro efecto en este sentido pues lleva a incrementar “autónomamente” el poder social de un grupo. Siendo ello así es pertinente destacar que, por ese mismo efecto, el movimiento social empodera al grupo social al posibilitar el pasaje del capital social restringido al capital social ampliado, como se representa en el gráfico 3 a continuación. En otras palabras, la presencia de un movimiento social en la historia de un grupo, fortalece la capacidad de ese grupo para hacer suyo un proyecto de sociedad y explicitar las demandas reivindicadas pro el grupo y, por eso, contribuye al desarrollo del capital social de ese grupo. A la inversa el capital social de un grupo fortalece los elementos de identidad y de oposición que contribuyen a la constitución del movimiento social y como consecuencia de este doble proceso, el movimiento social contribuye al empoderamiento del grupo.

**Gráfico 3**  
**MOVIMIENTO SOCIAL, CAPITAL SOCIAL Y EMPODERAMIENTO**



**Fuente:** Elaboración del autor

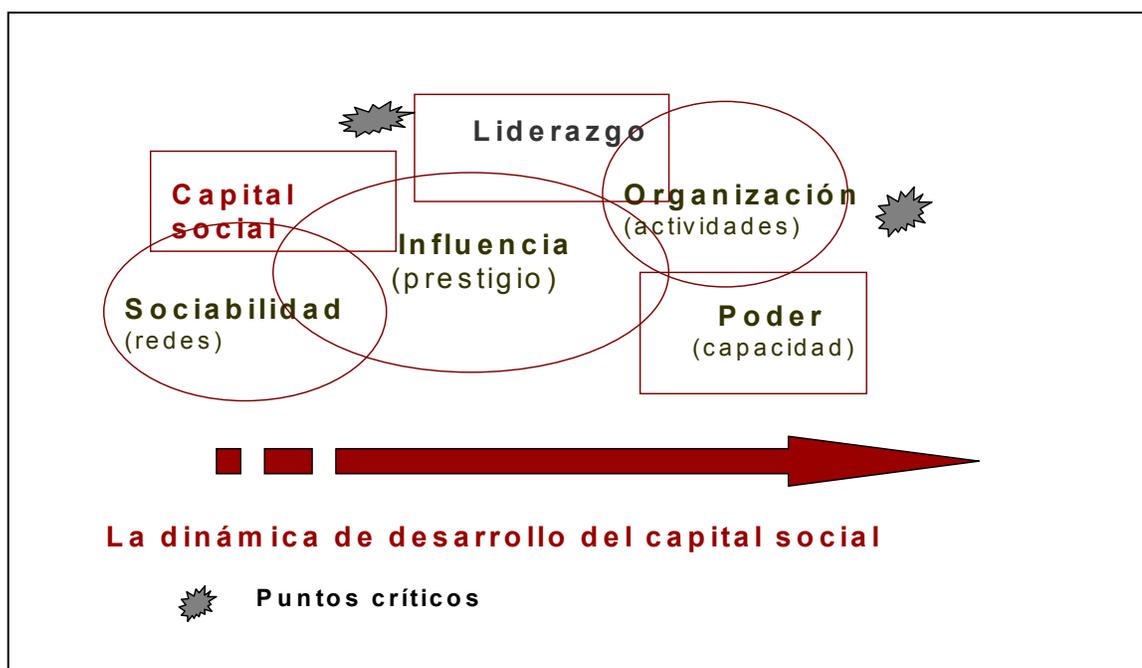
Ahora es preciso introducir una consideración de suma importancia. En ninguna de las dos hipótesis planteadas más arriba se asume una relación mecanicista entre el fortalecimiento del movimiento social que proviene del capital social del grupo o entre el desarrollo de este capital (tránsito de capital restringido a capital ampliado) que proviene del movimiento social. Hay factores mediadores y coyunturas críticas que intervienen en estas secuencias y que, naturalmente deben ser objeto del análisis histórico social, tanto del desarrollo del capital social como de la constitución del movimiento social. La dinámica de desarrollo del capital social que va desde la sociabilidad (asociatividad) que se despliega en las redes sociales hasta el poder que se expresa en la capacidad “política” de movilizar efectivamente los recursos del grupo, incluido por cierto el propio capital social transcurre a través de la influencia (el prestigio) que el grupo posee en su entorno social y del nivel de organización con que el grupo resuelve y coordina sus acciones y actividades.

El capital social que se nutre de la asociatividad de las redes sociales es un factor crítico para fomentar y consolidar el liderazgo (en el grupo y fuera del grupo) y éste es un eslabón crucial para mantener y relevar el nivel de organización del grupo, que es paso obligado para el “empoderamiento”

En aras de la economía de esta presentación, se resume en forma gráfica a continuación, lo que vendría a ser un posible esquema general de análisis para ordenar estas precisiones.

Gráfico 4

## LA DINÁMICA DE DESARROLLO DEL CAPITAL SOCIAL: UN ESQUEMA GENERAL



Fuente: Elaboración del autor.

## f) Reflexiones finales a propósito de políticas sociales.

Es muy probable que la adopción de enfoques de capital social para la superación de la pobreza, conduzca a la necesidad de que los agentes públicos manejen un marco de políticas que no suele ser corriente en las percepciones y definiciones del sector público que prevalecen en la región. Desde luego la incorporación de la dimensión de empoderamiento en ese marco obliga a revisar en profundidad el rol de los servicios públicos, tanto desde el ángulo de su manejo técnico como propiamente político.

En un marco de empoderamiento, en el cual se ha de reconocer la autonomía de los grupos sociales para fortalecer o destrabar la propia capacidad de movilización de sus recursos asociativos, cambia la forma de definir los grupos objetivo de las políticas sociales. Un grupo “empoderado” es un actor capaz de exigir una cuota importante de participación para definir qué es lo que demanda de los agentes públicos. En otras palabras, la caracterización de que es lo que constituye un grupo beneficiario de las políticas, en este marco, pasa por admitir que los grupos sociales “destinatarios” serán capaces de definir con algún grado de éxito, qué es lo que ellos entienden como beneficios.

Es por cierto pertinente y necesario preguntarse qué ganan los agentes públicos con operar la política social en un marco de desarrollo del capital social que es más complejo de operar y que introduce factores de riesgo ausentes en los enfoque más tradicionales de la política social. La respuesta a esa pregunta está en que el riesgo de transferir a los grupos destinatarios una cuota de poder para definir el contenido de los beneficios de la política, se compensa con el mayor grado de legitimidad, de aceptación y, por tanto, de sustentabilidad social que tendría la política social diseñada y aplicada en este nuevo marco.

- 1 La distribución del capital social en la sociedad es desigual. No todos los grupos lo poseen de igual forma y, por ello, la diversa capacidad de movilizar capital social, en otras palabras, de potenciar las redes sociales en distintos grupos y estratos sociales, hace que ese recurso puede ser a la vez funcional y disfuncional, desde el punto de vista de la reducción de la pobreza en grupos sociales y contextos específicos.

- 2 La relación del capital social con el poder y con la autoridad, es compleja y sale siempre al encuentro del sistema político. Esta relación nos lleva, necesariamente, a vincular el capital social como recurso de los grupos y actores sociales con el Estado. Siendo éste el ordenamiento legítimo del poder y autoridad en la sociedad, se entiende entonces la estrecha relación entre el capital social y el empoderamiento de los actores sociales.
- 3 Es preciso establecer nexos adecuados y eficientes entre el nivel microsocial, en el cual suelen situarse los programas de movilización de capital social y el nivel macrosocial, en el cual se originan la mayoría de las políticas sociales, especialmente, aquéllas destinadas a combatir la pobreza en los países de la región.
- 4 El impacto que tienen las redes sociales en el nivel de las comunidades de base y las localidades, obliga a recomponer la acción de los agentes públicos para acercarlos a esos grupos y, de esa manera, contribuir a que las políticas que ellos aplican, sean apropiadas por sus destinatarios para hacerlas claramente más eficaces.



## Bibliografía

---

- Atria, Raúl (2001), "El accionalismo de Touraine: el actor social como sujeto histórico", material de docencia, Departamento de Sociología, Universidad de Chile (mimeo).
- Bourdieu, P. (1985), "The Forms of Social Capital" en *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. J. Richardson, N.Y. Greenwood.
- Coleman, James S. (1990), "Social capital", *Foundations of Social Theory*, The Belknap Press of Harvard University.
- Durston, John (1999), "Construyendo capital social comunitario; una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala", *Serie Políticas Sociales* N° 30 (LC/L.1177, abril, CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2000), "¿Qué es capital social comunitario?", CEPAL, *Serie Políticas Sociales*, N° 38, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2001), "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". Documento preparado para la Conferencia "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe", CEPAL, Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre de 2001.
- Fine, Ben (1999), "The Development State is Dead - Long Live Social Capital?", en *Development and Change*, Vol. 30 páginas 1-19, Institute of Social Studies.
- \_\_\_\_\_ (2001), "Social Capital versus Social Theory. Political Economy and Social Science at the Turn of the Mileninum. Edited by Johnatan Michie, Birkberck College, University of London, UK
- Fukuyama, Francis (2001), "Capital social y desarrollo: la agenda venidera". Discurso preprado para la Conferencia "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe", CEPAL, Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre de 2001.
- Guadarrama, Rocío (1997), "Paradigmas y realidades de los movimientos sociales", en *Estudios Sociológicos*, de El Colegio de México, vol. XV, número 44.
- Grootaert C. (1998), "Social Capital: The Missing Link?", *Social Capital Initiative*, Working Paper Series # 3, Washington.

- Kaztman, Rubén (2001), "Segregación Residencial y Desigualdades Sociales", *Sistemas de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales*. SIEMPRO, Buenos Aires), *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- North, Douglass C. (1990), " Institutions, Institutional Change and Economic Performance". Cambridge University Press, MA, EEUU
- Portes, A. y Landolt, P. (2000), Social Capital: Promise and Pitfalls of its Role in Development, *Latin American Studies*, N. 32. Cambridge University
- Portes, Alejandro (1998), 'Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology', *Annual Reviews*, 24: 1-24.
- Putnam, R. (1993), "Macking Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy". Princeton, University Press.
- Robinson, L. y Siles, M. (2001), "A Social Capital Paradigm for Poverty Reduction: the MSU Position" Paper Prepared for the International Conference: Toward a New paradigm: Social Capital and Poverty Reduction in Latin American and the Caribbean". Draft, MSU.
- Sunkel, Guillermo (2001), "La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas" Documento preparado para la Conferencia "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe", CEPAL, Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre de 2001.
- Tilly, Charles (1978), "From Mobilization to Revolution" Reading MA, Addison-Wesley,
- Touraine, A. (1964), « Sociologie de l'Action » Editions du Seuil, Paris.
- Turner, R y Killian, L. (1972), "Collective Behavior" Englewood-Cliffs N.J., Prentice-Hall,
- Light, Keller & Calhoun (1991), "Sociología" V edición, Bogotá, Mac Graw-Hillen.
- Woolcock Michael (1998) "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", *Theory and Society*, Vol. 27 (2).

### 3. Comunicación al seminario-taller<sup>17</sup> “El largo brazo de Descartes: usos y abusos del concepto de capital social en las propuestas de desarrollo”

Sergio Boisier<sup>18</sup>

René Descartes falleció en 1650 y en el mundo de la filosofía y de la metodología de la investigación, bien se podría decir de él lo mismo que los españoles solían decir del Cid, tan poderoso había sido en vida que ganaba batallas aún después de muerto. En efecto, el peso del cartesianismo, del método analítico y de la disyunción, ha sido tan enorme que ni aún hoy, en la sociedad del conocimiento, en el umbral de un cambio de paradigma científico (del positivismo al constructivismo y a la complejidad), somos capaces de sobreponernos al rígido marco mental, a los modelos mentales, que el sistema educacional occidental nos inculca y que tiene sus poderosas raíces en el pensamiento de quien afirmase “*cogito, ergo, sum*”. Vivimos bajo el peso de la noche cartesiana y sólo muy recientemente hemos tomado nota de las restricciones que el método cartesiano impone en el campo de los procesos sociales, en su comprensión y, en consecuencia, en la manera en que se conciben las prácticas de intervención de una sociedad sobre sí misma.

Precisamente, en el campo del desarrollo y de los programas para estimularlo seguimos utilizando una rutina originada en Lindblom (1969) conocida en su expresión original como “*muddling through*”, o “*incrementalismo disjunto*” en su versión más popular en español, que supone por cierto una visión analítica de las cosas, que nos empuja a privilegiar metafóricamente la suma por encima de la multiplicación, haciéndonos víctimas de una suerte de “*síndrome de la suma*”, de una preferencia por lo simple, lo aditivo. Como bien lo dice el español Nieto de Alba (1998:97): “*Hemos llegado a considerar que los fenómenos lineales, predecibles y simples prevalecen en la naturaleza porque estamos inclinados a elegirlos para nuestro estudio, pues son los más fáciles de entender*”.

Descartes y sus otros “socios” en el positivismo nos impusieron, queriéndolo o no, la linealidad, la proporcionalidad, la certidumbre, el empirismo y la disyunción, y todas estas características del positivismo cartesiano impiden aprehender la realidad social en su complejidad, por lo demás, exponencialmente creciente en la contemporaneidad.

¿Cómo se pueden diseñar intervenciones eficientes, sea para superar la pobreza, o más ampliamente, el subdesarrollo, si no estamos en condiciones de entender la naturaleza, es decir, la estructura y la dinámica del propio desarrollo, o de la misma pobreza? El método analítico permite *conocer*, pero no permite *entender* un problema de carácter sistémico porque la disyunción desvanece la propia naturaleza intrínsecamente sistémica del problema. Ni la complejidad ni la sistemicidad de los procesos sociales puede ser develada a partir del positivismo cartesiano.

Desde varios lugares, geográficos y/o funcionales (como por ejemplo, el Instituto Santa Fe, en Nuevo México, o la Association pour la Pensée Complexe, en París) se comienza a construir el paradigma de la complejidad, único espacio cognitivo donde resulta pertinente ubicar la cuestión del desarrollo, y de su desgraciada contrapartida: el subdesarrollo. Esto no significa que estemos próximos a resolver la incógnita del desarrollo, porque en forma simultánea, al entenderlo mejor en su complejidad, parece alejarse de su propia realización, a menos de que seamos capaces, como sociedad, de dar tremendos saltos cognitivos y también políticos.

<sup>17</sup> Entiendo por “Comunicación”, en el ambiente académico, una nota científica breve dirigida a los participantes de un evento mediante la cual se da a conocer un punto de vista sobre el tema de la reunión, en carácter menos formal que una presentación rigurosa.

<sup>18</sup> Economista chileno, Profesor Titular Asociado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Consejero Científico del Instituto de Desarrollo Regional (F.U.) de Sevilla, España. Ex Director de Políticas y Planificación Regionales del ILPES. [sboisier@interactiva.cl](mailto:sboisier@interactiva.cl)

Recientemente, he tenido la osadía de hacer circular un documento conteniendo una propuesta para considerar el fenómeno del desarrollo como *una propiedad emergente de un sistema territorial adaptativo, complejo, dinámico, disipativo y autopoietico* (Boisier; 2002). No es una propuesta menor como es fácil intuir y sus consecuencias, si pasa las habituales verificaciones de hipótesis conceptuales, pueden ser considerablemente positivas y, también, considerablemente difíciles de poner en práctica. Pero en cualquier caso pareciera ubicarse en el camino adecuado. Volveré sobre ella en una líneas.

El capital social, antes que un concepto con pretensiones de teoría (cuestión que me parece un tanto exagerada) es y ha sido *una práctica social* incrustada en algunas antiguas culturas, como, por ejemplo, y tal como es señalado por varios autores, en el sudeste asiático, en donde la costumbre de usar créditos rotatorios en un contexto informal es antigua (por ello no debe sorprender demasiado el éxito, loable por cierto, del banquero Yunus).

De todos modos es un hecho que ahora es perceptible *una moda desarrollista basada en el concepto de capital social*, cuyo origen se remonta, según algunos a J. Coleman (1990), según otros a R. Putnam (1993) y no falta quien rastree su inicio más atrás, como lo hace C. Román (2001) al señalar, sin dar mayores referencias, a Lidia Judson Hanifan quien habría usado el término “capital social” por primera vez en 1916.

No se trata acá de una competencia. Está claro que Coleman (ibid.), Putnam (ibid.), Bourdieu (1985), y Fukuyama (2000), le han dado un importante respaldo intelectual y han ayudado a transformar una práctica en una pretendida teoría. Pero la moda no se hubiera impuesto, probablemente, si desde el seno de una de las instituciones pilares del neo-liberalismo—el Banco Mundial—no se hubiese dado la “orden” de validar la confianza interpersonal o capital social, como el puente imprescindible para viabilizar el *trickling down* o *derrame o chorreo* desde el plano macro al plano microsocia, en donde circulan los “*bipedos implumes*”, en la magnífica expresión de don Miguel de Unamuno para referirse a las personas, *legitimando un modelo de política económica sujeto a una creciente repulsa mundial*. La “orden” se concretó en el conocido documento de C. Grootaert (1998) cuyo título no puede ser más sugerente: *Capital social: ¿el eslabón perdido?*. Porque es a partir de la difusión de este trabajo que se produce una verdadera avalancha de “papers”, investigaciones empíricas, y programas y proyectos de intervención.

Hay una suerte de creencia, tal vez subliminal, de haber encontrado nuevamente - porque esto ya ha sucedido en varias oportunidades anteriores - una verdadera *pedra filosofal*, del desarrollo en el mejor de los casos, o nada más que de la pobreza. Por lo menos para quienes nos hemos especializado en el tema del desarrollo territorial (sería mejor decir *en el desarrollo de las personas a través del desarrollo territorial*) la *pedra filosofal* ha sido conocida como, por ejemplo, la teoría perrouxiana de los *polos*, la teoría northiana de la *base exportadora*, la teoría perloffiana del *mix de dinámica sectorial de las regiones*, la teoría friedmanniana *centro-periferia* y el variopinto conjunto de teorías actuales listadas por H.W. Armstrong (2002), entre las cuales por cierto que se encuentra la “teoría” del *capital social*.

Quisiera mencionar al pasar un punto en torno a la “paternidad” del capital social, una criatura intelectual, que, al revés de las humanas, puede en efecto reclamar la presencia simultánea de varios progenitores. Llama la atención que se atribuya a Putnam gran parte del mérito en cuestión - lo que está bien ya que este concepto fue uno de los que Putnam usó para explicar la situación de las regiones italianas - pero se pasa por alto la no menos importante contribución de Putnam a la puesta en valor del concepto de *capital cívico* (diferente del institucionalismo de North). La confianza de la gente en las organizaciones, su voluntad para participar en los asuntos públicos, su apego a la democracia, la formación de redes cívicas y el derecho a exigir cuenta, son elementos constitutivos del capital cívico extremadamente importantes para el desarrollo. El largo brazo de Descartes será ahora perfectamente visible.

Tomando como ejemplo sólo algunas propuestas - en principio representativas de un espectro más general - que llevan el concepto de capital social al plano empírico, sea como investigación de la cual puedan extraerse recomendaciones de política, como en Durston (2001), sea como diseño de programas específicos de intervención frente a la pobreza o al subdesarrollo en general, como se observa en Chile (MIDEPLAN; 2002), o en Brasil (de Franco; 2002), o lo que llevan a un plano conceptual más comprensivo del desarrollo (Boisier; 2002, op. cit.), aparece una suerte de “*continuum*” desde el campo analítico más elemental hasta el campo sistémico más sofisticado.

El Gobierno de Chile ha dado a conocer a través de la Secretaría Ejecutiva del Programa “Chile Solidario” ejecutado por el MIDEPLAN, el documento programático “*Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza*” (2002) cuyo basamento conceptual reside únicamente en la creación/reforzamiento de capital social y de las redes que lo tipifican.

Me parece muy claro el trasfondo analítico-cartesiano del enfoque: la pobreza es una parte del problema de la falta de desarrollo y como parte de un todo, la puedo aislar, conocer, (entender jamás) e intervenir sobre esa parte. Otros se encargan entonces de “otras partes” del problema, por ejemplo, carencias de salud, de educación, o de lo que sea.

Así como el Dr. Fausto no fue completamente responsable del asesinato de Filemón y Baucis, según la espléndida interpretación de Marshall Berman, ya que era la *propia modernidad* en su afán homogeneizador la responsable principal del hecho, acá también se puede argumentar que no son los técnicos, sino el peso de la noche cartesiana, la responsable de seguir persiguiendo inútilmente objetivos que están erróneamente concebidos y que, por tanto, inducen necesariamente intervenciones ineficaces.

Augusto de Franco, Coordinador de la Agencia de Educación para el Desarrollo (en español) y miembro del Consejo de “Comunidad Solidaria” del Brasil y principal impulsor de un enfoque denominado *Desarrollo Local Integrado y Sustentable* (DLIS) sostiene que “*no se puede alterar este ciclo reproductor de la desigualdad y de la pobreza a no ser interviniendo sistémicamente en el conjunto, a través de la introducción de cambios en el comportamiento de los agentes del sistema que interactúan en términos de competencia y cooperación*” (de Franco; 2002, 5).

Sin embargo, y a pesar de un excelente y muy bien estructurado discurso acerca de la necesidad de una nueva interpretación del desarrollo, de Franco hace descansar la propuesta DLSI en dos pilares: el capital social y el capital humano, entendiendo éste último como *la capacidad emprendedora de las personas*, volviendo entonces a una postura analítica-cartesiana, aunque más sofisticada al incluir dos elementos (de un sistema presumiblemente muchísimo más amplio) y al destacar la necesidad de generar *sinergia*.

Creo que de Franco se entrapa en su propia y atrayente trampa conceptual. Si la pobreza (no entendida sólo como ingreso insuficiente) *es en realidad subdesarrollo* y no una parte de él, si la carencia de *oportunidades* es en efecto pobreza y, al mismo tiempo, es una forma de visualizar la falta de desarrollo, entonces se puede decir que la pobreza o la falta de desarrollo *es un estado de un sistema complejo*, es un atractor que estabiliza el sistema en tales condiciones, en cuyo caso una intervención aislada, basada en el capital social, o en el capital social más el capital humano, o en el capital social más el capital institucional, o combinaciones similares *que sumen factores sin agotarlos y sin sinergizarlos* no garantiza que el sistema adquiera una nueva y virtuosa dinámica. Como lo plantea por lo demás el mismo de Franco, lo que sucede es que el sistema vuelve a su dinámica anterior apenas cesan las intervenciones externas. Y ello debido a las características intrínsecas de los sistemas complejos.

Más fundado, pero también un tanto alejado ahora de la complejidad es el análisis presentado recientemente por J. Durston (Durston; 2001, op.cit.), quien retoma en su investigación sobre capital social en comunidades campesinas en Chile las categorías conceptuales de capital social y de capital institucional, para luego optar por “*una definición de capital social centrada en las interacciones*

*sociales más que en las normas y valores*”, un enfoque que privilegia el hecho primigenio, ya anotado, de ser el capital social una práctica más que una teoría, por así decirlo. Sin embargo, Durston, en un importante estudio anterior sobre capital social en comunidades guatemaltecas, publicado en la Revista de la CEPAL (Durston; 1999) había dejado en claro la necesidad de un enfoque sistémico y complejo para encuadrar correctamente la potencialidad del concepto de capital social y de su construcción.

Distinto es un modelo de desarrollo basado en el funcionamiento de un sistema (territorial por definición, ya que el desarrollo sólo puede ser entendido inicialmente en este plano) adaptativo, complejo, dinámico, disipativo y autopoietico, como ya fue anotado en relación a la última propuesta de Boisier. Se trata de sistemas complejos en virtud de la interacción entre la *necesidad autopoietica* y la *necesidad vital* de algunos sistemas, dinámicos y disipativos porque su crecimiento interno resulta del balance entre la eliminación de entropía y la absorción de neguentropía, y porque sólo pueden mantenerse y crecer interdependientemente y adaptativos en tanto el sistema aprende y se auto organiza.

En este modelo, el capital social forma parte de lo que este autor denomina como *subsistema subliminal* (incluyendo el capital cognitivo, el simbólico, el cultural, el social, el cívico, el institucional, el psicosocial, el humano, el mediático, y el capital sinérgico, articulador de los anteriores). El subsistema subliminal es uno de seis subsistemas que, según esta propuesta, serían identificables en todo sistema territorial complejo (se agregan el subsistema de acumulación, el decisional, el organizacional, el procedimental, el axiológico), entre los cuales debe introducirse una sinapsis densa y una energía externa bajo la forma de *constructivismo lingüístico* (conversaciones sociales tendientes a generar *sinergia cognitiva*).

El capital social es importantísimo como simiente del desarrollo, pero no lo es más que otras formas de capital, material e inmaterial. Lo importante en definitiva radica en los fenómenos sinápticos y sinérgicos, más que en los factores específicos, por importantes que ellos sean en sí mismos, una idea que ya había expresado con otras palabras A. Hirschmann, décadas atrás.

La confianza interpersonal, en medios de reciprocidad difusa y ejercida para el logro de fines legítimos es algo deseable de fortalecer en atención a sus méritos propios, pero un alto nivel de capital social no garantiza en modo alguno ni la superación de un problema específico ni menos, la superación del subdesarrollo. Si así fuera, muchos países asiáticos se ubicarían entre los más desarrollados y localidades de América Latina en donde las culturas pre hispánicas poseedoras de un alto stock (reserva) de capital social se mantienen, no mostrarían la postración que muestran. Dicho sea de paso, si no fuese así, la isla de Chiloé en el Sur de Chile constituiría un “enigma de desarrollo”.

La adhesión al razonamiento analítico reduccionista, sea en términos de diagnósticos, sea en términos de programas, no nos acercará en lo más mínimo al desarrollo, por inconsistencia lógica y por resistencia al cambio. Resulta difícil imaginar un gobierno dispuesto a aceptar un programa de acción basado en la complejidad, ya que ello significaría modificar radicalmente no sólo la manera de pensar sino la propia estructura organizacional del aparato público.

La pobreza es un fenómeno sistémico complejo y el desarrollo lo es más. La complejidad debería llevar a intervenciones más asociadas a crear las condiciones que permiten el surgimiento de *emergencias* (oportunidades, bienestar, etc.) que a potenciar *elementos singulares del sistema*, como el capital social.

En vez de confiar ciegamente en una suerte de “solución mágica”, tan propia de Macondo, haríamos nuestra tarea mejor si *entendiésemos cabalmente la complejidad de los sistemas que son arrastrados a un atractor fatal: el subdesarrollo*. Sería la única manera de zafarnos del largo brazo del filósofo del pueblo de La Haye.

## Bibliografía

---

- Armstrong H.W. (2002), “European Union Regional Policy. Reconciling the Convergence and Evaluation Evidence”, en *Regional Convergence in the European Union. Facts, Prospects and Policies*, J.R. Cuadrado-Roura and M. Parellada (eds.) SPRINGER, Berlin.
- Boisier S. (2002), “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?” Policopiado, 2002, Santiago de Chile.
- Bourdieu, P. (1985), “The Forms of Social Capital” en *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. J. Richardson, N.Y. Greenwood.
- Coleman J. (1990), *Social Capital. Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, 1990, Boston.
- De Franco A. (2002), *Pobreza y desarrollo local*, en: <http://www.iigov.org>
- Durston John (1999), “Construyendo capital social comunitario”, Revista de la CEPAL, No. 69, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2001), “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”. Ponencia presentada para la conferencia “Toward a New Paradigm: Social Capital and Poverty Reduction in América Latina y el Caribe”, 24-26 de septiembre, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2002,) “El capital social en seis comunidades campesinas de Chile: adelantos y desafíos de una investigación en marcha”, Durston, J. y Miranda, F. (comps.) (2002) en *Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes, Serie Políticas Sociales No. 55, CEPAL Santiago de Chile.*
- Fukuyama, F. (2000), “Social Capital and Civil Society” *IMF Working Paper*. Presented at the IMF Institute Conference on Second Generation Reforms, Noviembre 8 –9, 1999.
- Grootaert C. (1998), “Social Capital: The Missing Link?”, *Social Capital Initiative*, Working Paper Series No. 3, Washington.
- Hirschman, Albert O. (1984), *Getting Ahead Collectively. Grassroots Experiences in Latin America*, Nueva York, Pergamon Press.
- Lindblom C.E. (1969), “The Science of Muddling Through”, en H.I. Ansoff: *Business Strategy*, Penguin, London.
- MIDEPLAN (2002), *Estrategias de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza*, Programa Chile Solidario, Santiago de Chile.

- Nieto de Alba U. (1998), *Historia del tiempo en economía*, McGraw Hill, España.
- Putnam R. (1993), *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Román C. (2001), *Aprendiendo a innovar: el papel del capital social*, Instituto de Desarrollo Regional de Sevilla (FU), Sevilla, España.

## C. Comentarios a las exposiciones

### 1. Aportes, sombras y ausencias en el debate sobre capital social

**Sonia Montaña<sup>19</sup>**

El presente comentario no pretende hacer un análisis exhaustivo de cada una de las ponencias, tanto por las restricciones de tiempo propias de un taller como éste, como por la multidimensionalidad de enfoques y disciplinas que entran en juego en el debate, muchas de las cuales me son ajenas por formación y vocación. Dividiré mis comentarios en lo que considero los aportes, las sombras, las ausencias y las preguntas que las ponencias y el tema que nos convoca, me suscitan.

#### a) Los aportes

A la aparición del debate sobre el concepto de capital social se la ha celebrado y denigrado como lo muestran los autores como se celebra y elogia la aparición de todos los debates donde se está discutiendo la distribución del poder en la sociedad. Me inclino con Boisier a pensar que no hay suficientes elementos en el concepto que ameriten su ubicación en el escenario de las grandes contribuciones teóricas, por lo demás escasas en un tiempo de “cosas pequeñas”, también en la teoría y la reflexión sociológica.

Uno de los rasgos que ha caracterizado el pensamiento de las últimas décadas ha sido la perplejidad ante la persistencia de la pobreza y la creciente desigualdad social. Sin embargo, esta perplejidad se sitúa en un escenario paradójico donde, por un lado dominan las miradas económicas para explicar hasta los fenómenos culturales y simbólicos. El lenguaje de capital a secas, capital social, capital cultural, capital humano, coeficiente de solidaridad, muestra el surgimiento de este campo de lenguaje compartido, signo de los tiempos que vivimos. Por otro lado, las disciplinas llamadas a explicar las desigualdades sociales han tendido a ignorar la importancia de la economía y como señala Boaventura de Sousa Santos “el análisis sociológico de los últimos diez años ha venido a devaluar lo económico en detrimento de lo cultural, lo político, lo simbólico. Han devaluado los modos de producción en detrimento de los modos de vida” (Boaventura de Sousa, 1995).

El debate sobre capital social tiene el mérito de tender puentes entre las disciplinas, entre lo social lo económico y lo político, virtud que se acrecienta en el contexto de un neoliberalismo dominante, al llamar la atención sobre la solidaridad, la importancia de las redes y vincularla con lo que parece ser el mayor desafío: la erradicación de la pobreza. Esto no es menor, sobre todo, porque cuenta entre sus principales auspiciantes a los organismos que con mucho éxito han impulsado el desarrollo del pensamiento económico neoliberal.

Otro aporte que me parece importante es el introducir en el debate una mirada intermedia entre quienes pugnaron por abolir el estado y dejar todo en manos del mercado y tendencias comunitaristas que prescindiendo del estado, también, se colocan ajenas al mercado promoviendo una adoración de lo popular, lo comunitario o la sociedad civil.

Un mérito no desdeñable es haber abierto el debate y sobre todo el haber promovido investigaciones empíricas que visibilizan y le dan identidad, a través de nombrarlos con el lenguaje de la economía, a muchos fenómenos y expresiones como las emociones, los sentimientos, la confianza, la reciprocidad que habían sido nombrados por la antropología, la psicología, la sociología y la ciencia política, sin alcanzar a seducir a los barones del conocimiento contemporáneo: los

<sup>19</sup> Jefa Unidad de la Mujer y Desarrollo, CEPAL. [smontano@eclac.cl](mailto:smontano@eclac.cl)

economistas. El andamiaje conceptual del capital social es una especie de papiamento en el mundo del desarrollo. En particular, creo que los trabajos que comentamos, son una muestra de las amplias posibilidades que tiene este debate.

Finalmente, el mérito mayor, más del debate que del concepto es el de vincularlo con la necesidad de desarrollar estrategias de combate a la pobreza y por lo tanto de llevar la discusión al ámbito de las políticas públicas.

### **b) Las sombras**

Entiendo por sombras para los efectos de este comentario, aquellas relaciones y supuestos que no están explicitados en los trabajos que comentamos y que oscurecen el debate.

Desde la teoría política se supone que el Estado se “hace” mientras que la sociedad se “forma”. Pareciera -en los textos que comentamos - que el enfoque del capital social al proponer invertir en capital social, estaría proponiendo “hacer” sociedad desde el Estado. Si así fuera, puede resultar útil mirar la experiencia del populismo latinoamericano para identificar algunos de los riesgos de tal empresa.

El nexo entre capital social y reducción de la pobreza deja fuera la crítica a las relaciones de poder político y restringe su campo de acción a la eliminación de formas diríamos deshonorosas de exclusión social abogando por niveles de conexión y redes que hagan posible el uso del capital social para la integración donde prevalecen las jerarquías sociales y los sistemas distributivos sin alteración. A momentos la idea de capital social se aproxima a viejas nociones de prebendalismo como cuando se dice que quienes tienen capital social tienen la posibilidad de recibir trato preferencial, incluida la oportunidad de hacer intercambio en condiciones favorables.

El paradigma del capital social pareciera asumir la “naturalidad” de ciertas relaciones sociales. Así se supone que el capital social en su tres variables de unión, de vinculación y de aproximación se da entre colectivos sociales homogéneos donde predominan cierto tipo de relaciones (el afecto en la familia, la solidaridad en el grupo o el reconocimiento en colectividades más grandes), en estas consideraciones no aparecen referencias a las relaciones de poder y conflicto que caracterizan la convivencia social.

### **c) Las ausencias**

Quisiera mencionar una debilidad y una ausencia. La debilidad tiene que ver con la integración de una adecuada perspectiva que de cuenta de la diferencia, la heterogeneidad y las relaciones de poder, como relaciones constitutivas de las relaciones sociales. En los textos que comentamos se reconoce la existencia de desigualdades, hasta se habla de invertir en capital social para el empoderamiento, pero en ellos predomina la idea de los conflictos como adjetivos y secundarios, pues aunque se reconoce la desigualdad en el acceso a recursos lo que la teoría postula es el respeto a la convivencia en la aceptación de la desigualdad. Esta debilidad, probablemente, está relacionada con el hecho identificado por Boisier de no capturar la complejidad de los problemas del desarrollo.

La ausencia a la que me quiero referir tiene que ver con la sistemática omisión de la mujer en el discurso del capital social. Esa ausencia hace difícil seguir el pensamiento de los autores quienes hablan de ella solamente en el contexto de las formas más oprobiosas de exclusión como es la de jefas de hogar pobres despojadas de capital social<sup>20</sup>. Las mujeres emergen en el discurso masculino, como una isla en el océano, como lo gratuito y lo inexplicable, diría Amorós (1991). Y es que desde el punto de vista de la teoría, esta ausencia es la expresión de un supuesto que recorre el concepto de capital social y que no considera relevante mencionar las diferencias entre hombres y mujeres. A este enfoque se le denomina neutro. Las relaciones de género aparecen -si lo hacen - tímidamente

<sup>20</sup> Literatura más reciente sobre el tema pone en tela de discusión la asociación entre pobreza y jefatura de hogar femenina, pero sobre todo cuestiona fuertemente su visibilización exclusivamente en el ámbito de las políticas asistenciales. Ver Montaña (2003).

como categorías adjetivas a considerar y toda la teoría se construye como si el acceso al capital social fuera similar para hombres como para mujeres. No ignora totalmente la diferencia, simplemente no le asigna ningún valor analítico ni explicativo a la construcción social de esas construcciones.

Dice Valcárcel (2000) que el fundamento legítimo y primero de la universalidad es la simetría. Así para universalizar la validez de la formación de capital social de manera indiferenciada para hombres y mujeres habrá que suponer que existe una cierta simetría entre la forma de estar presente en la formación del capital social para hombres y mujeres. ¿Es posible hablar de un *nosotros* común a hombres y mujeres en todas las categorías de capital social? O dicho de otra manera, ¿es posible movilizar los recursos instalados en una red para el logro de metas individuales y colectivas? Veamos algunos ejemplos:

Se dice que la *participación en redes* es un rasgo característico de las relaciones entre individuos y grupos. Vale la pena mirar estos individuos y estos grupos desde el punto de vista de su condición de género. La experiencia regional muestra que la participación femenina en redes informales es mayor que la masculina, así ellas predominan en los centros de madres u organizaciones comunitarias sin personería jurídica, mientras que ellos tienden a participar mucho más en organizaciones con mayor reconocimiento y cuyo poder no radica tanto en su capacidad de convocatoria o movilización sino en su legitimidad y cercanía con el poder. Una mirada a la participación por sexo en las organizaciones sociales puede mostrar que las mujeres tienen una presencia y capacidad asociativa inversamente proporcional a la legalidad y reconocimiento de sus organizaciones. Mientras las organizaciones empresariales tienen lo que los autores llamarían *capital de aproximación* y que en buenas cuentas es el poder económico y político, las organizaciones sociales de mujeres tienden a acumular el llamado capital social del afecto pero que desde la teoría feminista no es otro que el trabajo doméstico no remunerado y no reconocido como trabajo. Así una llega a preguntarse ¿qué tienen en común las redes político empresariales cuya solidaridad promueve el progreso de una región, con las redes de organizaciones de mujeres para distribuir el vaso de leche? ¿La lógica del afecto, la solidaridad, la reciprocidad? Parece que no mucho. La *asociatividad* es muy distinta para hombres y para mujeres. De hecho, la literatura sobre estrategias de sobrevivencia, movimientos y organizaciones sociales en América Latina da cuenta de procesos diferenciados de especialización” en la asociatividad de hombres y mujeres. La socióloga Sylvia Rivera ( 1996 ) habla en ese contexto de la especialización masculina en la gestión. Las mujeres estarían más próximas de la familia y los hombres del estado, (Valcárcel, 2000) lo que desde la perspectiva del capital social solo interesaría en la medida en que se puedan establecer redes virtuosas para que el colectivo de pobres - en este caso- acceda a tener influencia en la sociedad. Para el capital social el que las mujeres caminen leguas llevando a sus hijos a vacunar mientras sus esposos sesionan en el sindicato puede llegar a ser virtuoso en la medida que se articulen produciendo capital social de unión para el beneficio colectivo. Por el contrario, desde la perspectiva de género, esta división del trabajo entrañaría una división del poder y del prestigio muy lejos de ser simétrica.

El estudio de las redes como forma de articulación del movimiento feminista podría aportar mucho a este debate. Es curioso que ninguno de los estudiosos de capital social se haya detenido a analizar una de las experiencias más notables de construcción de redes en todas las dimensiones, basadas en el afecto o lo que se conoció como la lógica del amor y el paso a la lógica de la necesidad, proceso que implicó un esfuerzo de construcción de identidad política y social reconociendo la diversidad y su paso a la búsqueda de incidencia política para replantear las relaciones de poder. Las redes feministas en América Latina actúan en el nivel, local, regional e internacional y han tenido efectos notables en la modificación de las agendas públicas, en la adopción de políticas y en el combate a la pobreza. Su virtud está relacionada con una fuerte vocación política, de desarrollo institucional y de superación de las normas sociales y jurídicas que obstaculizaban el ejercicio de sus derechos. Las redes feministas no se concibieron como capital

social, se concibieron como fórmulas para el ejercicio de los derechos y tuvieron un impacto innegable en la percepción social de los derechos y en la desestructuración de una lógica patriarcal que naturaliza la afectividad femenina como rasgo complementario a la productividad masculina.

### **i) La reciprocidad**

Es en la idea de la reciprocidad entendida precisamente como un acto de altruismo de corto plazo e interés de largo plazo (Atria) donde puede encontrarse una de las expresiones más nítidas de la razón patriarcal. Recordando a Aristóteles, Amorós en el texto citado evoca la ética de Nicomaco donde se incluye la amistad del hombre hacia la mujer como una forma fundada en la superioridad, como la del padre hacia el hijo y, en general, la del mayor hacia el menor. Ella continúa diciendo que estas relaciones se distinguen por el hecho de sus miembros no obtienen lo mismo el uno del otro ni deben pretenderlo "así como que en ellas el afecto debe ser proporcional, de modo que el que es mejor reciba más afecto del que profesa".

Mucha literatura actual ha develado que detrás de esta lógica de la reciprocidad y altruismo se esconde la subordinación de las mujeres quienes se especializan en tareas reproductivas no remuneradas e invisibles, a cambio de una felicidad futura. Mientras la teoría del capital social recupera el altruismo, los estudios de género han evolucionado hacia el estudio de la economía del cuidado para valorizar el trabajo reproductivo. Nada más nítido que el asimétrico sentido de responsabilidad de las mujeres que tienen una doble jornada por amor y son recompensadas con gestos de afecto en la esfera privada. La familia moderna, a pesar de haber experimentado muchos cambios, se sigue sustentando en una asimétrica distribución de responsabilidades afectivas donde el altruismo sigue siendo labor femenina. En algunas sociedades, el trabajo femenino e infantil es devuelto en forma de prestigio masculino. Esto es muy evidente en sociedades con fuerte presencia de culturas indígenas, pero lo es también en las sociedades urbanas modernas donde el altruismo de las mujeres acompaña siempre la construcción de redes políticas y empresariales. No es por nada que la institución de la Primera Dama se ha consolidado en la región.

¿Podemos hablar entonces de solidaridad y reciprocidad al hecho de que las mujeres destinen más tiempo al trabajo doméstico para permitir que los varones accedan al poder? ¿Es esto solidaridad, es reciprocidad o estamos frente a un proceso de naturalización de la discriminación de género?

### **ii) Las instituciones y el poder**

No cabe duda que los autores no desconocen la importancia estratégica del acceso al poder: "la tragedia de los pobres es que cuentan con muy poco poder para cambiar su situación", dicen Siles y Robison. Ellos afirman que la superación de la pobreza está vinculada a la capacidad de los pobres de constituir capital social y, por lo tanto, de establecer nexos con las instituciones y los depositarios del poder. Una se pregunta aquí acerca de la utilidad del concepto que convierte la necesidad de construir ciudadanía y generalizar el ejercicio de los derechos en la construcción de capital social. Parecería que el concepto de capital social que alude a este proceso de acumulación de individuos y grupos para mejorar sus condiciones de vida, se lo nombra con una herramienta que convierte la lucha por el poder en una suave y armoniosa construcción de consensos.

Quiero anotar a continuación lo que aun se me presenta como pequeñas confusiones.

### **d) Las preguntas**

Una de las experiencias más interesantes de movilización social ha sido la del movimiento de mujeres que en América Latina se ha dado apartada de la institucionalidad tradicional (Estado, partidos, sindicatos) y que, basada en el concepto de autonomía organizativa, impulsó procesos de empoderamiento de las organizaciones de mujeres buscando la articulación entre el movimiento social reivindicativo y las reivindicaciones históricas. El viejo debate entre intereses prácticos y estratégicos de las mujeres en referencia la capacidad de movilizarse para obtener los cambios en la

posición y en la situación, son emblemáticos y poco estudiados por los preocupados por el tema de capital social. Por eso es que llama la atención la prioridad asignada a las formas de asociación funcionales a la lucha contra la pobreza frente a las formas de asociación que están orientadas a cuestionar y redistribuir el poder político y cultural. En ese sentido la omisión de las relaciones de género en el análisis del capital social no es inocente. Uno podría suponer que el ignorar estas experiencias tiene que ver con la valoración que se hace de ellas. Las redes feministas se han movido en la esfera de los derechos y han tendido a interpelar más abiertamente las relaciones de poder, lo que las hace menos proclives a ser incluidas en redes de negociación para erradicar la pobreza. Su lucha contra la invisibilidad del trabajo doméstico por los derechos sexuales y reproductivos y por los derechos humanos cuestiona los fundamentos de la solidaridad, la reciprocidad y la conexión desde una perspectiva comunitaria y neutra al género.

Las preguntas que surgen exceden en mucho las planteadas en el origen del concepto. Tienen que ver con los desafíos que nos permitan comprender mejor las relaciones entre economía y sociedad, los cambios en la conformación de la sociedad civil, sus agentes y sus formas y modos de operar, los cambios en las formas de hacer política, las políticas distributivas, la relación entre estado y ciudadanía y los derechos económicos y sociales, pero sobre todo, *last but not least*, tienen que ver con la reflexión crítica acerca de las implicaciones filosóficas, políticas y prácticas de nombrar o dejar de hacerlo a grupos e individuos que en sus relaciones dan cuenta de la complejidad del desafío de superar la pobreza al mismo tiempo que superamos la desigualdad.



## Referencias bibliográficas

---

- Amorós Celia ( 1991) *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Anthropos, Barcelona (p.28).
- Boaventura de Sousa, Santos (1995) *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá.
- Montaño (2003) : Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de lucha contra la pobreza” en Atria, R. et. al. (compiladores) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma CEPAL y Universidad de Michigan*, Santiago de Chile.
- Valcárcel Amelia, (2000) *La política de las mujeres..Feminismos*, Madrid
- Sylvia Rivera ( 1996) *Ser mujer indígena, chola o birlocha en la Bolivia postcolonial de los años noventa*. Subsecretaría de Asuntos de Género La Paz.



## 2. Notas sobre capital social

**Carlos Filgueira<sup>21</sup>**

- 1 Hay dos puntos que quisiera enfatizar en estos comentarios sobre los dos trabajos que abren este Seminario. Por una parte, comparto plenamente la apreciación general que hace S. Boisier acerca de los usos y abusos del concepto de capital social en la literatura reciente. A partir de las formulaciones iniciales de Putnam (1993), Bourdieu (1985), Coleman (1990) y otros, no deja de sorprender la rápida receptividad con que el término ha sido adoptado, generalizado y aplicado por todo tipo de autores y actores. Más allá del ámbito estrictamente académico, su difusión a la opinión pública en general y su aplicación a múltiples problemas sociales sustentada más en una concepción difusa e impresionista que en términos medianamente precisos, parece haber tornado tan evidente el concepto que parece no requerir de mayores especificaciones. Adicionalmente, como si esto no fuera suficiente, el sentido de su aplicación comprende una valoración unívocamente positiva del capital social como verdadera “panacea” o solución a todos los males. Creo que el aporte de Boisier llama la atención sobre uno de los problemas claves que tiene el concepto de capital social para su propio desarrollo ulterior.

El segundo aspecto está referido al trabajo de R. Atria. Me parece acertado el enfoque que presenta el estudio adoptando como punto de partida la consideración de dos ejes a partir de los cuales se establecen diferenciaciones del capital social. Los dos ejes, según entiendo, tienen que ver con dos aproximaciones diferentes de la noción de capital social. De acuerdo al autor, ello daría lugar a grados o niveles de capital social y de allí la tipología que origina los conceptos de capital “restringido”, “en desarrollo” y “ampliado”. Independientemente de las elaboraciones que efectúa el autor, en este caso, el punto que me interesa destacar es la necesidad de despejar conceptualmente las diferentes definiciones o acepciones de lo que llamamos capital social. En este punto también se encuentra a mi entender un problema clave del concepto para su propio desarrollo ulterior.

Quisiera agregar en estos comentarios algunas consideraciones adicionales a las ya elaboradas en los trabajos sobre estos dos problemas. Además del interés puntual en señalarlas debo decir que tengo la convicción que las dificultades de manejar conceptualmente la noción de capital social son considerablemente complejas y requieren remover confusiones en planos diferentes.

- 2 Las dos primeras preguntas que me parece de interés responder son ¿dónde radica la confusión y cómo podemos interpretar la rápida aceptación del concepto de “capital social” para el diseño de políticas de combate a la pobreza?.

Hay por lo menos dos planos desde los cuales podemos intentar responderlas. El primero, referido al concepto de capital social “per se”; el segundo, que alude a su aplicación para el tratamiento del tema de la pobreza.

Desde el primer plano, creo que no sería difícil establecer un consenso inicial entre los analistas con respecto a determinadas características que han hecho recientemente del concepto de capital social un instrumento analítico al que se le atribuye un elevado poder explicativo.

---

<sup>21</sup> Sociólogo, Magister, actualmente investigador de CIESU, Director de la Licenciatura de la Ciencias Sociales Aplicadas de UCUDAL, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de UDELAR, Uruguay. [filgue@mail.chasque.net](mailto:filgue@mail.chasque.net)

Por una parte, si se observa el uso y aplicación de la noción de “capital social”, me parece claro que el mismo abarca una gama muy amplia de acepciones y hechos sociales asociados. El capital social es en algunos casos, una forma de relaciones sociales establecidas a partir de “lazos fuertes” entre individuos. En otros casos, en cambio, se entiende como el involucramiento de los individuos en redes de interacción por las que circulan ciertos bienes considerados beneficiosos para el desempeño individual tales como poder, influencia, información, contactos, etc. Estas dos concepciones no se refieren a lo mismo o por lo menos ninguna de ella puede ser reducida a la otra. Se encuentra aquí a mi entender, el principal foco de confusión originado en definiciones mutuamente conflictivas. Por razones de tiempo, no es posible extenderme aquí en su desarrollo<sup>22</sup>.

Por otra parte, otra dificultad del concepto es que se encuentra asociado a expresiones sociales de muy diversa naturaleza que comprenden viejos temas de la sociología y de las ciencias sociales, en general, como aquellas referidas a participación social, formación de identidades, asociatividad, solidaridad, condiciones para la acción colectiva, empoderamiento y así por delante.

En tercer lugar, señalaría igualmente que, por extensión, la noción de capital social no es vista apenas como un atributo de los individuos. La literatura sobre el tema muestra que el concepto se ha estirado para denotar atributos de grupos, comunidades, regiones, unidades administrativas (provincias, departamentos) o países.

Tal vez, la conclusión más importante que nos dejaría un breve repaso de la genealogía del concepto es que el mismo no se refiere a una idea nueva en la sociología o en las ciencias sociales. Alejandro Portes (1998) ha llamado la atención en diversos trabajos acerca de una serie de características del desarrollo del concepto entre las que destaca el hecho que las nociones básicas que hoy busca incorporar la noción de capital social, han sido parte constitutiva del cuerpo de ideas centrales de los clásicos de la sociología (por ej. Durkheim con la idea de cohesión social como defensa del individuo ante su autodestrucción, o Marx cuando alude a lo que hoy muchos llamarían “empoderamiento” en el proceso de transformación de la “clase en sí” en “clase para sí”). Sería relativamente fácil identificar en la literatura posterior la persistencia de estudios en el mismo sentido. En particular, me parece de interés recordar al clásico estudio de Banfield sobre el Sur de Italia (Montegrano) en el que identifica y acuña el término de “familismo amoral” para denotar un tipo de comunidad en la que los *lazos fuertes* de solidaridad no van más allá del círculo interno de las unidades familiares (Banfield, 1958). De acuerdo al estudio, la desconfianza generalizada entre los miembros de la comunidad no proveía los incentivos necesarios para el desarrollo de acciones colectivas debido a la carencia de moralidad colectiva y de ethos en la convivencia comunitaria, en virtud del cálculo negativo sobre el costo de oportunidad para emprender acciones colaborativas. Puesto en clave contemporánea, hoy, probablemente, nos referiríamos a una comunidad sin o con escaso capital social o bien, a una sociedad civil débil. Es dudoso sin embargo, que con ello, hubieramos agregado algo más que un cambio de denominación.

- 3 Independientemente de su poder explicativo es importante considerar otras razones que han contribuido a imponer el concepto de capital social en ámbitos tan diferentes como el académico, periodístico o el uso creciente que se registra en la opinión pública e ideas dominantes de la época. En este sentido, me parece de interés avanzar a manera de hipótesis, tres razones:

---

<sup>22</sup> El punto lo he desarrollado con mayor detenimiento en Filgueira, 1999.

Por una parte creo que la valorización de la “sociedad civil” y el empoderamiento de la comunidad y grupos de privados ha recibido una marcada aceptación por parte de propuestas e interpretaciones optimistas que enfatizan fuertemente la emergencia del “movimiento social” como el actor privilegiado en el nuevo escenario político de la posmodernidad. Lo mismo podría decirse de las ideas acerca de la “democracia directa” o del neopopulismo participacionista.

Desde otras tiendas ubicadas ideológicamente en las antípodas, me parece también reconocible un atractivo indudable que ha ejercido la noción de capital social sobre la propuesta de descongestionar el Estado, reducir sus atribuciones y transferirlas a la sociedad civil. En este caso, no se trata sólo de ideas que han crecido a la sombra del neoliberalismo sino de una propuesta de transferencia de la tradición anglosajona (baja estaticidad, solidaridad horizontal inglesa) a los países con tradiciones políticas dadas por un fuerte patrimonialismo, corporativismo, paternalismo y modalidades clientelares.

La tercera razón que quisiera adelantar se refiere al papel que ha jugado la propuesta de capital social en el marco de la competencia interdisciplinaria. No cabe duda que el concepto se introduce naturalmente en el debate –que ya es histórico- entre abordajes o reduccionismos de tipo “economicista” y “sociologista”. En mi opinión, la noción de capital social recupera los argumentos a favor de explicaciones acerca de la relevancia de las variables culturales, del “hombre socializado” y de las determinantes sociales del comportamiento humano en desmedro de la vigencia del modelo neoclásico dominante y su concepción de la racionalidad económica. En rigor, la aceptación de todo aquello que implica la noción de capital social ha tenido una función legitimadora de paradigmas y teorías diferentes a los que ofrece la economía. Por esta razón probablemente, haya sido en el ámbito de los organismos internacionales y multilaterales o en los círculos de diseño e implementación de políticas en donde se viene suscitando un mayor debate en torno al concepto.

- 4 Por otra parte, hay consideraciones de otro orden que no quisiera omitir en este breve comentario. La introducción del concepto de capital social ha tenido éxito en la medida en que se ha referido en general a hechos, resultados o procesos sociales considerados positivos o beneficiosos tanto para los individuos como para la sociedad. Mayor participación, mayor empoderamiento de grupos sociales o bien, el incremento de activos de los hogares basados en formas de interacción social, constituyen recursos positivos a la par que el capital físico, financiero o el capital humano. No obstante, hay otros resultados indicativos de que el capital social bajo ciertas circunstancias puede representar problemas para el desarrollo personal o bien, colectivamente, dar lugar formas de interacción social francamente negativas.

Por definición, si la pertenencia a determinadas redes de influencia o la participación en una comunidad de individuos que comparten normas de reciprocidad y solidaridad fuertes representa un activo individual, un sistema de esta naturaleza es excluyente de los que quedan fuera de tales redes. Se pueden imaginar múltiples ejemplos al respecto. Por lo pronto, hay suficientes investigaciones que ponen en evidencia que ciertos sectores del mercado de trabajo o de la economía bajo determinadas circunstancias, pasan a ser virtualmente colonizados por una etnia o por inmigrantes de determinados países. Cuando esto es así, las chances de acceso para los individuos de otro origen se reducen o se anulan. Estudios sobre los Estados Unidos sugieren que es difícil participar en el sector transportes en Miami si no se es cubano o en el sector informal de la vestimenta en Los Angeles para los no dominicanos. Si un dólar circula en la comunidad coreana nueve veces antes de salir de la propia comunidad pero no así

en la comunidad compuesta por la población de origen africano, ello no sólo es indicativo de grados variables de capital social de las dos comunidades y de los individuos, sino también establece los criterios o requisitos (áreas de igualdad) incluyentes y excluyentes.

Estos ejemplos ilustran sobre otro tipo de efecto adverso del capital social. Bajo ciertas circunstancias y en el caso extremo, el tipo de relaciones sociales que se establecen corresponden a modalidades particulares de organización de la economía en la cual se combinan muchos de los rasgos del *capitalismo tradicional* en los términos de Sombart y Weber: formas preburocráticas asentadas en sentimientos comunitarios y fraternos, patrimonialismo, nepotismo, favoritismo y explotación de relaciones particularistas. En el plano político -menos lejano tal vez- es el análisis que en el mismo sentido realiza R.K. Merton al examinar la *máquina política* organizada en torno a la inmigración predominantemente irlandesa en Chicago o los estudios sobre clientelismo político en América Latina.

El tercer aspecto problemático se refiere al pesado sistema normativo de control social y coerción propios de comunidades pequeñas o aisladas en las cuales las relaciones *cara a cara* con un muy bajo nivel de anonimidad pueden ofrecer los beneficios característicos del capital social (por ej. seguridad ciudadana, integración social, sentimiento de comunidad, identidad) a costa de problemas de diferente índole tales como el desarrollo de la personalidad, proceso de individuación, acción electiva vs. acción normativa o diferenciación social. En este sentido, es probable que el “padecimiento de los males de integración” de la sociedad contemporánea hayan tenido como efecto una idealización romántica de las formaciones sociales opuestas.

Por último, el principio que rige la distribución de recursos entre los miembros pertenecientes a una red de capital social excluyen criterios de capacidad, idoneidad o destrezas para el desempeño de roles económicos o sociales. Más allá de capacidades para desenvolverse en formas asociativas o solidarias, los beneficios obtenidos se sustentan en principios particularistas (etnia, comunidad de inmigrantes, amistad, patronazgo, religión, vecindad, comunidad política) y no universalistas.

La cohesión de una red de esta naturaleza está basada en criterios que son competitivos con un orden organizado en torno a méritos y capacidades. La sociología tiene una larga tradición de estudios –y debates- acerca de los criterios de asignación de individuos a los roles sociales. A pesar de la excesiva simplificación acerca de la superioridad de los criterios universalistas – confundidos a veces con los rasgos particulares de la “modernización”- parecen existir buenas razones para reconocer que la remoción de los criterios particularistas en la asignación de roles técnicos, económicos o productivos es un requisito necesario para una realización más plena de la vida social.

Una de las áreas de aplicación del concepto de capital social ha sido la cuestión de la pobreza y las políticas de combate a la pobreza. Los trabajos de Caroline Mosser realizados desde el Banco Mundial y la propuesta del cuerpo de ideas que se expresa en el *Asset Vulnerability Framework (1998)* ha tenido la virtud de focalizar la atención en los recursos que movilizan o eventualmente pueden movilizar los sectores pobres y sobre la naturaleza y tipo de estos activos. Sus recomendaciones buscan mejorar el portafolio de activos de los hogares pobres mediante estrategias que alivien la carga de la mujer (doble trabajo femenino) descompriman las presiones originadas en la carencia de servicios básicos e infraestructura, y refuercen el capital social de los hogares y de la comunidad. Las ideas centrales de Moser se inscriben en una línea de trabajos que han procurado examinar el origen, construcción y desgaste de los activos

de los hogares que se caracterizan por ser diferentes (o alternativos) a los activos económicos o financieros. En esta línea de estudios he participado no hace mucho tiempo de los equipos de trabajos constituidos por la sede de Montevideo de la CEPAL aunque no es aquí el lugar para extenderme en referencias a los mismos. Sin embargo, hay algunos puntos que quisiera señalar al respecto.

Los estudios empíricos comparativos llevados a cabo por Moser sobre cuatro comunidades, han aportado valiosos elementos para el avance en la conceptualización del capital social (Moser, 1996). No obstante, también manifiestan las limitaciones de una conceptualización todavía ambigua o contradictoria del capital social. Lo que han mostrado nuestros estudios es que el reforzamiento de los *lazos fuertes* en que descansa una de las definiciones del capital social, no siempre conduce a los resultados esperados o bien, si los logran, es sólo parcialmente.

En realidad, las estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil de los pobres tienen escaso efecto sobre la condición de pobreza y sobre la probabilidad de salir de esa condición. Aparentemente, cuando se fomentan lazos fuertes entre iguales (pobres) el mejor resultado que se puede esperar es el de dotar a los pobres de recursos adicionales para la sobrevivencia en la condición de pobre.

Lazos fuertes, crecimiento de solidaridades, apoyo mutuo, confianza en los otros, mejoran el desempeño de los miembros, pero la información y recursos que circulan por este tipo de redes homogéneas compuestas por pobres no es en propiedad una estrategia de combate a la pobreza. La información, los contactos o la influencia que aporta cada miembro de la red es redundante con lo que se reduce la probabilidad de movilidad ascendente. En este sentido, comparto plenamente el análisis y la propuesta de “empoderamiento” de la ponencia de R. Atria, y me parece necesario agregar que los objetivos de políticas de esta naturaleza deberían incluir no sólo el fortalecimiento del *capital social interno* del grupo o población en cuestión sino el llamado *capital de nexos* que vincula al grupo con experiencias y contextos diferentes a su propio entorno.

- 5 El punto conduce al segundo aspecto que quería comentar relativo a la relación pobreza-capital social. En principio, cualquier avance conceptual o si se quiere, la afirmación sucesiva de un concepto hasta demostrar su utilidad, pasa por múltiples instancias de investigación o de sucesivas pruebas de tipo ensayo-error. El capital social se ha vuelto un concepto sobre la pobreza que podemos llamar de “tercera generación”. En América Latina por lo menos, me parece posible distinguir un cuerpo de conceptos de “primera generación” referidos a la pobreza -que no fue más que una selección de estadísticas básicas- un segundo cuerpo de “segunda generación”, entre los cuales se destacó primero la “metodología de la línea de pobreza” y luego el índice NBI (necesidades básicas insatisfechas) mientras que en la actualidad, las nociones de activos y capital social y por extensión, de exclusión, desafiliación institucional, y segmentación, aparecen como las nuevas aproximaciones a la caracterización y análisis de los sectores de privados. Creo que se podría avanzar todavía más y afirmar que en gran medida, la noción de capital social se ha venido desarrollando en América Latina a propósito de la problemática de la pobreza más que como un concepto que aspira a una validez más general independientemente de cualquier problemática particular. Esto me lleva al último comentario que quisiera poner a consideración.
- 6 Entiendo que no hay nada inesperado en los problemas que suscita el intento de introducir la noción de capital social en el cuerpo de conceptos que empleamos para explicar los fenómenos sociales. De hecho, es normal en el proceso de conocimiento que nuevos conceptos se abran espacio a partir de formulaciones imprecisas, a veces contradictorias y que no terminan por conformarnos plenamente. Más bien, tales

procesos son parte de la rutina o de la parsimonia de la formación de teoría y pueden ser observados como etapas sucesivas del desarrollo de los nuevos conceptos. Pero precisamente por esta razón es que debemos percibir el movimiento en el sentido típico de la *construcción de un concepto*. Cualquier innovación importante que hemos conocido en las ciencias sociales ha estado por lo general, basada en la construcción de nuevos conceptos y no hay razón para pensar que con la noción de capital social - cualquiera sea su futuro- debería pasar otra cosa.

Asumir este idea implica evaluar cuidadosamente cuál o cuáles serían los caminos más promisorios para realizar la tarea. Los tres trabajos que se han presentado para iniciar este Seminario muestran claramente la necesidad de estos estudios y los frutos que podemos obtener cuando transitamos el camino de la reflexión que vincula el capital social a la condición de pobreza. A más largo plazo, sería importante que este tipo de emprendimientos se viera complementado con otro tipo de abordajes que estamos necesitando, ya sea mediante las aplicaciones del concepto a otras esferas de lo social o bien, por la reflexión en el campo propiamente teórico o conceptual.

Sobre este punto para finalizar, un breve comentario. Tal vez sea excesivamente ambicioso e inconducente pretender llegar a una “teoría del capital social”. Tal como lo conocemos en sus formulaciones actuales, no parece razonable esperar que el concepto de capital social pueda tener el estatus de una teoría aunque nadie puede anticipar el alcance que con el tiempo puede llegar a tener. Hay otras aproximaciones, sin embargo, que pueden ayudar en el camino de la construcción del concepto. Con esto me refiero en particular, a la posibilidad de introducir modificaciones de marcos analíticos ya desarrollados y, en algunos casos, poderosos y fuertemente formalizados. En este mismo Seminario hay propuestas de este tipo y una parte importante de las investigaciones recientes se inscriben en esta línea. Por ejemplo, esto se viene haciendo con respecto a los estudios sobre la relación entre activos de los hogares, en referencia a la función productiva o al núcleo duro de la formulación en la economía neoclásica – la propuesta de tratar al “capital social” como equivalente a otros tipos de capital- o bien en relación al paradigma de la estratificación y movilidad social correspondiente al estudio de las dimensiones relevantes para la comprensión de la estructura social. En suma, de aquí en adelante debería encontrarse un balance adecuado entre las diferentes aproximaciones teóricas y empíricas de la investigación social como forma de favorecer un proceso acumulativo que favorezca la confluencia y no la dispersión.

## Bibliografía

---

- Banfield, Eduard (1958): "The Moral Bases of a Background Society", New York, Free press.
- Bourdieu, P. (1985): " The Forms of Social Capital" en *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. J. Richardson , N.Y. Greenwood.
- Coleman, James S. (1990): "Social Capital", *Foundations of Social Theory*, The Belknap Press of Harvad University.
- Filgueira C.H., "Vulnerabilidad, Activos y recursos de los hogares: una exploración de Indicadores", en Kaztman R. (Coord) *Activos y Estructura de Oportunidades*, CEPAL, Oficina de Montevideo, 1999.
- Portes, Alejandro (1998) "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna" en Carpio, Jorge e Irene Novacosvky De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales. SIEMPRO/FLACSO, Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- Putnam, R. (1993): "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy". Princeton, University Press.
- Moser, C. (1998): "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies". World Development, vol. 26, No.1, The World Bank.
- Moser, C., (1996). Confronting Crisis: A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities. In: *Environmentally Sustainable Studies and Monograph Series No.8*, World Bank, Washington DC.

### **III. Panel 2. Capital social, redes y evaluación de programas públicos**

---

#### **A. Exposiciones**

##### **1. Capital social y movilidad ocupacional en el Cono Sur<sup>23</sup>**

**Vicente Espinoza<sup>24</sup>**

###### **a) Introducción**

Las dificultades que ha presentado la movilidad ocupacional ascendente durante las últimas décadas en los países del cono sur, ha moderado la extendida influencia que se asignaba al logro educacional y ha puesto el foco en el rol de los contactos personales y el capital social. El artículo revisa la contribución del capital social en el acceso a ocupaciones de alto estatus, controlando otros factores. Una encuesta de fuerza de trabajo aplicada en septiembre de 2000 permitió obtener datos de movilidad ocupacional y redes sociales en las ciudades de Montevideo, Buenos Aires y Santiago.

Las redes sociales que caracterizan el capital social establecen una diferencia significativa en el acceso y mantención en ocupaciones de alto estatus, cuando se les compara con trabajadores en posiciones menos calificadas. Más aún, el poder explicativo del capital social se mantiene aún controlando por el efecto de las disposiciones individuales y las características demográficas de los trabajadores.

---

<sup>23</sup> La investigación que sirve de base a la presentación contó con apoyo de FONDECYT (1900818) y DICYT - USACH.

<sup>24</sup> Investigador Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. [vespinoz@usach.cl](mailto:vespinoz@usach.cl)

La fuerza de los lazos, la fuerza de la posición y los barrios mixtos en términos socioeconómicos entregan un apoyo significativo ya sea al acceso o mantención en posiciones de alto estatus. Los lazos fuertes parecen ayudar al trabajador a sacar ventaja de su acceso a círculos sociales distantes, así como pueden ayudar a reforzar una posición ganada. Contactos confiables, disponibles de modo expedito, y con los cuales se mantiene contacto frecuente, son la llave que abre el mundo del trabajador hacia círculos sociales distantes. Un contacto fuerte, que favorece el acceso a posiciones de alta demanda va en contra del difundido argumento de la “fuerza de los lazos débiles”, (Granovetter, 1995) a la vez que hace resaltar la ubicación estructural de los contactos y la calidad de los recursos que manejan.

Adicionalmente, los datos indican que se requieren composiciones distintas de capital social cuando se trata de ascender ocupacionalmente que cuando se buscan conservar posiciones. La movilidad ascendente requiere también de redes de mayor tamaño que idealmente deben incluir funcionarios de organizaciones sin fines de lucro.

### **b) Redes Sociales de Apoyo a la movilidad ocupacional**

El cambio desde una economía de base agrícola a otra industrial durante el siglo XX en América Latina promovió la movilidad ocupacional ascendente hasta los años 1970s (Filgueira/Geneletti, 1981). La expansión de oportunidades tenía una magnitud tal que personas de familias modestas o círculos sociales desaventajados conseguían acceso a ocupaciones administrativas o profesionales. En este favorable contexto estructural, las explicaciones de la estratificación social en aquellos días dejaban de lado los factores que no remitieran al capital humano, especialmente el ajuste a un sistema de valores modernos. El capital social, las redes sociales de apoyo, los contactos personales quedaban fuera del foco analítico, a pesar del peso que poseían en el logro ocupacional (Barozet 2002, Lomnitz 1994).

Hoy en día, las oportunidades de movilidad parecen menos abundantes y aún trabajadores de alta calificación no pueden dar por descontado que alcanzarán un estatus superior al de sus padres, para no hablar de sus expectativas de carreras exitosas. La carencia de oportunidades no debe tomarse como sinónimo de un declinio generalizado o una sociedad cerrada, porque también muchos trabajadores pueden mostrar carreras exitosas.

Las dificultades que ha presentado la movilidad ascendente en las últimas décadas ha modificado la visibilidad de los factores asociados con ella, para poner en el foco el rol de los contactos personales y moderando la supuesta ubicuidad del logro educacional. Sin desconocer su peso, la escolarización masiva que incrementó la calidad del capital humano y promovió la internalización de valores modernos no es una explicación suficiente para la movilidad ocupacional. No obstante, el desarrollo de capital humano tenía su base estructural en la masiva inversión pública a través de políticas educacionales, la regulación de las relaciones laborales así como el desarrollo de sistemas de salud pública y sistemas de previsión; estas inversiones favorecieron la movilidad ascendente, especialmente de los hijos de los empleados públicos (Barozet 2002). De alguna manera, las políticas de ajuste estructural implementadas desde los años 1980s, en su búsqueda por reducir el tamaño del sector público no sólo privatizaron empresas y servicios, sino también el apoyo que el estado prestaba a la los procesos de movilidad.

En la búsqueda de otras claves explicativas de la movilidad en América Latina, un número creciente de propuestas ponen su énfasis en la contribución del capital social. Los elementos asociados con el capital social –contactos, cuñas, palancas, amistades– ganaron una mala reputación durante el siglo pasado, porque sesgaba las oportunidades hacia quienes tenían los contactos adecuados, soslayando las capacidades de otros. A pesar de su desprestigio y el cuestionamiento ético, el capital social operaba en las sombras de la formidable expansión de oportunidades educacionales durante el siglo XX. En particular, las oportunidades de acceso a liceos públicos de excelencia o prestigiosos colegios privados requería movilizar influencias a través de redes personales (Lomnitz 1994).

El término capital social en América Latina entró al debate para llenar un vacío teórico que era más evidente en el campo de las políticas públicas que en otras áreas. Estudios sociológicos y antropológicos habían criticado desde comienzos de los 1970s, una definición estadística de pobreza que identificaba a los pobres como una categoría de personas con bajo ingreso o carencias críticas. La antropóloga Larissa Adler-Lomnitz estableció una línea de investigación en comunidades pobres que ha sido continuada hasta los 1990s (Lomnitz 1975, Raczynski/Serrano 1985, Moser 1996, Espinoza 1999). Los estudios comunitarios cualitativos son un antecedente directo en la conceptualización del capital social, porque encontraron que, para arreglárselas en una situación de carencia, los pobres movilizaban activamente sus recursos económicos y sociales.

Los estudios comunitarios, sin embargo, presentaban dos limitaciones principales: su sesgo adaptativo y una escasa preocupación por el contexto social más amplio del cual participaban estas comunidades. El comportamiento de los pobres era caracterizado como una lucha por la sobrevivencia, incluso en términos de “estrategia”. Aunque pudiera ser en alguna medida acertada, esta descripción permitía comprender las conductas de los pobres sólo en un marco adaptativo (Raczynski/Serrano 1985). Recién a comienzos de los 1990s el término “estrategia de sobrevivencia” comenzó a perder su poco justificada popularidad para caracterizar conductas que tenían poco, si algo de estratégicas, porque la sobrevivencia era simplemente la vida cotidiana de los pobres (Roberts 1991, Espinoza 1999). Una visión idealizada de la vida de los pobres permeó también los estudios comunitarios, que describían su sistema de intercambios económicos y sociales como “reciprocidad generalizada” (Lomnitz 1994, Moser 1996). Esta caracterización de las comunidades pobres no las ubicaba en su contexto de relaciones con círculos sociales diferentes o distantes, para transformar en virtud su principal limitación: los intensos intercambios dentro de los límites del barrio habían construido una celda de lazos fuertes que perpetuaban la pobreza (Espinoza 1999).

Eventualmente, los agentes de políticas públicas comenzaron a considerar el capital social como un activo que debiera ayudar a los individuos a superar la pobreza y prevenir su reingreso (Moser 1996). Claro está, el concepto de capital social tenía, para todos los fines prácticos, un uso sensibilizante<sup>25</sup>, que ayudaba más a formular orientaciones para las políticas sociales que modelos de intervención rigurosos. Más aún, el debate sobre las definiciones de capital social estaba lejos de alcanzar consenso (Durston 2000). Una definición, en la veta del desarrollo comunitario ponía énfasis en la creación de recursos colectivos que mejorarían la calidad de vida de los pobres (PNUD 2000). La pertenencia a asociaciones de diverso tipo era su consecuencia operativa más típica, unida a la recomendación de alianzas entre organizaciones comunitarias de base, asociaciones filantrópicas y servicios públicos (Atria y otros 2003).

El enfoque asociativo del capital social tiende a fundirlo con la sociabilidad, por lo que intentar diferenciarlo de las relaciones sociales se convierte en una ardua labor (Atria y otros 2003). Si el capital social consiste en movilizar los recursos encastrados en relaciones sociales, cualquier relación social puede concebirse como “un capital latente”. La pregunta es entonces ¿bajo qué condiciones estas relaciones sociales se convierten en recursos? Putnam (1993) resolvió este problema distinguiendo entre un “capital social utilizable” y otras formas de sociabilidad que no contribuirían al avance de la comunidad. En este punto, el capital social se hace altamente normativo y funcional a la agenda de desarrollo comunitario.

De todas formas no es clara cuál sería la explicación del aporte que el capital social asociativo pudiera realizar al mejoramiento ocupacional, salvo que se lo plantee en los términos algo idealizados del desarrollo local sostenible (Arocena 1995). Valga acotar a su favor, que el “capital social comunitario” puede no ser adecuadamente detectado por una encuesta de fuerza de

---

<sup>25</sup> De acuerdo con Bulmer (1984) los conceptos sensibilizantes, de manera similar a las metáforas, establecen vinculaciones entre campos previamente desconectados, lo cual lleva a pensar los fenómenos sociales bajo un nuevo enfoque. Para ser operativo, este tipo de conceptos requiere una validación a través de la investigación empírica.

trabajo. En una encuesta, las características de la comunidad no sólo reflejan la percepción del respondente, sino que aparecen como atributos de los individuos; por ejemplo, si pertenece o no a alguna asociación.

Otra definición, más arraigada en la tradición de los estudios de redes sociales, establece la movilización de recursos a través de contactos sociales como el rasgo distintivo del capital social (Lin 2000, Espinoza 2001). Capital en esta definición, más que una metáfora es un recurso que agrega valor a la unidad que lo moviliza en una red social. Desde este punto de vista, el capital social se refiere a cómo unidades individuales logran acceso o sacan partido de los recursos “incrustados” en su red social. Dado que las unidades que movilizan el capital social pueden ser individuos o grupos, puede decirse que la definición incluye la versión asociativa del capital social. Aunque Lin (2001) ha extendido esta definición de capital social desde la acción instrumental a la expresiva, su lógica se ajusta mejor con la primera. En efecto, la definición de Lin (2001) dice poco acerca de la creación de recursos sociales; dado que su foco está puesto en el acceso y uso de recursos, debe suponerse un escenario de estrategias de mercado en un juego de suma cero.

El logro de estatus es un campo de estudios especialmente apto para probar proposiciones acerca del capital social y la acción instrumental porque en realidad corresponde a “un proceso por el cual los individuos movilizan e invierten recursos a cambio de ganancias en su nivel socioeconómico” (Lin 2001:78). El estudio del logro de estatus en América Latina tiene un impacto adicional, ya que puede establecer un marco adecuado para las políticas de reducción de la pobreza; después de todo, esta última es un caso especial de logro de estatus.

La explicación del logro de estatus, hasta el momento, ha dejado bastante espacio para evaluar la contribución de factores adicionales. De acuerdo con la teoría de Lin, la proposición clave a contrastar es “que el éxito de la acción está positivamente asociado con el capital social” (2001:60). Sería ingenuo, sin embargo, suponer que el capital social reemplaza el efecto de factores como la escolaridad, la calificación o el sexo de un trabajador/a; la contribución del capital social tiene valor si se mantiene como efecto neto, después de descontar el efecto de otros factores. Una formulación más exigente para la proposición de Lin debiera evaluar el peso de esta explicación del logro de estatus frente a explicaciones alternativas. En este artículo se consideran variables propias del capital social junto con características personales de los entrevistados, que comprenden al sexo, participación económica, escolaridad, lógicas de integración normativa y posición del respondente en el hogar.

Los datos presentados en el artículo provienen de una encuesta en Montevideo, Buenos Aires y Santiago aplicada en septiembre de 2000 a 1367 trabajadores/as (Fondecyt 1990818). A diferencia de otras encuestas de movilidad ocupacional, ésta considera información de hombres y mujeres, sean o no jefes o jefas de hogar. La encuesta reunió información sobre la historia laboral de trabajadores/as que al momento de la encuesta tenían entre 35 y 50 años de edad; no se entrevistaron trabajadores más jóvenes o más viejos para evitar los sesgos que establece la entrada y salida de la fuerza de trabajo. Los datos, por lo tanto, no representan la situación de la fuerza de trabajo en estas ciudades, mucho menos en el país, sino que las carreras individuales de este grupo de trabajadores/as. Estos trabajadores/as conforman una cohorte relativamente homogénea en términos de sus características demográficas y su participación en la fuerza de trabajo. En estas edades, los trabajadores se encuentran generalmente en el punto más alto de su carrera laboral, mientras que sus familias están consolidadas.

La encuesta también reunió información de redes sociales, la cual puede utilizarse para probar hipótesis acerca de la influencia de los contactos sociales en el logro ocupacional<sup>26</sup>. La encuesta incluyó un generador posicional para obtener información acerca de contactos con funcionarios que los respondentes pudieran tener. Las posiciones consideradas son miembros de

<sup>26</sup> Una explicación completa de la metodología de redes utilizada en esta encuesta puede encontrarse en Espinoza (2001).

organizaciones, líderes locales, dirigentes o miembros de un partido político, responsables de organizaciones sin fines de lucro y funcionarios públicos. La información de redes sociales se obtuvo también utilizando dos generadores de nombres: uno para cuatro contactos íntimos y otro para 16 contactos laborales.

La red social de esta encuesta contiene 7369 contactos lo cual representa un tamaño promedio de 5 a 6 contactos por cada red personal. El tamaño es más pequeño que el reportado en otros estudios; Espinoza (1999) reporta nueve contactos y siete en otra encuesta CNSP (1996). Las diferencias de tamaño tienen directa relación con el foco de cada encuesta: mucho más específico en esta última encuesta que en las anteriores. De hecho, la red laboral de uno de estos estudios contiene tres contactos, exactamente, el mismo número que en esta encuesta (Espinoza 1999).

### c) Movilización de capital social para el logro ocupacional

El análisis del uso del capital social para la movilidad ocupacional considera el ascenso y la reproducción en posiciones de alto status. Esta medición se realiza al nivel nominal en la medida que no existen escalas ocupacionales continuas disponibles, que sean comunes para ciudades de la encuesta<sup>27</sup>. La variable dependiente agrupa las ocupaciones en gerencia, de profesionales, técnicos y trabajadores administrativos calificados en una categoría y las restantes en otra. Las categorías de mayor estatus poseen una alta herencia ocupacional, pero también reclutan trabajadores de orígenes más modestos (Espinoza 2002). En gran medida, alcanzar cualquiera de estas categorías ofrece un refugio seguro contra la pobreza, incluso para la generación siguiente. El Cuadro 1 muestra la distribución de las ocupaciones en la muestra..

**Cuadro 4**  
**DISTRIBUCIÓN DE OCUPACIONES EN CIUDADES DEL CONOSUR**  
(porcentajes)<sup>28</sup>

	Santiago	Buenos Aires	Montevideo	Total
Profesional Gerencial	13.1	15.7	4.0	11.2
Técnica Administrativa	21.3	15.2	11.3	16.7
Semicalificada	18.9	22.0	30.3	23.1
Especializada	31.7	31.2	33.3	32.0
No calificada	15.0	15.7	21.3	17.0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Fondecyt 1990818

Las dos categorías ocupacionales más altas comprenden 34% en Santiago, 31% en Buenos Aires y sólo 15% en Montevideo. La situación de esta última capital se debe a la sobre-representación de trabajadores especializados y no calificados, lo cual disminuyó el peso de las ocupaciones de mayor estatus. Aunque no hay una explicación convincente para la distribución de ocupaciones en la muestra de montevideana, no por ello los datos debieran quedar de lado. El análisis agregado controla las diferencias entre ciudades de forma que el peso de otros factores puede apreciarse "descontaminado" del efecto de la ciudad.

El análisis se realiza utilizando el contacto como la unidad de análisis, lo cual es una alternativa algo más adecuada que el uso de las características agregadas de los miembros de la red, que se tratan como atributo de los entrevistados. El análisis al nivel de contactos se acerca más a los fundamentos del análisis de redes, cuya unidad de análisis es el contacto y no los individuos. De

<sup>27</sup> La escala de estratificación ocupacional que propone CEPAL (2000) posee una fuerte correlación positiva con los niveles de ingreso de los grupos ocupacionales, pero su uso requeriría ajustar por las diferencias de precios en los países. La alternativa de utilizar la línea de pobreza resultaría poco confiable con datos de ingreso sin ajustar de acuerdo con los procedimientos de ajuste –confidenciales– utilizados en las encuestas de hogar.

<sup>28</sup> Las cinco categorías agrupan 19 tipos de ocupación que se retuvieron en la post-codificación de la pregunta abierta sobre descripción de oficio y cargo que realizó el respondente. El nivel "semi- calificado" correspondería al más bajo de lo que algunos estudios designan como ocupaciones no manuales. En clasificaciones menos centradas en la ocupación formarían parte de la clase obrera (Wright 1994).

esta forma, puede apreciarse mejor el efecto de las características del contacto en el resultado. En esta alternativa de análisis, las características del respondente se convierten en una "variable estructural" (en el sentido de Blau) porque se repiten para cada contacto del entrevistado. Alguna distorsión puede ocurrir debido a que la distribución de los atributos individuales queda ponderada por el tamaño de la red, lo cual altera el peso que tendría si se consideraran aisladamente. A pesar del sesgo, el análisis a nivel de contactos es preferible a las medidas de resumen por red, debido a que muestra con más claridad el efecto de los contactos.

El análisis prueba explicaciones competitivas del logro ocupacional. La más difundida se refiere a la internalización de valores que favorecen la integración social. La escolaridad del entrevistado así como dos escalas de orientaciones culturales sintetizan la racionalidad individual que organiza la participación en el mercado de trabajo. Una escala varía desde integración pasiva a reflexividad crítica, mientras que la otra expresa la acción estratégica orientada por criterios de mercado (Dubet 1995, Espinoza 2001). La reflexividad en este contexto se refiere a la habilidad de los entrevistados para tomar una distancia crítica con respecto a su posición social. El análisis incluye un conjunto de variables sociodemográficas que controlan por diferencias individuales; las definiciones operacionales de las variables independientes se encuentran en el anexo. Se consideran, además, las condiciones del mercado laboral con indicadores de estabilidad y condiciones de entrada.

La segunda explicación se refiere al efecto del capital social. Cuando se analiza el efecto del capital social en la movilidad ocupacional no se quiere afirmar que éste reemplace el de otros factores, especialmente la escolaridad, sino que debe entenderse como un efecto neto de la incidencia de otros factores. El capital social aparece en sus expresiones instrumental y asociativa, adaptada al nivel de análisis de contactos.

El enfoque instrumental pone énfasis en la calidad de los contactos para servir de puente entre círculos sociales distantes y conseguir acceso a recursos escasos, desigualmente distribuidos en la sociedad. De acuerdo con este enfoque, el capital social involucra contactos que son diversos en términos de cuán lejos ellos alcanzan, el rango que cubren y su distribución en una escala de estatus (Lin 2001). Una primera indicación de diversidad es el tamaño de la red, ya que mayor tamaño involucra contactos diversos con mayor probabilidad. Los recursos considerados en la encuesta son información y consejo. Las variables que especifican este enfoque se refieren a la fuerza de los lazos, débiles o fuertes; la fuerza de la posición, esto es el origen socioeconómico; y la fuerza de la ubicación, esto es la posibilidad que el contacto aporte acceso a nuevos círculos sociales.

La lógica asociativa del capital social pone su énfasis en la participación en asociaciones voluntarias así como en la confianza interpersonal. La mayor fuerza de los lazos sociales se asocia usualmente con vínculos de apoyo emocional, social y económico, así como la formación de grupos cohesivos y el desarrollo de creencias compartidas. Este indicador de capital social presenta la limitación de referir a un grupo que comparte el mismo tipo de recursos, por lo que se deben considerar complementariamente elementos que aportan diversidad a la red social. Un elemento de diversidad es el carácter socioeconómico mixto del barrio. En la misma perspectiva se consideran algunos intermediarios institucionales, que fueron incluidos de manera individual: militantes políticos, funcionarios públicos, miembros de organizaciones del tercer sector y miembros de organizaciones comunitarias de base, incluyendo dirigentes.

La técnica de análisis consiste dos regresiones logísticas cuyas variables dependientes son el acceso y conservación de ocupaciones de alto estatus, cada una de las cuales fue estimada con el mismo set de predictores. La regresión logística permite desarrollar modelos con variables dependientes dicotómicas, las que son convenientemente transformadas. Los coeficientes se interpretan de modo similar a la regresión lineal —el signo del coeficiente indica incremento o reducción y su magnitud se asocia con la magnitud del efecto— pero en este caso no se entrega el

equivalente a los coeficientes estandarizados, por lo que no puede compararse la magnitud entre ellos al corresponder a escalas de respuesta diferentes.

#### **d) Resultados<sup>29</sup>**

Antes de entrar en el análisis de los efectos del capital social, resumamos brevemente los elementos relativos a la influencia de otros factores. En cuanto a la explicación centrada en el capital humano, la escolaridad posee un fuerte efecto positivo, que no debe asociarse con una integración pasiva. En efecto, quienes muestran mayores posibilidades de ascenso son aquellos que muestran mayor distancia crítica con respecto a su situación social. Quienes muestran mayor probabilidad de ascenso son aquellos entrevistados más insatisfechos pero que buscan modificar la situación recurriendo a su creatividad.

En lo demográfico, la condición de mujer jefa de hogar tiene un efecto negativo en la movilidad, el cual puede asociarse con la retirada de la fuerza de trabajo que, dadas las normas de la cultura dominante, se hace habitualmente con el fin de asumir responsabilidades en la educación de sus hijos. Si bien, muchas mujeres retoman la actividad remunerada cuando los hijos entran en la adolescencia, generalmente, ingresan en posiciones de baja calificación o con remuneraciones inferiores a su calificación o experiencia.

En cuanto a las condiciones del mercado de trabajo, la estabilidad en el empleo tiene un efecto positivo, lo cual puede asociarse con carreras laborales y ascenso dentro de una empresa. De otra parte, la entrada al mercado de trabajo en las ocupaciones de menor calificación tiene un efecto negativo en las posibilidades de ascenso, lo cual indica que la decisión clave del trabajador al momento de tomar su primer trabajo consiste en buscar uno que esté lo más alejado posible de los peldaños más bajos de la estratificación ocupacional.

Pasemos ahora a revisar los efectos del capital social en la movilidad. Las variables de redes sociales que caracterizan el capital social muestran fuerza y variedad en la explicación de la movilidad ocupacional. Se puede respaldar entonces la proposición general de Lin (2001) en el sentido que el capital social está asociado con resultados positivos en el desarrollo de una acción. Tal como se ha señalado, estos efectos no cancelan los ya revisados, sino que agregan un efecto neto de los anteriormente indicados. En otras palabras, puede decirse de entrada que el capital social posee un efecto propio en la explicación de la movilidad ocupacional<sup>30</sup>. Los trabajadores que han logrado tener acceso o han mantenido ocupaciones de alto estatus han usado sus contactos sociales de una manera significativamente diferente a los trabajadores en posiciones menos calificadas.

---

<sup>29</sup> Los resultados completos pueden consultarse en el Anexo. Para simplificar esta presentación se ha recurrido a tablas codificadas con la dirección de los efectos significativos.

<sup>30</sup> Por limitaciones técnicas insuperables, no resulta posible en esta ocasión comparar los coeficientes estandarizados, lo cual permitiría establecer la magnitud de los efectos. Los resultados completos, con los coeficientes brutos pueden encontrarse en el anexo.

**Cuadro 5**

**EFFECTO DEL CAPITAL SOCIAL EN EL ACCESO O MANTENCIÓN DE OCUPACIONES DE ALTO ESTATUS. (presentación codificada con dirección del efecto)**

Variables Independientes	Sólo acceso	Acceso y mantención
Fuerza del lazo social	+ *	+ *
Fuerza de la ubicación	+ *	+ **
Barrio socialmente mixto	+ **	+ **
Tamaño de la red	+ **	n.s.
Contacto del tercer sector	+ **	n.s.
Contacto milita en partido político	- **	- **
Origen socioeconómico medio-alto	- **	+ **

**Fuente:** Fondecyt 1990818. Ver anexo para resultados completos. N.B. \*\* P < .01 \* P < .05

Los elementos del capital social que predicen el acceso a ocupaciones de alto estatus son diferentes de aquellos que predicen la reproducción de ese estatus. La movilidad ascendente parece demandar recursos de capital más complejos que la conservación de estatus heredados. La fuerza de la ubicación, la fuerza del los lazos y el carácter mixto del barrio tienen un efecto positivo tanto para el acceso como para la mantención de ocupaciones prestigiosas. El tamaño de la red y el contacto con agentes del tercer sector tienen un efecto positivo sólo para el acceso a estas ocupaciones. El contacto con militantes políticos aparece asociado con efectos negativos en ambos casos. Finalmente, el origen socioeconómico revierte su efecto, de forma que es negativo para el acceso y positivo para la reproducción.

La combinación de factores favorables a la movilidad ascendente y la reproducción indica la presencia de relaciones de alta confianza, pero que permiten el acceso hacia otros círculos sociales, aún dentro de los límites del propio vecindario. La fuerza del lazo social se asocia habitualmente con alto compromiso emotivo, similaridad de creencias y contacto frecuente; en una palabra: confianza. La confianza puede combinarse con la diversidad, en la medida que algunos contactos permiten el acceso a personas anteriormente desconocidas, que es lo que indica la fuerza de la ubicación.

En el caso de la movilidad ascendente, el tamaño de la red puede interpretarse también como un indicador de diversidad, a la vez que deja ver la necesidad de movilizar un mayor número de contactos que quienes han heredados sus posiciones. Una red de mayor tamaño generalmente es también más diversa que una pequeña, de forma que favorece las oportunidades de acceso a recursos escasos (Espinoza/Canteros 2001). Es razonable que quienes se encuentran en posiciones de estatus heredado posean redes más pequeñas, aunque no por ello sin posibilidad de acceso a otros círculos sociales.

Hay indicaciones respecto de la diversidad de los contactos en el tipo de intermediarios significativos para la movilidad. Los contactos con miembros de ONG, fundaciones y organizaciones caritativas se revela altamente favorable para el ascenso social y no muestra efectos significativos en la reproducción de estatus. Esta evidencia indica que el trabajo social comunitario puede favorecer la movilidad ocupacional ascendente. Las organizaciones de promoción comunitaria implementan diversas iniciativas destinadas a mejorar las condiciones de vida de sus beneficiarios. Los contactos con agentes del sistema político muestran un efecto negativo tanto para el ascenso como para la reproducción de posiciones de alto estatus. Este efecto negativo puede deberse a que el recurso a los políticos sea resorte de entrevistados que no tienen mejores contactos; los políticos ya no cumplirían el rol de apoyo a la movilidad ascendente que se reportara en estudios anteriores, especialmente a propósito del clientelismo.

La reversión del efecto del origen socioeconómico indica simplemente la apertura de oportunidades estructurales para el ascenso. De una parte, quienes provienen de un estatus socioeconómico alto tienen pocas posibilidades de descender y quienes provienen de un estatus socioeconómico más bajo tienen probabilidades de ascenso. De otro lado, el efecto herencia se revela altamente significativo para quienes tienen un estatus alto.

### e) Conclusiones

Los resultados proporcionan evidencia que sugiere que la operación del capital social en el mejoramiento o reproducción de las condiciones de vida combina elementos instrumentales y asociativos. Hay un elemento comunitario fuerte reflejado en el efecto significativo que establecen los barrios socialmente diversos tanto para el ascenso como para la mantención de un buen estatus socioeconómico. De acuerdo con el diseño de la encuesta, se consideran barrios mixtos aquellos donde conviven hogares pobres y hogares de clase media. Este resultado parece reflejar pautas de desarrollo urbano menos segregadas que las actuales, que caracterizan a los vecindarios en los cuales habitan los entrevistados. De todas formas, el resultado indica que un contexto poco homogéneo establece una oportunidad para la mejor operación del capital social.

La fuerza de los lazos sociales es un elemento que puede asociarse con la diversidad comunitaria. En ausencia de confianza, la diversidad puede reflejar solamente la distancia social que separa a unos de otros en un mismo barrio; la confianza contribuye a romper las barreras y favorece la cohesión del grupo. El acceso a ocupaciones de alto estatus y los lazos sociales fuertes, que aparecen significativos en estos datos, no se concilian fácilmente en la literatura de redes sociales, porque van contra la difundida hipótesis de la fuerza de los lazos débiles (Granovetter, 1995 [1974]). La evidencia de esta encuesta converge más bien con Ibáñez (1999), quien destaca el rol de contactos informales de confianza en el lugar de trabajo para el progreso ocupacional.

Ya Ronald Burt (1992) había apuntado al hecho de que la clave del capital social debe buscarse más bien en la distancia social que median antes que en la fortaleza de los lazos. Lin (2001) propuso una revisión de la hipótesis que resulta particularmente pertinente en este caso, pues distingue entre acceso y movilización del capital social. El acceso a contactos disponibles en círculos sociales distantes puede obtenerse por medio de lazos débiles, esto es conocidos o amigos de amigos. No obstante, la movilización de este recurso a favor del individuo –entrega de información, respaldo frente a terceros, apoyo en negociaciones– que lo convierte realmente en capital, requiere el desarrollo de confianza entre las partes.

El rol significativo que juega la ventaja de ubicación parece respaldar la interpretación de Lin (2001) acerca del rol de los lazos fuertes en el logro de estatus. La ventaja de ubicación se refiere a la probabilidad de que un contacto de la red social haga de nexo hacia una persona que el respondiente no conocía previamente. La presencia de este tipo de agentes en la red de apoyo al logro ocupacional resulta ser significativa tanto para el logro como para la conservación del estatus. En el caso del acceso a mejores ocupaciones debe destacarse que los contactos que se movilizan a favor de los individuos son agentes de organizaciones sin fines de lucro o filantrópicas que promueven el desarrollo social. La confianza que se desarrolla entre el trabajador social de una agencia de desarrollo y los beneficiarios se convierte en el elemento que realmente agrega valor a la vinculación estructural con un medio diverso y que convierte un vínculo débil en capital social.

Para las políticas públicas los resultados plantean una conclusión clara: desde el momento que el capital social hace un aporte neto al mejoramiento del estatus ocupacional, las políticas que lo consideren como parte de su diseño incrementarán su impacto positivo sobre las condiciones de vida de las familias. En este sentido, resulta clave el respaldo que estos datos entregan al trabajo comunitario de organizaciones sin fines de lucro, especialmente Fundaciones y ONG de Promoción y Desarrollo. El Programa Puente del Chile Solidario parece apuntar precisamente en esta dirección. El trabajo de los agentes estatales en el contacto con familias en extrema pobreza establece vínculos fuera del círculo de reproducción de la pobreza, lo cual se complementa con una metodología de intervención destinada a favorecer la inserción social de estas familias por medio de compromisos y acompañamiento en el mediano plazo. Las experiencias de promoción y desarrollo de organizaciones sin fines de lucro, que han permanecido de alguna forma encapsuladas en la sociedad civil, pueden ahora fertilizar las prácticas del sector público.



## Bibliografía

---

- Arocena, José (1995), El desarrollo local. Un desafío contemporáneo. CLAEH-Universidad Católica del Uruguay-Nueva Sociedad, 1995.
- Atria, Raúl, Marcelo Siles, Irma Arriagada, Lindon J. Robison y Scott Whiteford. (Compiladores), (2003), Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma. Santiago: CEPAL. Universidad del Estado de Michigan
- Barozet, Emmanuelle (2002), "L'échange de faveurs au sein des couches moyennes chiliennes: de l'entraide informelle à la régulation sociale". Tesis de Doctorado en Sociología. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris.
- Bulmer, Martin (1984), Sociological Research Methods. An Introduction. London: MacMillan Press.
- Burt, Ronald (1992), Structural Holes. The Social Structure of Competition. Cambridge, Massachusetts and London, England: The Harvard University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000), Panorama social de América Latina. 1999-2000. Santiago, Naciones Unidas.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP, 1996), La Pobreza en Chile: Un desafío de equidad e integración social. Santiago: Editorial Despertar.
- Dubet, François (1995), Sociologie de l'expérience. Paris: Editions du Seuil.
- Durston, John (2000), ¿Qué es capital social comunitario? CEPAL. Serie Políticas Sociales 38. LC/L.1400-P. Julio.
- Espinoza, Vicente y Eduardo Canteros (2001), "Contactos sociales y carreras laborales en hogares chilenos de escasos recursos" en Propositiones, N° 32, El Trabajo en Chile: Aportes desde la investigación, Sur Ediciones, 2001.
- Espinoza, Vicente (2002), La movilidad ocupacional en el Cono Sur. Acerca de las raíces estructurales de la desigualdad social. Revista Propositiones 34.

- Espinoza, Vicente (2001), "Indicadores y generación de datos para un estudio comparativo de capital social y trayectorias laborales. en John Durston (2001) "Capital social y políticas públicas en Chile, Investigaciones recientes", CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 55: Volumen I.(LC/.1606-P).
- Espinoza, Vicente (1999), "Social Networks among the Urban Poor. Inequality and Integration in a Latin-American City". In *Networks in the Global Village*, edited by Barry Wellman.
- Filgueira, C. y Juan Carlos Geneletti (1981), *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Granovetter, Mark, (1995) *Getting a Job. A Study of Contacts and Careers*. Second Edition. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Ibañez, Marta (1999), "El uso de las relaciones sociales en el acceso y mantenimiento del empleo". *Revista Internacional de Sociología*. Tercera Época, n° 22, (Enero-Abril), pp. 129-152.
- Lin, Nan (2001), *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press.
- Lomnitz, Larissa Adler (1994), *Redes Sociales, Cultura y Poder: Ensayos de antropología latinoamericana*, Flacso – Miguel Angel Porrúa, México.
- \_\_\_\_\_ (1994), *Redes Sociales, Cultura y Poder: Ensayos de antropología latinoamericana*, Flacso – Miguel Angel Porrúa, México.
- \_\_\_\_\_ (1975), *Cómo sobreviven los marginados*. Mexico: Siglo XXI Editores.
- Moser, Caroline O.N. (1996), *Confronting Crisis. A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities Environmentally Sustainable Development Studies and Monograph Series No.8*. Washington DC: The World Bank.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2000), *Desarrollo Humano en Chile 2000. Más Sociedad para Gobernar el Futuro*. Naciones Unidas: Santiago.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. (with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti.) Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (1985), *Vivir la pobreza*. Santiago: CIEPLAN.
- Roberts, Bryan (1991), "Household Coping Strategies and Urban Poverty in a Comparative Perspective" Pp. 135-68 in *Urban Life in Transition*, edited by M. Gottdiener and Chris Pickvance. Newbury Park, CA: Sage.
- Wright, Erick Olin (1994), *Clases*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Ediciones.

## Anexos

**Cuadro 6**  
**REGRESIÓN LOGÍSTICA: FACTORES ASOCIADOS CON ACCESO O**  
**MANTENCIÓN DE OCUPACIONES DE ALTO ESTATUS**

Variables Independientes	Sólo acceso	Acceso y mantención
	B (s.e)	B (s.e)
Ciudad (contraste = Montevideo)		
Santiago	0.518** (0.098)	0.302** (0.090)
Buenos Aires	0.430** (0.099)	0.455** (0.092)
Escolaridad respondente (años)	0.344** (0.013)	0.344** (0.012)
Orientación a la Integración (0-12)	-0.104** (0.018)	-0.148** (0.017)
Orientación estratégica (0-12)	-0.068** (0.022)	-0.070** (0.020)
Entrada laboral en ocupación de bajo estatus	-0.744** (0.079)	-0.704** (0.074)
Años en la actual ocupación	0.033** (0.004)	0.036** (0.004)
Mujer jefa de hogar	-0.300** (0.106)	-0.242* (0.101)
Respondente hombre	-0.167* (0.076)	-0.163* (0.073)
Tamaño de la red	0.063** (0.018)	n.s.
Diversidad socioeconómica de contactos	n.s.	n.s.
Contacto en el Tercer Sector	0.474** (0.160)	n.s.
Contacto con funcionario público	n.s.	n.s.
Contacto on militante partido político	-0.464** (0.159)	-0.448** (0.154)
Fuerza del Lazo	0.076* (0.026)	0.052* (0.025)
Fuerza de la posición	-1.464** (0.087)	0.275** (0.075)
Fuerza de la ubicación	0.165* (0.079)	0.198** (0.076)
Barrio socialmente diverso	0.208** (0.069)	0.198** (0.066)
Contacto asociativo	n.s.	n.s.
Constante	-4.922	-4.294

(\*\*) P &lt; .01 \* P &lt; .05

Cuadro 7

## DEFINICIÓN OPERACIONAL DE LAS VARIABLES INDEPENDIENTES

Variable	Definición Operacional
Años de escolaridad el respondente	Media: 10.2 Mediana 10.
Posición del respondente en Escala de Orientación a la Integración	0 – 12 (Espinoza 2001)
Posición del respondente en Escala de Orientación Estratégica	0 – 12 (Espinoza 2001)
Primera ocupación del respondente 1 = obreros y marginales	Entrada al mercado de trabajo como obreros, operarios o trabajadores en ocupaciones elementales.
Antigüedad en años del respondente en actual ocupación	Media: 10.3 Mediana 8
Respondente mujer jefa de hogar	Cónyuge masculino ausente en el hogar
Respondente Hombre	Hombre =1
Diversidad socioeconómica de los contactos	Respondente tiene contactos de alto y bajo estatus socioeconómico
Contacto en Tercer Sector	Contacto pertenece a ONG, Fundación u otra organización del tercer sector
Contacto es funcionario público	SI / NO
Contacto milita en partido político	SI / NO
Fuerza de la posición	Origen socioeconómico medio o alto según ocupación del padre cuando el respondente tenía 17 años
Fuerza del lazo	Escala 0 — 5: confianza, frecuencia de contacto, antigüedad de la relación, multiplicidad de contextos, contactos conocidos entre sí.
Fuerza de la ubicación	Calidad de puente a otros círculos sociales: Contacto presentó personas desconocidas al respondente.
Barrio Socialmente Diverso	Vecindario mixto en términos socioeconómicos, de acuerdo con diseño muestral (Espinoza 2001).
Contacto asociativo	Contacto es a dirigente social o pertenece a la misma organización que el responden.

## 2. Redes interorganizacionales e intervenciones en la salud

Jeanine Anderson<sup>31</sup>

### a) Introducción

La atención que atrae el concepto de capital social ha estimulado varias miradas a cuestiones que tienen que ver con las conexiones entre actores sociales. De una ciencia social concebida como el estudio de entes con sus atributos, tratados en planos sincrónicos, procuramos pasar al estudio de vínculos y flujos entre entes, analizados dinámicamente. Esta presentación pretende contribuir a tal esfuerzo y, al mismo tiempo, aportar elementos de juicio para el diseño de programas sociales y políticas contra la pobreza.

Utilizaré para eso una investigación realizada en 1999-2000 por un grupo de científicos sociales de la Universidad Católica del Perú, junto con un médico de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, especializada en medicina y ciencias de la salud. Recibimos el encargo del Ministerio de Salud (MINSA) del Perú de llevar a cabo, en la mitad de los departamentos del país, un diagnóstico social que enfocara específicamente las demandas de la población frente a los servicios de salud, los modos y niveles de participación en la salud, y canales para el mejoramiento de la salud pública.

La capacidad de actuar del MINSA está fuertemente condicionada por sus posibilidades de establecer alianzas y relaciones de cooperación con otros actores. A nivel local, depende de la amplitud, densidad y calidad del tejido de actores locales en su conjunto. El tema de la salud atrae a un contingente grande de ONG's, organizaciones filantrópicas y otros actores privados. La cantidad y la calidad de la atención que recibe la población depende, a todas luces, no sólo de cómo funciona cada establecimiento, proyecto, o empresa proveedora, sino de la sincronización que se logre entre ellos. Eso, a su vez, se relaciona con la disposición de la población de participar y con la percepción que ella tiene de las organizaciones e instituciones que llenan el escenario local.

La coordinación entre programas y entre diferentes formas de intervención es un viejo tema en los debates sobre la política social y las estrategias de reducción de la pobreza. Hay, en una posición, quienes buscan un programa maestro que tenga la potencia para cambiar la trayectoria de los pobres, sin necesidad de la concurrencia de otras intervenciones. En otra posición están los que analizan el fracaso de los programas desde los riesgos de que la gente beneficiaria “cae en los intersticios”. Los y las pobres desaparecen entre los requerimientos de un programa y otro, o incluso la acción de un programa anula la acción de otro. En cualquier caso, la descoordinación probablemente acarrea un problema de desperdicio de recursos en países y renglones de gasto donde el desfinanciamiento de los servicios sociales es crónico.

Estos debates expresan visiones contrastadas de la pobreza. ¿Es relativamente “simple” y unicausal? ¿O es enormemente compleja y multicausal? Si tenemos motivos para aceptar la segunda idea, como yo creo que sí tenemos de sobra, nos tiene que preocupar sobremedida, no sólo el asertar en el diseño y la aplicación de políticas y programas individualmente pensados, sino establecer sistemas de relación entre ellos capaces de producir los efectos beneficiosos que queremos.

### b) Las redes interorganizacionales y la salud en el Perú

En esta sección presentaré algunos de los hallazgos del estudio de redes interorganizacionales en el sector salud en el Perú. La información se basa en cuestionarios que fueron respondidos por 138 establecimientos de salud del MINSA ubicados en diez departamentos del país, y por 68 instituciones de diversos tipos que registraban proyectos de salud. Paralelamente, se hizo un trabajo de campo en siete localidades de cinco departamentos, aplicando entrevistas individuales y

<sup>31</sup> Antropóloga de la Pontificia Universidad Católica del Perú. [janders@pucp.edu.pe](mailto:janders@pucp.edu.pe)

grupales. En todos los casos, se usó una batería de preguntas sobre las relaciones de cada organización con otras de su entorno. Se les pidió llenar un gráfico en forma de rueda donde su propia organización se colocaba en el centro y había que describir sus vínculos con otras. Los cuestionarios fueron enviados por correo, fax y correo electrónico, una metodología no muy usual en el Perú. Una consecuencia fue la baja tasa de respuesta y una cobertura bastante desigual de los diferentes departamentos. Los resultados del estudio, por lo tanto, deberían confirmarse en investigaciones posteriores.

### **i) Los actores**

¿Cuáles son las organizaciones “disponibles” para coordinaciones y vinculaciones en entornos locales (pueblos, asentamientos, ciudades) en el Perú? Existen unas quince categorías de actores que constituyen el inventario de potenciales socios o relacionados de los establecimientos y proyectos de salud. Las categorías, sin duda, representan un primer nivel de construcción analítica, ya que agrupan actores que pueden ser bastante heterogéneos. Sin embargo, son categorías que se reconocen por un consenso bastante amplio en el Perú, en el discurso popular, en los informes periodísticos y en los estudios académicos. Ordenadas a groso modo de más a menos formales (institucionalizadas), son:

- Organismos estatales (gobernación; dependencias de los Ministerios; oficinas de proyectos y programas; Policía Nacional; juzgados; Fuerzas Armadas: bases y cuarteles)
- Centros educativos, incluidos las Asociaciones de Padres de Familia correspondientes
- Gobiernos municipales, provinciales o distritales
- Iglesias (católica y evangélicas; cofradías y hermandades; Cáritas)
- Institutos tecnológicos, institutos superiores pedagógicos y, en algunos casos, universidades
- Empresas privadas
- ONGs (organizaciones no gubernamentales de desarrollo)
- Organizaciones territoriales integradoras: comunidades campesinas y nativas (zona rural) y organizaciones vecinales (zona periurbana)
- Organizaciones cívicas, sociales y filantrópicas (Rotary Club, Club de Leones)
- Asociaciones de productores (por ejemplo, de arroz, café, castañas, etc.)
- Gremios (por ejemplo, transportistas, bodegueros, comerciantes del mercado municipal)
- Comités del programa Vaso de Leche
- Clubes de madres / comedores
- Proveedores comunitarios de salud (parteros, curanderos, etc)
- Clubes y agrupaciones informales (clubes de deporte, juveniles, artísticos, etc.)

### **ii) Vínculos = intercambios**

Las relaciones entre organizaciones se reconocen mediante los intercambios que las organizaciones llevan adelante. Interesa, por tanto, registrar qué cosas perciben estas diferentes organizaciones; qué necesitan, piden y reciben de otras.

*Información.*

La mayoría de las instituciones encuestadas adelantan programas que, en alguna medida, priorizan a la población en desventaja. Eso hace que algunas de las formas de cooperación más comunes involucran el intercambio de información sobre dicha población y sus necesidades, la acción complementaria en la atención a esta población y el apoyo a nivel de la legitimación y “publicidad” positiva respecto a lo que la otra institución es y pretende hacer. En términos generales, los dos actores contribuyen a que cada uno pueda avanzar en su propio proyecto institucional de una forma más eficiente y más eficaz de lo que hubiera sido sin la relación con la otra organización.

### *Infraestructura, equipos e insumos*

Algunos vínculos con el sistema de salud involucran a ONG’s y asociaciones filantrópicas que tienen posibilidades presupuestales (muchas veces a través de la cooperación internacional), para hacer la compra de bienes y trasladarlos (en donación o préstamo) al establecimiento de salud. Sin embargo, este tipo de inversión más frecuentemente se destina a la población como beneficiaria directa (aunque los establecimientos pueden ser beneficiarios indirectos). Se trata de proyectos de construcción de letrinas, la instalación de botiquines comunales, y obras de saneamiento ambiental que contribuyen a reducir la incidencia de enfermedades. En otros casos, los actores vinculados proveen vehículos para las campañas de vacunación del establecimiento de salud y aún refuerzan las campañas con sus propios equipos de profesionales y técnicos.

### *Capacitación*

Los establecimientos benefician a las organizaciones de madres (comedores, comités de Vaso de Leche, clubes de madres) y a algunas ONG’s con charlas sobre nutrición y salud. Pero, también, los establecimientos reciben capacitaciones de algunas de las organizaciones que se vinculan a ellos. Tal es el caso, por ejemplo, de las organizaciones especializadas en la promoción de la mujer, que pueden dar charlas sobre los conceptos de género.

### *Capacidad de convocatoria*

Es un “bien” que fluye en dirección doble. Así, la Asociación ARARIWA de Cusco considera que MINSa recibe de la relación con ARARIWA “buena producción, cobertura y calidad de atención. Más acercamiento a la población y promotores de salud”. También en Cusco, el Centro Guaman Poma de Ayala considera que MINSa y el establecimiento de salud local facilitan para el Centro “mayor conocimiento y sensibilización de la población en relación a los temas propuestos como meta de nuestros proyectos”. Entretanto, el MINSa recibe “Mayor acercamiento a la población a través de los grupos organizados (organización de movilizadoras de salud) e incremento de sus coberturas y metas. ¿Implementar estrategias nuevas.?” En general, los otros actores – especialmente las ONG’s—se perciben a sí mismos como más activos que MINSa para salir al encuentro de la población. Ellos, por lo tanto, atraen hacia los establecimientos un sector de demandantes que son especialmente difíciles de ubicar y convencer (“captar”, en la jerga del Ministerio de Salud).

### *Sistemas de referencia y contrarreferencia*

Numerosas organizaciones indican que ellas notifican a los establecimientos sobre casos de personas que requieren atención: niños con desnutrición, mujeres gestantes, personas afectadas por enfermedades contagiosas.

### *Co-gestión de proyectos o programas*

La co-gestión de proyectos o programas entre uno o más establecimiento de salud y actores de otras categorías es posible, pero poco frecuente. Destaca el caso de COINCIDE (una mesa de trabajo que integran varias ONG’s) y MINSa en el Cusco, que son co-ejecutoras del “Programa de Salud Preventiva” con madres gestantes y niños menores de 5 años, promotores comunales de salud, involucrando a autoridades locales. Trabaja en la prevención de la malnutrición materno-

infantil. MINSA pesa y mide la talla de los niños, detecta los gestantes en desnutrición, en recuperación, efectúa metodologías de intervención, concursos y campañas de saneamiento ambiental con las escuelas primarias.

### *Certificación*

Algunos establecimientos de salud proveen a organizaciones del entorno, especialmente los comités de Vaso de Leche, municipios en tanto administradores de programas de Vaso de Leche, y algunas asociaciones benéficas privadas que reparten leche o desayunos a niños en desventaja. Los establecimientos (hospitales, centros de salud) certifican la calidad de la leche que se distribuye, verificando que no esté mezclada con agua. Dice el vocero de una de estas instituciones: “Este centro de salud gana prestigio al ayudar a personas o niños necesitados”. En otro caso, donde un hospital colabora analizando la calidad de la leche (donada por una empresa local) y además facilita medicamentos y consultas a las socias del comité, se dice acerca de lo que el hospital recibe a cambio: “Nuestro incondicional apoyo y agradecimiento”.

### *Legitimación*

Un hecho que resalta en la información sobre intercambios alrededor de los establecimientos y proyectos de salud es el reconocimiento de la legitimación, el prestigio y la difusión de una imagen institucional positiva como valores que las organizaciones intercambian a través de sus vínculos. Este es por excelencia el rol asignado al MINSA, en sus varias instancias, por muchas de las organizaciones que respondieron el cuestionario. Ellas señalan, como la prestación que MINSA les hace, el “sello de aprobación” oficial frente a sus proyectos y programas de salud. Se reconoce no solamente la capacidad normativa del MINSA sino, además, el prestigio que da cuando se maneja un programa que tiene el reconocimiento otorgado por el MINSA. A veces este beneficio se traslada a terceros, como en los casos en que MINSA provee la capacitación de los/as promotores/as de salud que están adscritos/as a una ONG y/o los/as reconoce como promotores/as “certificados/as”.

## **iii) Patrones de relación**

### *Pares se relacionan con pares*

Existe una tendencia marcada a que las organizaciones señalen como sus vínculos más importantes, los vínculos que mantienen con otras organizaciones de profesionales y técnicos. Para la mayoría de ellas, las organizaciones de base o de la comunidad son beneficiarios de sus acciones, no actores vinculados.

La tendencia de establecer relaciones entre pares –organizaciones profesionales con otras organizaciones de profesionales; organizaciones comunitarias con otras organizaciones comunitarias—introduce un factor de exclusión de la población más pobre y rural. Entretanto, las organizaciones urbanas –aún las organizaciones populares y comunales—están copadas y, a veces, desbordadas por la gran cantidad de relaciones que manejan y por una participación bastante notable en instancias como consorcios, mesas de trabajo y redes de diversa índole (locales, regionales y/o nacionales).

### *Tendencia hacia la estabilización y formalización*

En general, las relaciones entre organizaciones se han ido consolidando progresivamente, trayendo como beneficio un mejor entendimiento mutuo entre las involucradas y una mayor fluidez en la cooperación y los intercambios. Ejemplo es la Asociación “Tecnología, Ecología y Desarrollo - DETEC” de Trujillo (La Libertad), que comenta sobre su relación con la oficina regional del MINSA: “(Ha evolucionado) De la desconfianza a la confianza mutua. Al principio desconfiaban de la capacidad del equipo (de DETEC) para conducir un programa de salud. Luego en la práctica aprendimos que éramos complementarios. Ahora somos amigos.”

### *Brokers*

En una situación donde las organizaciones “de profesionales” se relacionan prioritariamente entre sí y las organizaciones “de la comunidad” se relacionan preferentemente entre sí, se crea la necesidad de puentes. En la información que disponemos, los puentes entre un sector y otro parecen ser, con mayor frecuencia, de dos tipos. Uno son los y las promotores de salud; el otro se constituye de las organizaciones femeninas de base, sobre todo los clubes de madres, comedores y Comités de Vaso de Leche. La mayoría de veces son las dirigentes de dichos Comités quienes cumplen la función de intermediarias, junto con los funcionarios municipales que encabezan el programa de Vaso de Leche en los gobiernos distritales y provinciales.

Los/as promotores/as de salud muchas veces hacen de traductores para los prestadores de salud en zonas de lengua no-castellana donde los prestadores no hablan la lengua local. Así mismo, ambos grupos de intermediarios, promotores/as y las mujeres de los clubes de madres, comedores, y el programa del Vaso de Leche, cumplen importantes funciones al traer a la población para atenderse en los servicios de salud. Cumplen funciones en la difusión de información acerca de problemas de la salud y la nutrición y sobre alternativas de tratamiento y atención. Forman corrientes de opinión con respecto a temas como la calidad de atención y los derechos de los/as usuarios/as de los servicios de salud.

### *La personalización de los vínculos*

Casi sin excepción, los actores que respondieron el cuestionario legitiman y celebran el hecho que sus relaciones con otros actores sean de amistad además de colaboración en el trabajo. Son contadas las organizaciones que rechazan esta posibilidad, afirmando que se vinculan a otros actores sólo mediante lazos institucionales y profesionales. Para los otros actores —desde organismos del Estado, ONG’s, asociaciones de pobladores, clubes de madres y comités de Vaso de Leche— el componente personal en las relaciones entre instituciones garantiza que la colaboración oficial será más fluida y provechosa. Se menciona la posibilidad de promover actividades conjuntas en conversaciones informales sin la necesidad de pasar por oficios, memorándums y cartas.

En esta conexión, resulta problemática la frecuente rotación del personal del Ministerio de Salud, que corta los vínculos entre los individuos y, en consecuencia, entre las organizaciones que representan. En contraste, los cambios en las políticas de salud, que podrían, en principio, poner en riesgo acuerdos o convenios establecidos, no son percibidos como una amenaza.

### *Barreras*

En general, las organizaciones identifican pocas barreras o dificultades en sus relaciones con otros actores. Sí, señalan algunas barreras que afectan sus relaciones específicamente con el Ministerio de Salud. (1) Algunos actores deslizan la idea de que se compite entre proyectos de salud por “la clientela”. Algunos perciben que existe una competencia con el establecimiento de salud por los/as promotores/as de salud: por tener ascendencia sobre ellos/as (por ejemplo, en la manera como enfocan el problema de salud o el trato con la población) y/o para poder disponer de su fuerza de trabajo. (2) Pueden haber diferencias fundamentales a nivel de la visión de la salud y cómo debe trabajarse en este campo. Así, la ONG IINCAP Jorge Basadre de Cajamarca plantea como barrera para la mejor colaboración con los establecimientos de salud de su ámbito: “La formación académica de los médicos y enfermeras determina una visión de la salud en función de uso de medicamentos, que llevan a su centro de salud a convertirlo en un hospital y no cumplen su rol preventivo y (de) proyección a la comunidad”. La ONG CEPRODER de Apurímac también objeta lo que ellos perciben como la forma de trabajo del personal de los establecimientos: “Su metodología de trabajo es muy vertical con las familias beneficiarias. Actitud impositiva.” Una ONG indica como barreras a una mayor colaboración tres factores: “Financieros, cambios permanentes de autoridades, celo de algunos profesionales”. Otra habla de los afanes hegemónicos de los prestadores de salud del MINSA.

#### **iv) Desde los establecimientos de salud**

En muchos de los puntos tocados hasta aquí, he usado principalmente la información provista por las otras organizaciones, por ser más abundante y detallada que la información obtenida de los establecimientos oficiales de salud. Sin embargo, en la lógica de la salud pública, el establecimiento de salud que depende directamente del Ministerio de Salud del Perú, debería cumplir una función como nodo central en la red local de organizaciones vinculadas a la problemática de la salud en su zona. Nos incumbe, por tanto, prestar atención especial al punto de vista de los actores que representan al Ministerio y, en principio, velan por la aplicación de la política nacional de salud en cada entorno local. De acuerdo al rango jerárquico de cada localidad y la lógica de organización del sector salud, estos pueden ser hospitales, centros o puestos de salud.

La información obtenida de los establecimientos es bastante concordante con la de los otros actores en lo que se refiere a la conformación de la red interorganizacional local y la manera como enfrenta la problemática de la salud. Pero, es menos concordante con respecto a la posición que ocupan los establecimientos del Ministerio de Salud en dicha red.

En términos generales, los establecimientos perciben que sus relaciones más intensas se dan con los centros educativos del lugar donde funcionan, con los municipios, con los clubes de madres y comedores y los comités de Vaso de Leche, y con los promotores y, sobre todo, las promotoras de salud. Con una intensidad algo menor, los establecimientos perciben que se relacionan con ONGs, agentes comunitarios de salud (parteras, primeramente; curanderos en un lejano segundo lugar), organismos estatales en la localidad donde se ubican, universidades y otras instituciones de formación post-secundaria, y algunas entidades religiosas. En forma bastante débil, se relacionan con EsSalud (el sistema nacional de seguridad social) y con los actores económicos y políticos locales: asociaciones de productores, gremios y organizaciones territoriales como las comunidades campesinas.

Por lo tanto, quienes emergen con fuerza entre los vinculados de los establecimientos son otros prestadores de servicios (centros educativos, ONGs, organismos estatales, institutos y universidades, las iglesias y asociaciones religioso-filantrópicas) y actores que resultan directamente funcionales a los establecimientos, en tanto proveedores de servicios de salud. Los segundos incluyen los ya familiares clubes de madres y comités del Vaso de Leche, pero estas organizaciones ceden el lugar de privilegio a las y los promotores de salud. Los relacionados funcionales también abarcan a los agentes comunitarios de salud —principalmente parteras— y a EsSalud, que está presente en algunas localidades a través de centros de salud y clínicas que atienden a los asegurados.

El municipio es un actor importante para los establecimientos de salud como lo es para todas las organizaciones locales. Los actores económicos ocupan un lugar modesto en el panorama de vínculos de los establecimientos. Finalmente, los establecimientos prácticamente desconocen la existencia de organizaciones cívicas, sociales, políticas y deportivas así como los clubes y agrupaciones más informales; por ejemplo, las agrupaciones juveniles y culturales que se encuentran en algunas localidades. Este desconocimiento no significa que el personal de los establecimientos no tenga noción de que se dan tales grupos, sino que no se abre a la creación de vínculos de intercambio con ellos. No lo considera pertinente.

Frente al tejido global de actores locales, entonces, los establecimientos de salud proceden muy selectivamente. Visibilizan a algunas organizaciones y las eligen como interlocutoras con un criterio predominante de adelantar sus programas, logrando metas de cobertura de atenciones y haciendo el monitoreo que la política sectorial les exige respecto a la situación epidemiológica en su zona. Institucionalmente, los establecimientos de salud parecen dividir los actores locales en dos campos: los relevantes y los no relevantes.

Los establecimientos mantienen vínculos con dos actores cuyo perfil era casi inexistente en las redes vistas desde otros tipos de organizaciones locales. Estos dos actores son (1) las empresas privadas locales y (2) algunas personas particulares, “notables” del lugar. En ambos casos, los establecimientos obtienen de estas relaciones apoyo material para sus acciones y —en el caso de individuos— respaldo. En un caso, se menciona un congresista que dona fondos para apoyar las acciones del centro de salud. En Lambayeque, una de las empresas privadas que se vincula al establecimiento de salud es EGENOR (empresa de energía eléctrica), que indudablemente tiene capacidad para canalizar fondos importantes hacia el centro. Similar es la situación de un centro de salud en Tumbes que recibe ayuda de la empresa Cervecería Cristal. En otros casos se puede suponer que los apoyos son bastante más modestos y puntuales, como por ejemplo cuando se menciona un restaurante local.

Pese a las limitaciones que tienen los gobiernos municipales, ellos realizan un abanico muy amplio de acciones en el campo de la salud, lo cual ayuda a explicar por qué son interlocutores tan importantes de los establecimientos. Hacen, por ejemplo, fumigaciones y campañas de saneamiento ambiental. Inspeccionan la limpieza y la calidad de los alimentos en los mercados de abasto. Ofrecen cursos de primeros auxilios a la población local y, en algunos casos, capacitación para promotores/as. Pueden hacer campañas de peso y talla para la población infantil municipal y de despistaje de cáncer para la población adulta. Algunos municipios manejan clínicas de atención de la salud en forma directa. La creación de las Defensorías de la Mujer, la Niñez y los Adolescentes amplió la acción municipal en terrenos relacionados con la salud, ya que las DEMUNAs reciben casos de violencia intrafamiliar y coordinan con la policía y con el establecimiento de salud para su resolución.

Además, los gobiernos locales son interlocutores interesantes para los establecimientos de salud debido a la infraestructura y los equipos que poseen. Usualmente el municipio tiene un equipo de altoparlantes que sirve para pasar avisos a la población y en algunos casos existe una radio municipal. Usualmente hay un espacio para reuniones en la municipalidad, capaz con un equipo de televisión y video. Algunos municipios poseen vehículos que pueden ser utilizados como ambulancias en casos de urgencia. Los municipios, entonces, contribuyen con un nivel relativamente bajo de recursos, pero los recursos que ofrecen son extremadamente interesantes desde el punto de vista de los establecimientos de salud. De la misma manera, el personal especializado, los laboratorios (en algunos casos) y otros recursos de los establecimientos de salud son muy interesantes para los municipios, al montar sus programas de salud.

### **c) La red interorganizacional y la calidad del servicio de salud**

La evidencia revisada sugiere la existencia de algunos problemas desde el punto de vista de la calidad de los servicios de salud, y por ende los niveles de salud de la población local, problemas que pueden atribuirse directamente al tipo de inserción en la red local de organizaciones que hacen los establecimientos oficiales de salud y, en menor medida, otras organizaciones y proyectos que trabajan en este ámbito.

Se constata un círculo bastante cerrado en el que los establecimientos de salud cultivan relaciones con determinados actores, excluyendo a otros y colocando a otros más en un plano secundario. Luego, al ver en la acción la eficacia de sus aliados y al convencerse que no existen alternativas, se vuelven a afirmar en las bondades de su selección. La selección parece tomar en cuenta factores como los siguientes:

- la percepción del otro actor como influyente, con una capacidad de liderazgo que se identifica en la organización como tal o en sus dirigentes
- la percepción de buen funcionamiento, consistencia, honestidad y formalidad en el otro actor

- el despejar cualquier duda sobre si el otro actor será problemático, rebelde, o políticamente dudoso
- la funcionalidad del otro actor a los planes y proyectos del sector salud.

Evidentemente, los criterios de influencia, liderazgo, formalidad y predictibilidad son centrales cuando se trata de actores como los gobiernos locales y las organizaciones territoriales. En cambio, los colegios y los/as promotores/as de salud, que hemos visto recurrentemente entre los actores más cercanos a los establecimientos, son elegidos por su funcionalidad y no porque se les percibe como influyentes ni particularmente bien organizados.

Se desaprovechan las posibilidades de intercambiar información, aún cuando ésta podría ser de utilidad para los establecimientos (por ejemplo, quiénes son los verdaderamente indigentes, quiénes son líderes “naturales” de la población). En eso, se delata la convicción del personal de salud de que ya saben todo lo que necesitan saber. Más grave aún, es casi imposible que los proveedores oficiales puedan acceder a información de los sectores que tienen críticas fundamentadas frente a los establecimientos, ya que éstos probablemente estarían en la lista de los descartados de antemano.

La selección que hacen los establecimientos de salud entre actores locales a fin de establecer vínculos parece dejar de lado varios que tendrían aportes importantes que hacer. Los responsables de los establecimientos sienten que disponen de poco tiempo y pocos márgenes para asumir riesgos frente al reto de conocer el escenario local y, luego, cultivar relaciones con potenciales amigos y aliados. Cada establecimiento se desenvuelve dentro de canales preestablecidos calculados para minimizar los peligros de incursionar en vínculos dudosos, infructuosos o no controlables. En este proceso, se pierde la oportunidad para acceder a algunos de los actores que son probablemente los más poderosos —especialmente los actores económicos— y algunos de los actores que tienen mayor necesidad de apoyo: los pobres que no están incorporados en organizaciones consistentes, predecibles y relativamente formalizadas. Esta es la “población libre” en la frase elocuente de un servidor de salud.

Finalmente, los establecimientos de salud y, por ende, los programas que aplican y la manera como lo hacen, quedan en una posición de notable dependencia frente a las organizaciones de base de mujeres nacidas como parte de los programas de asistencia gubernamentales. Y éstas —como hemos visto durante el gobierno de Alberto Fujimori cuando fueron fundadas, cambiadas y refundadas con gran velocidad— a su vez, son fácilmente manipulables políticamente, dada su dependencia de insumos provistos por el gobierno central y municipal.

Un hecho curioso reflejado en el estudio es que los establecimientos de salud (igual que los municipios y probablemente escuelas y colegios) se perciben como actores menos interesantes, más débiles desde el punto de vista de lo que pueden ofrecer a otras organizaciones, de lo que realmente son. No aprecian en su verdadera dimensión algunos de los recursos que tienen para intercambiar; sobre todo, la legitimación que pueden otorgar en su calidad de encarnación local de la política nacional de salud.

Los beneficios de sus relaciones e intercambios que con mayor facilidad perciben los proveedores de salud son los que reciben ellos mismos. El principal beneficio, que casi todos reconocen explícitamente, es la ampliación de las atenciones y las mayores coberturas que logran gracias a su participación en un tejido de otras organizaciones.

En general, los entrevistados no cuestionan lo que puedan estar recibiendo los actores de su contraparte al entrar en relación con ellos. El beneficio que se les presenta con mayor claridad es el que estaría recibiendo la población con los servicios de salud brindados. En ese sentido, los otros actores son visualizados como meros intermediarios, sin intereses propios, y los vínculos con ellos son meramente instrumentos para llegar al beneficiario final, los usuarios. Como cosa excepcional, un beneficio claramente percibido es el que recae en los municipios. El beneficio puede ser

económico (por ejemplo, el caso del gobierno local que estaba aportando en la construcción de un centro materno infantil, con miras a incrementar sus rentas al cobrar una tasa por cada nacimiento) y/o político (se legitiman, quedan bien con la población, posiblemente ganarían en votos en la siguiente elección).

Dada la situación analizada, los establecimientos de salud estarían demostrando poca proactividad respecto al manejo de sus relaciones con otros actores. Tienen, al parecer, una capacidad restringida de identificar contrapartes que ofrecen la posibilidad de relaciones basadas en el interés mutuo. Esta refleja, a su vez, una comprensión bastante corta de la “lógica” de las organizaciones y sus necesidades de acceder a recursos, al igual que el establecimiento de salud.

#### **d) Redes de servicios y redes de poder local**

El análisis de los patrones de relación e intercambio que se tejen alrededor de los establecimientos, programas y proyectos de salud sugiere la existencia no de una sola red interorganizacional en las diferentes localidades peruanas, sino de dos redes. Una de ellas es una red de prestación de servicios. La otra es una red de poder local. En la primera de éstas, los intercambios giran alrededor de recursos, humanos, materiales y simbólicos. En la segunda —aunque el presente estudio no lo pudo explorar a detalle— los intercambios probablemente girarían alrededor de la información, el apoyo político y la legitimación, además, de recursos materiales.

Si volvemos a nuestro inventario inicial de organizaciones disponibles en la mayoría de localidades peruanas, podemos hacer un reparto de éstas en las dos redes; al menos, a modo de tendencia manifiesta en nuestros datos. Las organizaciones que se agrupan en la primera red son los establecimientos de salud, las organizaciones femeninas de base, los centros educativos y organizaciones como las Asociaciones de Padres de Familia, las ONG's, las organizaciones cívicas, sociales, religiosas y filantrópicas, y algunos organismos estatales cuya actividad es la prestación de servicios (asistencia técnica agropecuaria, por ejemplo; cuidado infantil o asistencia a las familias). La provisión de servicios sociales es el hilo común en esta lista. Por otro lado, la red de poder agrupa a organizaciones como las territoriales, los gremios y asociaciones de productores, las organizaciones cívicas cuya actividad se enfoca en funciones de representación y vigilancia de la política local, los comités y partidos políticos, las empresas, y algunos organismos estatales. Los gobiernos municipales pertenecen a ambas redes.

Detallamos algunos de los fenómenos observados:

- Las juntas vecinales, comunidades campesinas (en comunidades andinas que conservan esta organización) y (en localidades de la Amazonía donde existen) comunidades nativas emergen como parte de la estructura de poder local, principalmente, debido a las funciones que cumplen de abrir y cerrar puertas (“gatekeepers”). Generalmente no poseen recursos. Pueden presentarse como representantes y protectoras de los intereses de todos los que están dentro de su territorio y, como tal, tienen una cuota importante de decisión sobre peticiones de acceso que plantean entidades estatales y organizaciones privadas como las ONGs.
- Las organizaciones económicas —en la mayoría de localidades, asociaciones de pequeños y medianos productores y empresarios— tienen peso en la red de poder local debido al control que ejercen sobre la economía local y sobre sus conexiones con la economía regional y nacional. Aunque manejan recursos, no son muy propensas a canalizar donaciones o financiamiento hacia las organizaciones que se ocupan de la provisión de servicios, salvo en los contados casos en que apoyan a los establecimientos de salud en actividades más o menos puntuales.
- Las ONGs no tienen gran peso en la estructura local del poder, probablemente porque son vistas como “aves de paso”, no permanentemente integradas en el tejido interinstitucional. Poseen recursos y entablan relaciones de intercambio muy activas

alrededor de los proyectos que llevan adelante en las localidades. Las ONGs se preocupan por los vínculos locales que afectan sus posibilidades de llevar a cabo sus proyectos, organizando sus aportes de recursos alrededor de éstos. En cambio, no buscan y tampoco logran penetrar en las redes de poder y decisión sobre la agenda local más amplia.

- En el grupo de las asociaciones cívicas y similares, aparecen actores especializados en el poder “por-el-poder”, tales como los comités locales de movimientos y partidos políticos y grupos de interés. Éstos no manejan recursos (aunque esta situación podría variar en épocas de campañas electorales). Su actividad más bien está dirigida a colocar sus propuestas en la agenda política local y a colocar a sus miembros y amigos en puestos claves en las otras organizaciones. Sería de esperarse que éstas serían las organizaciones que se sentirían particularmente atraídas hacia propuestas de “mesas de concertación” o coordinadoras locales; incluso, buscarían monopolizar los puestos en tales instancias y dominar sus procesos de decisión.
- La debilidad y la vulnerabilidad de las organizaciones prestadoras de servicios emerge con claridad de estos datos. Su capacidad para operar depende de recursos que obtienen fuera del contexto local (la asignación del presupuesto nacional en el caso de los servicios públicos de educación y salud —siempre tardía, siempre insuficiente—y las donaciones extranjeras en el caso de las ONG’s) o de lo poco que pueden obtener a través de sus intercambios con otras organizaciones miembros de la red de servicios. Les es muy difícil establecer puentes hacia la red de poder local. Para eso, carecen de los recursos que tendrían que tener para posicionarse como socias e interlocutoras interesantes para los miembros de esa otra red.

#### **e) Implicancias para políticas y programas de superación de la pobreza**

Actualmente, se adelanta en el Perú una de las experiencias más importantes de los últimos tiempos de concertación interinstitucional, las Mesas Contra la Pobreza. Se han constituido Mesas a nivel departamental, provincial, distrital, y de ciudades en todo el país. No hay todavía una evaluación de su impacto o eficacia. Sus objetivos son bastante modestos; es decir, crear canales de comunicación entre las organizaciones que manejan programas vinculados al alivio de la pobreza a fin de evitar la duplicación de esfuerzos. En cada caso se ha elaborado un documento de estrategia coordinada de acción como producto de las reuniones de los miembros de las Mesas. En algunos casos excepcionales, se ha podido promover la cooperación puntual entre dos o más entidades que se reconocen perseguir objetivos comunes y poseer recursos complementarios.

La información obtenida del estudio del sector salud tendría aplicaciones directas en esfuerzos de este tipo. Sugiere ciertas precauciones que había que tener frente a la actuación de algunas organizaciones, a fin de medir correctamente sus capacidades y anticipar algunos problemas que podrían surgir alrededor de su participación. Las ONG’s, a través de su personal profesional, por ejemplo, suelen ser miembros fuertes de tales instancias, desplegando su manejo de información, conceptos, investigaciones y diagnósticos, marcos y modelos. A la hora de implementar acciones, sin embargo, emergen las debilidades de sus lazos y su poco poder real en el escenario local.

Otra categoría de organizaciones que habría que mirar con mucho cuidado, en base a los hallazgos de nuestro estudio, son las organizaciones comunitarias y populares; es decir, las organizaciones de los y las pobres, o las más cercanas a ellos/as. Son, a todas luces, las organizaciones que más tendrían que decir para la formulación de cualquier estrategia contra la pobreza. Y, sin embargo, sus posibilidades para ser tomadas en cuenta son limitadas, debido a la percepción que otras organizaciones tienen de ellas, debido a principios como el “pares se relacionan con pares”, debido al tipo de recursos que poseen estas organizaciones y debido a cómo ellas mismas perciben su posición en la red interorganizacional. He ahí un campo de trabajo fuerte,

si es que realmente creemos que son importantes no sólo “the voices of the poor”, sus quejas y lamentaciones, sino también “the choices of the poor”, sus propuestas.

Finalmente, el estudio de las redes interorganizacionales y la salud en el Perú reivindica el papel de los prestadores de servicios rutinarios en todo tipo de localidades y del uso relativamente positivo que han aprendido a hacer de sus vínculos y de las oportunidades dadas de apoyo mutuo. Lo hacen sin tener siempre la conciencia de que lo están haciendo. Parece indudable que la calidad de los servicios que son capaces de prestar (de salud, educación, asesoría, asistencia técnica, capacitación, defensa de derechos) es mejor, gracias a ello, de lo que sería de otro modo. En general, los proveedores de servicios enfrentan las alianzas y la cooperación con bastante confianza y optimismo, si bien dejan de explorar posibilidades menos habituales.

El gran reto está en acercar la red de poder local a la red de servicios e incorporar la red de poder en una estrategia de reducción de la pobreza. Para eso habría que esclarecer mejor cuáles son los intereses que estas organizaciones identifican y defienden. También, habría que conocer mejor sus oportunidades de intercambios fuera de la localidad donde tienen su sede. Estos son algunos de los desafíos que nos esperan.



### 3. Capital social y superación de la pobreza: nuevos enfoques para la evaluación de impacto.

**Cristián Parker<sup>32</sup>**

La reforma de la política pública en la década de los noventa en la región ha tenido como una de sus prioridades la superación de la pobreza. Efectivamente, los gobiernos de la región han incrementado el gasto social e implementado un conjunto de programas sociales orientados a la consecución de esa meta.

La política social, y en especial aquellas medidas orientadas específicamente al alivio de la pobreza (CEPAL, 1997), como los fondos de inversión social y los programas especiales para poblaciones vulnerables o en riesgo social, han estado orientadas generalmente por un determinado diagnóstico de la situación donde destaca el empleo de ciertos indicadores de pobreza que generalmente se remiten a la línea de pobreza y a las necesidades básicas insatisfechas. El diagnóstico ha buscado ser enriquecido con un método integrado de medición de pobreza. (Boltvinik, 1999).

Con todo, el concepto operacional de pobreza generalmente empleado en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en varios países de la región, sigue siendo básicamente el de "pobreza de ingreso" (PNUD, 1997). A pesar de que las cifras relativas a magnitud e incidencia de la evolución de la pobreza en la región han ido variando, ofreciendo un panorama que en términos relativos es más alentador, descendiendo entre 1950 y 1995 del 65% de la población por debajo de la línea de pobreza al 36% (Londoño, 1996), la pobreza absoluta en el sub continente se ha venido incrementando sistemáticamente en el mismo período desde 90 millones a 163 millones de habitantes. A pesar de los esfuerzos enormes que prácticamente todos los países de la región han realizado el problema de la pobreza persiste como uno de los grandes desafíos con que enfrentamos el siglo que se inicia.

Al menos dos grandes problemas planteados por la política social de fines de los noventa desafían el empleo estandarizado del concepto de pobreza de ingreso para diagnosticar realidad y diseñar, ejecutar y evaluar políticas sociales:

Existe un acuerdo general acerca del hecho de que sin crecimiento económico no es posible reducir la pobreza y la desigualdad (Janvry, Sadoulet, 1999), pero aún con tasas crecientes de crecimiento la persistencia de ciertos segmentos de la población bajo la línea de pobreza ha llevado a que sea calificada como "pobreza dura", pobreza persistente en el tiempo, que o no depende tanto de los ciclos de la economía, ni de las políticas, sectoriales o focalizadas de inversión social. Todo lo cual lleva a interrogarse acerca de la diversidad compleja de situaciones que están afectando causalmente a la reproducción de la pobreza u condicionando los esfuerzos para superarla.

Con el crecimiento económico relativo de los países se han ido variando las características de la pobreza. Han ido emergiendo otros problemas sociales diferentes a los tradicionales, varios de ellos como consecuencia de los cambios, de la globalización y de la modernización experimentada (Urzúa, 1997), principalmente, asociados a la desintegración familiar (violencia intrafamiliar, etc.) y social (drogadicción, violencia delictual, etc.), pobreza en la tercera edad, desempleo juvenil, desafío de la integración de la mujer al mercado laboral, etc. Es reconocido el hecho de que la pobreza de hoy es más heterogénea, compleja y cambiante (Raczynski, 1998) que hace veinte años, que la pobreza de ingresos y la pobreza por necesidades básicas insatisfechas no coinciden, que las líneas divisorias entre pobres y no pobres se debilitan, que la pobreza se feminiza y se hace urbana, que adquieren visibilidad viejos problemas como la segregación espacial y étnica y son más diversificados los grupos vulnerables y en riesgo social, que no siempre coinciden con los grupos indigentes (desde el punto de vista de la línea de pobreza).

<sup>32</sup> Doctor en Sociología, investigador del Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. cparker@lauca.usach.cl

Todo ello significa, en otros términos, que estamos frente a un fenómeno diversificado de la pobreza, y que, por importante y relevante que siga siendo el concepto operacional de pobreza de ingreso, se ha tornado necesario explorar otras formas de diagnóstico y evaluación de la pobreza que apunten a una comprensión más integral del problema y arrojen luces para incrementar la eficacia e impacto de los programas sociales.

Frente a estos problemas se constata que ha habido un cambio, desde hace algún tiempo, en el enfoque público para abordarlos (Klikberg, 1989). Se trata de la introducción de una mirada más amplia a la problemática de la pobreza. El concepto de pobreza humana introducido y difundido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo no constituye sólo una forma novedosa de comprender y medir la pobreza, sino que obliga a repensar el conjunto de políticas sociales orientadas a superar la pobreza así como, por cierto, la apreciación de su impacto.

La pobreza es sin duda un concepto recurrente que remite a una realidad insoslayable para los analistas y gestores de políticas sociales. Sin embargo, al contrario de lo que el discurso público parece difundir, el concepto de pobreza no es unívoco y exacto. El concepto de pobreza derivado de la economía y de los expertos en política social se ha ido enriqueciendo este último tiempo con los aportes de la sociología y la antropología. El debate ha surgido al ámbito público en torno a conceptos como "pobreza humana", y a conceptos asociados a programas de superación de pobreza tales como "capacidades", "capital social" y "redes sociales".

### **a) La pobreza y las capacidades**

La nueva concepción de pobreza supera la visión de pobreza de ingresos y la concibe como un fenómeno multidimensional. Es una visión cuyo punto de partida no son las "carencias" o "insuficiencias" o "insatisfacciones" -visión signada por la negatividad- sino, desde un punto de vista mucho más propositivo, las "capacidades" y "potencialidades" de los pobres. Este enfoque pretende "potenciar a mujeres y hombres, asegurar su participación en las decisiones que afectan sus vidas y permitirles aumentar sus puntos fuertes y sus activos" (PNUD, 1997).

La línea de pobreza (LP) es el principal método para identificar la pobreza. Establece una "línea de pobreza" límite, que define un nivel de ingresos a partir del cual se considera que una persona es pobre. Según esta aproximación estadística clásica definir la pobreza equivale a determinar los umbrales de ingresos: la pobreza significa ingresos inferiores a la línea y la pobreza extrema: bajo la línea de indigencia.

La determinación de esas líneas es simple (aunque difíciles de construir porque requieren de encuestas muy complejas y pesadas)<sup>33</sup>.

Si bien las mediciones de pobreza de acuerdo a la Línea de Pobreza, según el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), o a su integración en el "Método Integrado de Medición de Pobreza" (Boltvinik, 1990b) constituyen indicadores relevantes que posibilitan aproximarse a la realidad de la pobreza, diagnosticar muchas de sus carencias y fundamentar y orientar programas

<sup>33</sup> Se determina la canasta de bienes necesaria para la reproducción del individuo (o del hogar). Se calcula pues el número de calorías necesarias para la subsistencia que se convierten en:

Una serie de bienes de alimentación,

Ligados a las costumbres alimenticias del conjunto de la población.

Una vez definidos esos bienes se convierten en dinero.

El precio empleado es diferente al nivel general de precios (IPC) o de otro índice de precios, ya que refleja la composición de la canasta. La suma necesaria para comprar esa canasta define la línea de indigencia. Una vez obtenida esa línea se le aplica el Multiplicador de Engel para tomar en cuenta las necesidades de vestuario, transporte, habitación y se obtiene la línea de pobreza. Se reserva la línea de indigencia al ingreso necesario para la "reproducción calórica" del individuo. Se extiende esta línea de pobreza (e indigencia) al hogar aplicando un coeficiente de reducción para los miembros de la familia más allá y más acá de cierta edad (10 a 12 años según encuestas).

Para comparar niveles de pobreza entre países hay que homogeneizar los datos en muchos puntos: calorías idénticas; coeficiente de Engel igual; etc. La divisa clave (a una tasa de cambio oficial) no puede ser empleada ya que el poder de compra varía por países; hay que emplear pues la "paridad del poder de compra" (Salama y Valier, 1995: 257-258).

sociales, es necesario reconocer también que son indicadores parciales que no pueden ser tomados sino como una aproximación imperfecta a la problemática de la pobreza.

### **i) Límites de la medición por línea de pobreza**

Mucho se ha escrito y debatido sobre las limitaciones de este tipo de indicadores y no es el caso entrar en ese debate.<sup>34</sup>

Baste afirmar que la medida de la pobreza según "línea de pobreza" al concebir la pobreza en términos de bajos ingresos (al igual que el enfoque de necesidades básicas insatisfechas), no da cuenta de lo que podríamos definir como "diversidad humana", de las enormes variaciones interpersonales e interregionales para transformar ingresos en capacidades, y no valora la importancia central de la libertad y de la autonomía en la definición de soluciones para combatir la pobreza. Adicionalmente tiende a sobre estimar pobreza (ej. rural); equipara necesidades; no toma en cuenta sistema de acción; no considera redes y sólo mide bienestar material.

A pesar de las virtudes de medir la pobreza en el ámbito de los ingresos, la cuestión central desde una perspectiva más amplia es evaluar su pertinencia para comprender el carácter multidimensional de la pobreza. Concentrarse exclusivamente en el criterio de "bajos ingresos" para medir la pobreza y a partir de allí sugerir medidas y diseñar opciones, puede conducir a errores en la identificación de la pobreza y por consiguiente a una falta de precisión en el diseño y formulación de políticas.

En síntesis, la LP sumada a la línea de Necesidades Básicas Insatisfechas o "Método Integrado de Medición de Pobreza" construye indicadores que posibilitan aproximarse a la realidad de la pobreza, diagnosticar carencias y orientar programas sociales, pero son indicadores parciales que no pueden ser tomados sino como una aproximación imperfecta a la problemática de la pobreza.

### **ii) La pobreza humana y las capacidades**

Para el PNUD en su Informe de Desarrollo Humano de 1997 resulta más pertinente que los encargados de adoptar las decisiones políticas, tomen en consideración la pobreza de opciones y oportunidades, más que la pobreza de ingreso. Esta visión de la pobreza centra la atención en las causas de la pobreza y lleva directamente a las estrategias de empoderamiento y otras medidas encaminadas a realzar las oportunidades de todos. Como dice el informe del PNUD de 1997: *"La pobreza debe enfrentarse en todas sus dimensiones, y no sólo en cuanto al ingreso"*.

En efecto, un gran mérito del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD centrado en el problema de la pobreza, es que, además de introducir una concepción novedosa acerca de ella, nos propone un aparato e instrumental operativo para medir esa pobreza humana.

El IPH (Índice de Pobreza Humana) se concentra en la privación de tres elementos esenciales de la vida humana que ya se reflejan en el IDH (Índice de Desarrollo Humano), la longevidad, los conocimientos, y un nivel decente de vida (PNUD, 1997: 141ss.).

Dentro de este enfoque, la pobreza humana, como hemos visto, está ligada a la idea de capacidades. Esta visión es más completa que la que ve la pobreza como "ingresos bajos" o "necesidades básicas insatisfechas". Dichos enfoques han sido provechosos para orientar la atención hacia las carencias de ingresos, bienes y servicios esenciales, y para destacar su papel fundamental

<sup>34</sup> ¿Cuáles son algunos de los límites del Indicador de pobreza? Siguiendo la argumentación de Salama y Valier (1995), podemos anotar un conjunto de observaciones. Este presenta deficiencias en cuanto a su construcción; tiende a sobrestimar la pobreza en países (o regiones) menos desarrollados, por ejemplo, sobrestima la pobreza rural; las redes de solidaridad (más allá de la familiar), y en general el sistema de acción no son considerados; equipara necesidades que en contextos geográficos y socioculturales son diferentes. También tiene limitaciones en cuanto a su significación: la disminución del nivel de vida de un pobre debiera aumentar el indicador de pobreza, y no es necesariamente el caso y la transferencia de ingresos de un pobre a otro más pobre, o de una persona con mayores ingresos que la suya, debiera aumentar el indicador de pobreza pero no se da necesariamente el caso; no siempre distingue en la función ingreso de los pobres los ingresos por subsidios (muchas veces ni se consideran).

en la vida humana, pero se puede avanzar aún más si se centra en el desarrollo de capacidades de la gente.

Este enfoque se ha venido desarrollando desde los años ochenta pero ha madurado en los años noventa con aportes como los del recientemente galardonado Nóbel de Economía, Amartya Sen. Este autor habla de "las capacidades y los funcionamientos" (Sen, 1993; Crocker, 1995).

Según este enfoque la idea de capacidades debe ser analizada en relación con su puesta en práctica. En efecto, se trata, más bien, de ver cómo esas capacidades pueden actualizarse por medio de "funcionamientos". El término de "funcionamiento" es equivalente al de "realización", y se refiere a lo que la gente realmente puede hacer, al estado de las personas. Hay "funcionamientos" que son elementales y que son altamente valorados: como estar adecuadamente alimentado, tener vivienda, gozar de buena salud. Otros "funcionamientos" o "logros" son más complejos, como estar socialmente integrado, lograr auto-respeto, tener medio ambiente favorable sustentable, etc. Los individuos y regiones se diferencian mucho en la forma como evalúan estos diferentes "funcionamientos" o "estados", y cualquier evaluación de las ventajas individuales y sociales debe ser sensible a estas variaciones.

Esta reorientación en el análisis de la pobreza, mueve la conceptualización desde los ingresos, hacia el espacio de las realizaciones y funcionamientos constitutivos del ser humano. Los ingresos son considerados como medios y no como fines, y la atención se concentra en lo que la gente puede hacer con dichos ingresos. Es decir, se incorpora el enfoque de "ingresos" y el de "necesidades básicas" a un enfoque de capacidades, donde los ingresos son medios y las necesidades estados relativos de oportunidades que posibilitan el ejercicio de esas capacidades, es decir están vinculadas al funcionamiento. Igualmente, para el enfoque de capacidades los "funcionamientos" son importantes por sí mismos (y no sólo porque generen utilidad o bienestar), dado que aumentan la autoestima de las personas y su capacidad de definir autónomamente sus preferencias, esto es, están vinculados a la libertad y a la propia realización humana.

## **b) Capacidades: el capital social**

Este nuevo enfoque de pobreza humana se inscribe en la propuesta más amplia del PNUD acerca del desarrollo humano y sustentable (Fukuda-Parr, 1998; Parker, 1998a).

De acuerdo a esta concepción, podemos partir de un supuesto básico fundamental: la potencialidad de los mismos pobres para constituirse en agentes de su propio desarrollo. Por tanto de lo que se trata es de buscar los mecanismos y procesos por medio de los cuales se despierten esas potencialidades, así como de generar las oportunidades (acceso a servicios, mercado laboral y de bienes, educación, etc.) para que efectivamente esas capacidades puedan ponerse en práctica: es decir se transformen en funcionamientos. Es aquí donde conceptos como activos, capital social, redes sociales, asociatividad, cobran sentido.

En términos económicos se ha estudiado recientemente las influencias que tienen factores como los activos de los pobres: capital humano, capital social y capital físico, en las condiciones de vida y generación de ingresos de los pobres. Dreze y Sen en India han desarrollado cierta medición empírica del concepto de capacidades (capabilities). Otros autores han sugerido que en América Latina gran parte de la desigualdad de ingreso se debe a desigualdad de acceso a la tierra y al capital y que la pobreza está asociada a la falta de acceso a activos físicos, financieros y de capital humano (BID, 1997). Un estudio de Moser (1996) en varias localidades pobres demostró la importancia de los activos y su empleo en épocas de crisis en las estrategias de sobrevivencia de los pobres.

Allí, las habilidades del jefe de familia para evitar o reducir la vulnerabilidad e incrementar la productividad económica, depende no sólo de sus activos iniciales, sino también de la capacidad efectiva que tenga para transformar esos activos en ingreso, comida u otras necesidades básicas. Los activos pueden ser transformados de dos formas distintas: por medio de la intensificación de las

estrategias existentes o por medio de nuevas o diversificadas estrategias. Ahora bien, el cómo se usen los activos y qué estrategias serán adoptadas para hacer frente a situaciones de crisis económica está determinado por la familia, las relaciones al interior del hogar y por factores de tipo comunitario. Por último, la capacidad de respuesta de la comunidad a los cambios externos depende de su stock de capital social (las normas, las redes de reciprocidad transformadas en organizaciones sociales, etc.) (Moser, 1996).

Estos estudios de Moser son coincidentes con los aportes que desde hace ya bastante tiempo había hecho Larissa Lomnitz (1975) acerca de las estrategias de subsistencia de los pobres en medio de su marginalización urbana en América Latina. El concepto de red social resulta aquí decisivo. En los procesos migratorios del campo a la ciudad se ha descubierto que las redes sociales constituyen un factor primordial en la adaptación e integración a las condiciones de vida urbana. En tanto para el proletariado, las redes sociales le posibilitan el acceso al mercado formal así como la estabilidad y ascenso en él, a los marginados urbanos las redes les proveen de un mecanismo social de supervivencia diaria, pero además, el acceso frecuente al mercado de trabajo en la medida en que su situación laboral no es estable (Lomnitz, 1998). El concepto de asociatividad, por su parte, aparece como clave para comprender contactos y redes sociales de los microempresarios -en un determinado territorio o fuera de él- redes que son relevantes para potenciar su actividad económica.

Este enfoque antropológico ha sido complementado, por enfoques psicosociales en cuanto a que la interacción de los pobres se da en el marco de una red de redes. Estrategias de intervención social en Buenos Aires, en el campo de la salud y de la educación, han demostrado que las redes sociales son sistemas abiertos que a través de un intercambio dinámico entre sus integrantes, y los de otros grupos sociales, posibilitan la potenciación de recursos que poseen (Dabas, 1993: 85).

Estudios en el sector informal de la economía, tanto como en el sector formal, muestran que operan mecanismos informales que permiten a ciertos sectores no sólo sobrevivir, sino también ampliar su universo de intercambios sociales y económicos, como hacer negocios, estructurar procesos productivos y organizaciones empresariales (Powell y Smith-Doerr, 1994). Se trata de redes de intercambio recíproco que operan sobre la base de lazos de confianza. Son redes que constituyen una suerte de "stock" de relaciones reales o potenciales, heredadas o acumuladas, ordenadas como mapa cognitivo en la mente de los individuos de acuerdo a lo que socialmente se define como distancia social o "confianza" (Lomnitz, 1998). Por este motivo, la red potencial para los individuos, las familias y las comunidades constituye un elemento muy relevante del capital social (Lomnitz, 1998; Putnam, 1995). Se trata de recursos sociales a través de los cuales los agentes sociales reproducen su nivel de vida y/o se integran en la sociedad, en la economía y la cultura.

El concepto de red social, puede ser considerado, pues, como una de las dimensiones claves del capital social (Putnam, 1995). A él hay que agregar el concepto de "confianza" que designa el tipo de relaciones que conforman red y posibilitan incrementar o no ese capital social. Estamos aquí definiendo capital social como la capacidad que tiene una comunidad de emprender obras colectivas persiguiendo objetivos comunes. Una tercera dimensión del capital social está en las redes que se formalizan en organizaciones (formalizadas legalmente o no) y/o asociaciones en las cuales participan los individuos en la sociedad civil<sup>35</sup>.

Ahora bien, como todo capital, las redes, los lazos de confianza y las organizaciones no se analizan en tanto que capital si no hay un actor social que "invierta" dicho capital a través de su acción colectiva. O si se quiere con la terminología de Sen, las "capacidades" acumuladas que

<sup>35</sup> Para autores como Putnam (1995) las organizaciones forman parte del capital social; para Lomnitz (1998) las organizaciones no conforman redes sociales. Es posible establecer una compatibilidad conceptual entre ambos enfoques por cuanto el concepto de capital es el más comprensivo: abarca: redes de reciprocidad espontánea (Lomnitz, 1998 y Putnam, 1995); confianzas (Lomnitz, 1998 y Putnam, 1995); y organizaciones sociales en la sociedad civil (Putnam, 1995).

involucra el "capital social" inicial deben ser puestas en "funcionamiento", para que ese capital se transforme efectivamente en progreso y bienestar para la comunidad y se realice el "desarrollo humano" de sus habitantes. Es precisamente en la transformación del capital -en tanto que activo- a capital invertido, es decir, capital social que se reproduce e incrementa de manera sustentable, que intervienen los organismos públicos y sus programas sociales. De esta manera, la "intervención" de los programas sociales puede ser entendida como una estructura de acción social que afecta el sistema de acción de la comunidad intervenida de suerte que incrementa su potencialidad para poner en movimiento su capital social (impacto positivo), o por el contrario, la inhibe (si el impacto es negativo).

Esta otra mirada centrada en los sistemas de interacciones en las comunidades de habitantes pobres, que a partir de sus redes, confianzas y organizaciones, son incentivados por los microproyectos de los programas sociales a desarrollar un salto cualitativo en su sistema de acción (por la puesta en práctica del microproyecto concreto realizado en la comunidad-localidad), nos lleva entonces a considerar los patrones culturales que ayudan a construir y a mediatizar significativamente esos sistemas de acción.

Cuando centramos la atención ahora en la comprensión de los patrones culturales de los pobres observamos que ella resulta decisiva para comprender sus estrategias de acción, puesto que esos cursos de acción están definidos y canalizados en gran medida por los modelos culturales en que se inscriben los sujetos. Un conjunto de investigaciones sobre cultura popular (Parker, 1992), 1996) nos indica que en efecto los pobres como sujetos sociales se ubican en su medio y con sus recursos y activos a partir de su propia autovaloración. Dificilmente, pueden actuar en una forma que, en condiciones favorables, la mentalidad modernista llamaría "racionalista". Muchos de sus comportamientos obedecen a una adecuación racional de los fines a los medio escasos de que disponen, pero, también, a una mentalidad sincrética que tolera la contradicción y opera en forma racional y simbólica a la vez. Se trata de una cultura simbólica y oral, con una buena dosis de sentido práctico, pero muy alejada de los cánones de la cultura intelectual y del pragmatismo occidental. Asimismo, confirman esas aproximaciones a la cultura de los pobres, a sus capacidades y potencialidades, el hecho de que los estudios en profundidad acerca de la mentalidad popular muestran que el sentido de la dignidad humana -muchas veces ligada al sentido religioso, a las estructuras normativas y al sentido de identidad- está a la base de su autoestima positiva, elemento clave del conjunto de potencialidades y resorte en las capacidades para ponerlas en funcionamiento.

En síntesis, cuando hablamos de "pobreza humana" en el sentido de la conceptualización amplia del PNUD (y para lo cual debemos desligar dicho concepto necesariamente a los indicadores del índice de pobreza humana de dicho organismo, dado que están demasiado simplificados para el análisis comparativo a nivel macro) estamos hablando de "pobreza de capacidades". Claro que, tal como entendemos pobreza de capacidades no se trata de dejarse llevar por la trampa semántica de las denotaciones: no es que los individuos pobres estén desprovistos de "capacidades". Por el contrario el análisis de su realidad debiera reparar primordialmente en cuanto es la "capacidad" acumulada que tienen como base desde su situación de pobreza. En este sentido, es preferible hablar de "pobreza-capacidades". Esta noción nos indica que debemos mirar el capital social inicial y, por ende, se debe analizar cuánto de ese capital social se ha incrementado en el tiempo ex post, lo cual entrega ya una fórmula pertinente para la evaluación de impacto de los programas sociales en localidades pobres.

### **c) Las capacidades y el capital social: hacia una metodología de evaluación de impacto**

En los manuales de metodología se define evaluación como "un tipo de investigación que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados de un programa con el fin de proporcionar información de la cual se deriven criterios útiles para la toma de decisiones en relación con su alimentación y desarrollo" (Briones, 1988).

La evaluación de impacto ex post, de acuerdo a nuestra definición, es el conocimiento resultante de un complejo proceso de investigación que involucra un conjunto de acciones y que básicamente está orientado a determinar la forma en que una determinada intervención social, ha modificado (positiva, neutra o negativamente) una realidad específica en una localidad y, en nuestro caso, en una determinada comunidad social (pobre, urbana, campesina, indígena). Este conocimiento permite extraer lecciones a partir de la experiencia concreta, las que incorporadas, procesadas y sistematizadas, se traducen en aprendizajes concretos que retroalimentan las diversas prácticas institucionales. El enfoque de evaluación de impacto integral que incluye las dimensiones culturales privilegia una metodología innovativa que involucra a los beneficiarios su grado de satisfacción y al mismo tiempo el grado en que perciben modificación de su situación de vida cotidiana, social y cultural.

En lo que sigue recogemos en forma conceptual las experiencias obtenidas por procesos de investigación evaluativo con el FOSIS y con CONADI, procesos de evaluación territorial de impacto en localidades pobres o comunidades indígenas desarrollados entre 1998 y el año 2002.

### **i) Hacia una operacionalización de capital social**

El capital social tal como es necesario entenderlo operacionalmente para evaluación de programas y proyectos de superación de pobreza, refiere a la capacidad que tiene una comunidad de emprender obras colectivas persiguiendo objetivos comunes. Sus dimensiones son: redes, confianzas, organizaciones. Los programas sociales pueden potenciar o no, esta capacidad en las comunidades pobres. Otra mirada a las mismas capacidades colectivas las entenderá en tanto éstas son ya un producto de la acción colectiva y no una simple potencialidad (virtual) de los actores, es decir, las comprenderá en su estado objetivado (real) en términos de capital social así como en términos de capital natural, humano, económico y cultural presente en las comunidades evaluadas.

Estudios y encuestas en Chile han demostrado que el capital social es una variable significativa en la diferenciación entre hogares pobres y no pobres, después que el análisis ha controlado por las variables económicas. Esto significa que dos familias con igual dotación de capital económico (escolaridad, presencia de ahorros, y de activos, número de niños y de personas que trabajan, etc.) exhibirán una probabilidad distinta de calificar como pobres en función de variables asociadas al capital social como composición de su red social, nuevos contactos sociales, etc.

En cuanto al capital social comunitario, experiencias en comunidades campesinas en Guatemala (Durston, 1999) demuestran que un enfoque complejo y dinámico de la estructuración del capital social sobre la base de las redes preexistentes, de las formas de clientelismo y de procesos de intervención logran transformar esas redes, generar nuevos actores y consolidar nuevas organizaciones, creando capital social comunitario. Contradiendo así el principio teórico que postula que la creación a partir de cero de capital social es prácticamente imposible.

Como hemos dicho los patrones culturales ayudan a construir y a mediatizar significativamente los sistemas de acción por medio de los cuales se invierte el capital social. Y por lo mismo esos patrones deben ser captados, medidos y apreciados por indicadores pertinentes. Serán precisamente estos modelos culturales –orientadores de las acciones colectivas significativas de la comunidad- los que constituirán factores de mediación entre la intervención gubernamental en la localidad y el stock inicial de capital social, económico y cultural que existe como “línea base” en el inicio del ciclo de vida del microproyecto a ser desarrollado en cada comunidad-localidad.

### **ii) Un enfoque de desarrollo territorial**

Las estrategias de intervención social cuyo objetivo apunta a la superación de la pobreza y la intervención en grupos marginales o de riesgo, favorecen su efectividad cuando el enfoque es territorial y no programático.

Esto, en primer lugar porque la efectividad está estrechamente ligada con las modificaciones o el refuerzo de las redes sociales de los territorios beneficiarios. Y dicha efectividad implica también la sustentabilidad en el tiempo. El trabajo en terreno ha detectado casos de intervenciones sociales en que, partiendo de un diagnóstico ligado a objetivos programáticos, la inversión realizada no tuvo ni los resultados ni los impactos esperados, incluso potenciando conflictos al interior de las redes sociales.

Los nuevos desafíos sociales, la modernización del Estado, en la búsqueda de descentralización, eficiencia y eficacia del gasto público, y la necesidad de complementariedad y coordinación de la inversión pública, así como el mejoramiento de la atención a los beneficiarios de la acción de los servicios públicos han impulsado el cambio de enfoque sectorial y programático a un enfoque territorial.

Una cultura de trabajo centrado en lo temático, tiene como característica que la “institución” se centra en temas definidos, constituyéndose éstos en el sentido principal de trabajo”, mientras que en una cultura centrada en el impacto territorial, “la institución se centra en la generación de cambios a nivel de territorios definidos siendo los temas, medios para lograrlo” (Raczynski, 1996). Este enfoque implica dos dimensiones: la primera es “la importancia de la dinámica del cambio, como un proceso en sí mismo y no sólo como un resultado final observable en un determinado período de tiempo”. La segunda, “es la importancia de la sustentabilidad como un factor que completa la acción”.

El enfoque territorial convoca a las autoridades tanto locales (municipales) como regionales, y ha permitido la articulación de diferentes organismos del Estado para la solución de problemas territoriales (Por ejemplo, Ministerio de Obras Públicas, de Vivienda, MIDEPLAN, etc.), generando una saludable y eficaz sinergia.

El enfoque territorial debe estar presente en la formulación de los proyectos, en su evaluación ex ante, en su ejecución y en su evaluación ex post.

### *El concepto de impacto territorial*

La evaluación del impacto puede hacerse previendo y calculando “ex ante” el impacto esperado de acuerdo a los propósitos y finalidades de la intervención, o bien una vez finalizado el proyecto por medio de una evaluación “ex-post”.

Para esta propuesta, se ha considerado algunos aspectos conceptuales trabajados en otras investigaciones evaluativas (Parket et al 1999) que precisan el impacto como impacto efectivo, es decir, como el impacto efectivamente provocado por un conjunto de programas (estrategia de intervención) en un determinado sector de la realidad definido en términos de un territorio particular y una red social específica. Es decir, impacto es siempre, en este modelo, impacto expost.

Para los efectos operacionales del Modelo se propone un conjunto de índices de impacto que reflejarán las dimensiones del impacto integral y que serán descritas más adelante.

El concepto de impacto territorial supone asumir al menos tres cuestiones de orden metodológico:

- Impacto de (un proyecto o un programa)
- Impacto en un grupo humano o un hábitat
- Comandabilidad del impacto

Estamos hablando del impacto no de un determinado programa o proyecto (que define una escala en el objeto a evaluar) (In) que “interviene” desencadenando un conjunto de “actividades” que son el mismo proyecto en la medida en que consume insumos (recursos) y busca generar productos (Out). Esos “productos” o resultados del proyecto, a su vez, tienen una influencia directa

en los beneficiarios del proyecto y, por ello, pueden ser considerados input (in) de los beneficiarios, los que procesados dichos resultados cambiarán sus cursos de acción y su propia situación personal, familiar y en la comunidad local: es a este nuevo “output” que denominamos “impacto”.

Por ello, el impacto es “de” un determinado programa proyecto “en” un determinado grupo de beneficiarios y su situación objetiva. La evaluación debe considerar el “de” y el “en”.

Todo ello asumiendo un hecho relevante, los beneficiarios no tienen absoluta comandabilidad del impacto: pueden dirigir las acciones del proyecto, acomodar e incluso cambiar objetivos, pero el impacto es la consecuencia observable de la consecuencia de los resultados y puede producirse en direcciones diversas y no, necesariamente, por consecuencias causales del proyecto.

#### *Diagrama de impacto*



Fuente: elaboración del autor

Es en la transformación del capital que intervienen los organismos públicos y sus programas sociales. La “intervención” de los programas sociales puede ser entendida como una estructura de acción social que afecta el sistema de acción de la comunidad intervenida de suerte que incrementa su potencialidad para poner en movimiento su capital social y natural (impacto positivo), o por el contrario, la inhibe (si el impacto es negativo).

Pero a su vez es necesario reconocer que los individuos y regiones se diferencian en la forma como evalúan sus diferentes “funcionamientos” o “estados” por lo que su evaluación siempre deberá ser “situada” lo que reclama indicadores e instrumentos afinados con mediciones estandarizadas pero no necesariamente universales ni siempre cuantitativas.

#### **iv) Una Metodología con diseño comparativo**

El diseño de la investigación evaluativo que estamos poniendo a partir de nuestras experiencias, es de tipo “estudio de caso comparativo”, comparando los resultados de la intervención multiprogramática y territorial en comunas diversas. En los estudios que hacemos referencia se desarrolló una propuesta metodológica ad-hoc para la generación específica de información en terreno, tomando como informantes calificados a los usuarios –participantes de las intervenciones del organismo evaluado-. Se recogió la percepción, tanto de quienes están directamente relacionados con los proyectos en una localidad, como de su red social inmediata, considerando además información objetiva acerca del impacto efectivo que sobre ese territorio intervenido han tenido un conjunto de programas y actividades de coordinación territorial.

Se trata de un estudio “comparativo” de tipo territorial desde el impacto. No es un diagnóstico ni medición de la pobreza en las localidades intervenidas, sino una “Apreciación de impacto” para la toma de decisiones.

Al comparar la metodológica comparativa “rápida” y las clásicas cuantitativas nos encontramos con que si bien los métodos cuantitativos son válidos, eficaces y potentes en establecer mediciones en base a indicadores estadísticos, ellos tienen al menos las siguientes limitaciones:

- 1 Requieren de profesionales altamente capacitados en metodologías y en estadísticas, tanto para el diseño de la investigación y muestreo, como para el tratamiento de los resultados. Asimismo, requieren de un exhaustivo trabajo en terreno para recopilar la información.
- 2 Los resultados entregados por encuestas permiten determinar con exactitud correlaciones entre variables, pero no permiten inferir relaciones de causa – efecto entre las intervenciones sociales y el impacto en la población objetivo.

- 3 En su aplicación práctica, generalmente, es imposible definir grupos de control equivalentes, dados en primer lugar por la heterogeneidad cultural, social, racial y geográfica de los grupos en situación de pobreza, y en segundo lugar, que en la situación actual la cobertura de los programas y beneficios sociales tiende a incluir la totalidad de los lugares en situación de pobreza, lo que imposibilita utilizar grupos de control “no intervenidos”.
- 4 Por el carácter de los programas de superación de la pobreza focalizados en grupos específicos (a diferencia de las políticas sectoriales universales de salud o de educación) se está en presencia de grupos beneficiarios generalmente de reducido tamaño, que en gran porcentaje de las ocasiones no supera el medio centenar. En dichas condiciones, el concepto de muestreo aleatorio estratificado no tiene sentido.

Por el contrario, en nuestra propuesta –que se aleja también de la propuesta cualitativa de tipos antropológico-, se buscaba generar una Propuesta Metodológica de Evaluación Rápida de Impacto Territorial para Localidades pobres, lo que requiere:

- Una importante cuota de innovación metodológica.
- Se propone una aproximación metodológica acorde con la estrategia de intervención territorial que emplean hoy varios Programas Sociales.
- Explora indicadores multidimensionales para medir impacto en términos de nuevos conceptos de pobreza.
- Se trata de una metodología cuanti-cualitativa.
- Se seleccionan territorialmente una “muestra” de informantes calificados
- Es una “apreciación” (no medición) de impacto: reconstruyendo el antes y apreciando el post.
- Realiza una propuesta que necesite un menor consumo de recursos humanos y económicos en la evaluación y que entregue información para la toma de decisiones.

El enfoque de la metodología comparativa consiste en relacionar indicadores seleccionados de intervenciones y/o características de grupos o individuos, sin exigencias respecto de la distribución de probabilidad de esas variables. En particular, al realizar análisis multivariado, el método comparativo permite la existencia de celdas vacías en la matriz de variables.

La metodología comparativa no busca la estimación de parámetros de la distribución de probabilidad de la población. Tampoco supone que la población está caracterizada por una distribución de probabilidad particular. El análisis está orientado a determinar la o las combinaciones de factores bajo las cuales se produce o no un evento. Esta característica resulta óptima para el empleo de variables booleanas en reemplazo de variables continuas tanto del lado de las variables como del lado de las variables explicativas.

**Cuadro 8**

**COMPARACIÓN METODOLOGÍA RÁPIDA CON METODOLOGÍA CLÁSICA**

METODOLOGÍA CLÁSICA	METODOLOGÍA PROPUESTA
Experimental	Comparativa
Cuantitativa Encuestas Estadística	Triangulación: cuestionario cerrado + pauta de análisis de proyectos
Grupos de control	Lógica de conjuntos
Muestras aleatorias	Muestra intencional
Explicativas	Comparativa – comprensiva

**Fuente:** elaboración del autor

Mientras que en los métodos econométricos la presencia de variables dicotómicas aporta una complejidad adicional al tratamiento de los datos, especialmente cuando son las variables explicadas las dicotómicas, los métodos comparativos recurren a la dicotomización de variables continuas para la determinación de factores explicativos.

Es importante destacar que esta característica sitúa a los métodos comparativos como un compromiso eficiente entre los métodos cuantitativos y los cualitativos. En efecto, la comparación rescata la búsqueda de relaciones tipo causal de los cualitativos (en oposición al establecimiento de correlaciones propio de los métodos cuantitativos) y la posibilidad de utilizar variables extensivas como en el análisis cuantitativo, pudiendo incluso establecer asociaciones significativas mediante test estadísticos no-paramétricos.

Para los objetivos de nuestra investigación, los métodos comparativos aportan las siguientes ventajas:

- a No plantean exigencias respecto de las distribuciones de probabilidad de la población.
- b No imponen exigencias respecto de la aleatoriedad de la muestra, aunque sí exigen que que se emplee la misma metodología de muestreo y con los mismos sesgos en todos los grupos comparados.
- c Tanto las variables explicadas como las variables explicativas pueden tomar valores sea continuos, sea que se concentren en torno a puntos discretos o que sean en todos los grupos comparados.
- d Al trabajarse en comparaciones, sin pretensión de estimar valores de parámetros poblacionales, los sesgos de la muestra tienden a anularse mutuamente.
- e Permiten combinaciones de factores explicativos.
- f Posibilitan un análisis interpretativo sobre la base de homologías entre tendencias típicas y distribución de variables dicotomizadas.

Sin embargo, estas ventajas también constituyen desventajas en la siguiente óptica:

- a El método comparativo no permite estimar parámetros de la población estudiada. Por tanto, no puede ser empleado como una herramienta de diagnóstico sincrónico y estático, ni menos puede generalizarse sus resultados a la totalidad del universo estudiado.
- b Como consecuencia, el método comparativo no entrega valores continuos de indicadores “duros”; no permite comparaciones con indicadores, mediciones y estadísticas clásicas, o datos censales.

Una ventaja adicional innovativa de la propuesta metodológica comparativa reside en la capacidad que tiene de incluir indicadores no convencionales sobre pobreza. El enfoque centrado en las características colectivas de los grupos beneficiarios, al tener como objeto de estudio la percepción de realidad de la localidad (y no como se modifica la situación de cada beneficiario), supera el enfoque tipo encuesta que tiende a segmentar los datos en términos de atributos individuales, y posibilita generalizaciones intersubjetivas de referencia a modificación de realidad.

**v) Perspectiva operacional de la evaluación de impacto: que considera capital social y es participativa.**

El Modelo de evaluación propuesto considera el impacto de un proyecto a partir de la perspectiva de sus influencias en la población afectada en un determinado territorio, privilegiando, por razones de la conceptualización de pobreza, impacto, y desarrollo local con identidad cultural y el análisis de comunidades locales por sobre el análisis de beneficiarios individuales y aislados o, en todo caso analizando éstos últimos, dentro de lo posible en el marco de las redes sociales en las cuales vive e interactúa.

Desde esta perspectiva el impacto de los programas de desarrollo será mayor cuanto más contribuyan a estimular las redes y capacidades organizativas, y a elevar el nivel de identidad y autoimagen y sera menor o negativo cuanto menos contribuya a mejorar esas redes y capacidades e inhiba el reconocimiento de la propia de la propia cultura local o bien cuando por factores precisos contribuyan a incrementar contra-redes sociales o bien a disgregar y desintegrar a la comunidad.

De aquí que operacionalmente la apreciación del impacto integral en este tipo de programas pueda ser positiva, neutra o negativa.

Los procesos de participación de los beneficiarios finales fueron un objetivo metodológico constante y por ello debieron ser cuidadosamente planificados a fin de que se desarrollasen procesos reales de participación y no se impusiera una dinámica de participación formal. Por lo mismo, se realizaron una cantidad de reuniones con las comunidades y sus dirigentes y éstos participaron también en reuniones de análisis técnico. Tanto de propuesta de indicadores de impacto integral como en el análisis e interpretación de los resultados preliminares.

De acuerdo a la realidad sociológica y antropológica de cada una de las comunidades locales resulta de primera prioridad reconocer la existencia de redes sociales – tanto de origen tradicional como moderno- que entretejen a la sociedad local. Por lo mismo, se recomienda trabajar en los territorios evaluados con “facilitadores locales” que hagan de puente entre las comunidades y su contexto particular y el equipo de consultores –evaluadores.

Los facilitadores locales y los encuestadores que trabajan en terreno deben ser especialmente capacitados a fin de generar un proceso de comunicación empático con los habitantes de las comunidades y de esta manera incrementar la libertad de expresión de la gente, beneficiarios o no, en un clima de confianza mutua.

**vi) Dimensiones del impacto integral**

La evaluación integral ha de poner el énfasis en las siguientes dimensiones del impacto entendido éste en términos multidimensionales, incluyendo aspectos que van desde la pobreza de ingreso, calidad de vida, capital social y redes sociales, hasta dimensiones propiamente culturales o etnoculturales, las que deben ser debida y pertinentemente operacionalizadas.

*Impacto directo:* efectos esperados y no esperados de los productos de la ejecución de un proyecto, de acuerdo a los indicadores de áreas de impacto. La hipótesis es que todo proyecto impacta tanto en su área específica como en otras áreas. Esta dimensión del impacto se mide en términos de superación de la pobreza (LP y NBI) y elevación de calidad de vida de sus habitantes.

Modificación de redes y capital social: que incluyen un conjunto de indicadores “proxy” de cambios en las capacidades colectivas de los grupos beneficiarios del proyecto: confianzas mutuas, contactos, organización, participación e intercambios al interior del grupo comunitario y entre éste y la sociedad global. Operacionalmente, se aprecia reconstruyendo las redes a partir de la percepción de los beneficiarios – participantes. Se busca apreciar el grado en que los proyectos favorecen y fortalecen el capital social y la participación organizada de los pobres en sus localidades. Un indicador operacional específico esta constituido por el índice de capital social.

*Relevancia del impacto:* considera la correlación entre la necesidad “ofertada” por el organismo público interventor, y las necesidades expresadas (“sentidas”) por los actores locales que son sus clientes y su población – objetivo. Se refiere al grado en que los objetivos de los proyectos corresponden a las necesidades percibidas por la comunidad intervenida.

Impacto cultural: es un conjunto de indicadores que buscan apreciar el grado en que los proyectos de cada programa contribuyen a fortalecer la autoimagen, a despertar el aprecio por los derechos indígenas, por las propias capacidades y a revalorar tradiciones y costumbres propias de la cultura local (puede ser la cultura indígena) en las comunidades intervenidas. Se busca operacionalizar aspectos que contribuyen de manera sustancial a transformar la capacidad de acción de las personas y comunidades para que se empoderen y se transformen en sujetos de su propio desarrollo.

#### **d) Conclusiones: Pistas para la evaluación de impacto que considere el capital social y la promoción del auto desarrollo local**

##### **i) Metodologías de monitoreo y evaluación**

Las metodologías de monitoreo y evaluación basadas en mediciones de pobreza que están dominadas por vectores de ingreso y de indicadores de necesidades básicas insatisfechas posibilitan el amplio empleo de herramientas cuantitativas. En el nivel de la macro dimensión y con proyectos de gran envergadura, así como con evaluaciones en el largo plazo de resultados e impactos de políticas globales y sectoriales, dichas herramientas pueden ser un instrumento relevante para apreciar logros en la superación de la pobreza en determinada región o nación. Son metodologías valiosas y vigentes, pero insuficientes.

En cualquier caso, como quiera que se estimen los impactos, el impacto neto de un proyecto social orientado a superar la pobreza, estará determinado por un criterio general de evaluación, definido en términos conceptuales y operacionales como el conjunto de cambios que un proyecto ha provocado en una localidad-sistema de acción, en términos de la forma cómo ha contribuido o no a la superación de la pobreza humana en esa localidad movilizandando de manera sustentable el capital social, así como los otros capitales: económico, patrimonial y cultural de la comunidad intervenida.

La propuesta de metodología innovativa que hemos reseñado en este trabajo es de tipo cualitativa, rápida, poco costosa y permite apreciar el impacto para la toma de decisiones institucionales.

##### **ii) Importancia del capital social en el impacto exitoso de las intervenciones sociales**

Los estudios que hemos realizado (con FOSIS y con CONADI) revelan claramente que el éxito de los programas sociales desarrollados en pequeñas localidades pobres con enfoque territorial depende del capital social. A fin de tornar pertinente, eficaz y relevante el impacto de la intervención de programas sociales en comunidades pobres, nuestra investigación muestra que es necesaria que los diseñadores de políticas –especialmente en el diseño de Fondos de Inversión Social o Programas de Desarrollo (incluyendo el desarrollo campesino y el desarrollo indígena) – superen, en la práctica, una visión de la pobreza basada exclusivamente en los ingresos y avancen

en una visión multidimensional de ella, asumiendo el capital social como factor explicativo en el éxito de los programas. Este es un factor de primer orden a considerar en las estrategias de empoderamiento de los grupos pobres, junto al factor productivo y al de satisfacción de necesidades básicas.

Parece adecuado, tomando en consideración la experiencia mostrada por estos estudios, que en la gestión de los microproyectos se vele por favorecer aún más las estrategias de intervención participativas que inciden directamente en el incremento del capital social local. Una mayor flexibilización de la administración es requerida a fin de que la gestión de los programas sociales se adecúe a las condiciones propias de las subculturas y de la cotidianidad de los diversos grupos pobres cuyo tiempo-espacio no necesariamente coincide con los tiempos y plazos de las instituciones públicas que más bien obedecen a una racionalidad burocrática (en el sentido weberiano) que se aleja de la vida cotidiana de la gente.

### **iii) La Importancia de los indicadores ligados a las redes y al capital sociales**

Nuestra definición de impacto territorial está definida como un impacto en un territorio, de intervenciones sociales ejecutadas en ella. En esta definición, el impacto no es directamente comandable por los proyectos ejecutados.

Por ello, la modificación de las condiciones de vida, la superación de la marginalidad, la superación de la pobreza, e inseparablemente la sustentabilidad de las modificaciones, tiene como condición necesaria el fortalecimiento de las redes sociales y del capital social.

Dado que es necesario avanzar hacia la plena sustentabilidad de los proyectos sociales: sustentabilidad que debe comprenderse sinérgicamente como autosustentabilidad socioeconómica y cultural y sustentabilidad ecológica y ambiental es necesario elaborar un set de indicadores pertinentes e integrales que aborden todas esas dimensiones.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, los indicadores ligados al capital social y al autodesarrollo aparecen como aquellos a los que más relevancia se les otorga. De este modo, se pasará – incluso en términos metodológicos- de un enfoque basado en la pobreza de ingreso a uno basado en el desarrollo sustentable de comunidades.

### **iv) El problema de la adquisición de Información y la metodología de evaluación de impacto novedosa.**

Es importante destacar que el empleo de una metodología de investigación evaluativa tiene plena justificación en cuanto a un estudio con otro enfoque.

Sin embargo, las dificultades del trabajo en terreno, sobre todo en áreas rurales, llevan a la conclusión de que, si se pretende que la información que tenga validez cuantitativa, los recursos humanos y económicos para recolectar dicha información pueden significar un costo exagerado en relación con los recursos invertidos en la intervención social misma. Es por ello que nuestro trabajo ha sugerido proponer un set de indicadores y una metodología de evaluación que se enfoca en lo territorial y cuyo diseño es comparativo.

Pero queda abierta la pregunta acerca de cómo utilizar al máximo la información que hoy día se genera en distintas fuentes, para incorporarla en una propuesta metodológica coherente. De esta manera, la metodología alcanzará su objetivo en forma eficiente. A futuro es deseable mejorar los sistemas de acopio de datos por la vía de estructuración de sistemas periódicos de recolección de información (encuestas, registros y estadísticas de salud, educación, etc.) que complementan las bases de datos censales que se muestran insuficientes como para alimentar procesos de evaluación ex – post de microproyectos en localidades pobres de dimensiones pequeñas.

La probable y posible réplica de procesos de evaluación ex-post de programas de intervención territorial arrojan nueva luz que posibilita retroalimentar los procesos de elaboración, negociación y gestión de proyectos marcando sus puntos débiles y fuertes. Al mismo tiempo, posibilita el refuerzo de esos programas centrados en el impacto y permite evaluar la eficacia y eficiencia de la gestión en función del impacto.

#### **v) Importancia de la Participación social y empoderamiento de las comunidades**

Por otra parte, no sólo trata de asumir la diversidad y complejidad de la pobreza, sino además del factor “participación social” en las medidas orientadas a combatirla. Desde hace pocos años organismos internacionales como el PNUD y variados foros como la Comisión sobre Cultura y Desarrollo de la UNESCO, (UNESCO, 1995; Pérez de Cuellar, 1996), así como la Comisión Internacional sobre Gobernabilidad Global (Carlsson, 1995), han planteado con mucha claridad la idea de que para que las reformas y políticas sociales se hagan en un marco democrático y participativo y, para incrementar su propia eficacia, hay que involucrar a los propios afectados, en este caso que abordamos, a los pobres. Es esta dimensión participativa la que se vincula a la idea del empoderamiento.

La participación de los beneficiarios y comunidades afectadas por una intervención determinada no sólo es el ejercicio de un derecho democrático sino que, además de incentivar y fortalecer capacidades es una buena escuela cívica y posibilita procesos de integración social por la formalización de organizaciones y redes sociales posibilitando el autodesarrollo.

Es importante destacar el hecho de que esta concepción que hemos venido describiendo, no ha sido ajena a las políticas sociales y programas de superación de la pobreza implementados en Chile. Si se revisa el conjunto de programas, por ejemplo, del FOSIS o en CONADI que se han implementado, o que se están desarrollando, se podrá apreciar, que, en efecto, esta idea de enfrentar la pobreza a partir de la movilización de las propias capacidades de los pobres o de los indígenas ha estado siempre presente en los fundamentos, objetivos y procesos y metodologías de intervención. Lo interesante es que esta intuición básica también es posible encontrarla en otros programas sociales del Gobierno chileno (Martin, 1998).

#### **vi) Superar el paternalismo/asistencialismo y generar verdadera construcción de poder y autodesarrollo local**

No se trata de “eliminar la pobreza”, “erradicar la pobreza”, “combatir la pobreza” o de “integrar a los pobres” sino de promover “el autodesarrollo de las comunidades” en situación de pobreza: es una invitación a la acción, al desarrollo humano y a la construcción de una sociedad más democrática.

Por lo mismo, no se trata sólo de generar procesos que aumenten las condiciones de funcionamiento de las capacidades propias, y que involucren transferencia de poder sino de incrementar la generación de capacidades propias y de fuentes de poder local para el auto desarrollo. Todo esto supone superar una concepción ya asentada en muchas prácticas institucionales incluso en Estados que buscan una reforma en el marco de políticas democráticas. Nos referimos a las prácticas de corte asistencialista y/o paternalista que conciben la tarea de superar la pobreza simplemente como una tarea de brindar “protección social” a personas en estado de marginación, exclusión y/o vulnerabilidad social. De lo que se trata es de generar las condiciones para poner en marcha un verdadero proceso de construcción de poder local que conduzca progresivamente hacia el autodesarrollo local.



## Bibliografía

---

- BID (1997), “Los activos y recursos de la población pobre en América Latina. Términos de referencia.” Proyecto de red de centros de Investigación, BID, Washington
- Boltvinik, Julio (1999a), “Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología ” (Parte uno). *Socialis No. 1 Revista Latinoamericana de Política Social. Universidad Nacional de Rosario*, Universidad de Buenos Aires y FLACSO, Argentina.
- Boltvinik, Julio (1999b), “Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica” (Parte uno). *Socialis No. 2 Revista Latinoamericana de Política Social. Universidad Nacional de Rosario*, Universidad de Buenos Aires y FLACSO, Argentina.
- Briones, Guillermo (1988), “Métodos y técnicas avanzadas de investigación aplicadas a la educación y a las ciencias sociales” ICFES, PIIE, 2ª. Edición Bogotá.
- Carlsson, Ingvar et. al (1995), “Our Global Neighborhood”, Oxford, N. Y.
- CEPAL (1997), “Panorama social de América Latina 1996”. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Crocker, David (1995), “Functioning and Capability: the Foundations of Sen’s and Nussbaum’s Development Ethics” en Martha Nussbaum and Johnathan Glover (eds.) *Women, Culture and Development. A study of Human Capabilities*. Claredon, Oxford.
- Dabas, Matei y Phare, Robert (1993), *Las nuevas ciencias sociales*. Ed. Grijalbo, México.
- Durston, John (1999), “Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala, CEPAL. *Serie Políticas sociales* No. 30, Marzo (LC/L1177).
- Fukuda- Parr, Sakiko (1998), “El derecho al desarrollo y el paradigma del desarrollo humano”, en Cristián Parker G. (ed.) *Ética, Democracia y Desarrollo Humano*, LOM, CERC-UAHC, Santiago, pp. 151-159.

- Janvroy Alain de, y Sadoulet, Elizabeth (1999), "Growth, Poverty and Inequality in Latin America. A causal Analysis: 1970-94". Conference on Social Protection and Poverty, BID, Washington D.C. February, 4.
- Klisberg, Bernardo (comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategia y experiencias organizacionales innovadoras*. CLAD/PNUD, Grupo editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Londoño, Juan Luis (1996), "Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950 – 2025", en *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*, Washington: Banco Mundial.
- Lomnitz, Larissa (1975), "Cómo sobreviven los marginados", Siglo XXI, México.
- \_\_\_\_\_ (1998), "Redes sociales y estructura urbana de América Latina", en IV Seminario Internacional en Ciencias Sociales y Humanidades, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, enero.
- Martin, María Pía (1998), "Integración al desarrollo: una visión de la política social", en Toloza, Cristián; Lahera Eugenio (editores), *CHILE en los noventa*, Dolmen Ediciones, Santiago.
- Moser, Caroline (1996), *Confronting Crisis. A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*. ESD N°8, The World Bank, Washington.
- Parker, Cristián (1998a), "Desarrollo Humano: ¿Hacia un Nuevo Paradigma del Desarrollo?", en *El Desarrollo Humano, Desafíos y Perspectivas, Seminario Internacional*, Secretaría General, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, pp. 22-39.
- \_\_\_\_\_ (1992), "Religión y cultura popular: las lógicas en juego", en Arroyo, Gonzalo et al (eds.), *Por los Caminos de América*, Ed. Paulinas, Santiago,
- \_\_\_\_\_ (1996), *Otra Lógica en América Latina*, Ed. FCE, México-Santiago.
- Parker, Cristián y equipo (1999), "Nuevas orientaciones de política social a partir de nuevos enfoques sobre pobreza e impacto en Programas sociales". Taller Regional sobre políticas de superación de la pobreza, IDRC, Universidad del Pacífico, Lima, 28 y 29 de marzo.
- Pérez De Cuellar, Javier et al. (1996), *Nuestra Diversidad Creativa*, Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo UNESCO. París.
- PNUD (1997), *Informe de Desarrollo Humano 1997*, Mundi Prensa, Madrid.
- Powell, Walter W. y Smith-Doerr, Laurel (1994), "Networks and Economic Life", en Neil J. Smelser and Richard Swedberg, Eds, *The Handbook of Economic Sociology*, Russel Sage Foundation, N.Y., Princeton U. Press, N.J., pp 368-402.
- Putnam, Robert D. (1995), "Turning in Turning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America", *PS: Political Science & Politics*, December, pp. 664-683
- Raczynski, Dagmar (1998), "Para combatir la pobreza en Chile: esfuerzos del pasado y desafíos del presente", en R. Cortázar, J. Vial, (eds.), *Construyendo Opciones*, Dolmen, Santiago, pp.191-230.
- Salama, Pierre et Valier J. (1995), "Mesures des Pauvretés et de l'appauvrissement", *Revue Tiers-Monde*, Tome XXXVI N° 142, Paris, pp. 257-278.
- Sen, Amartya, y Nussbaum, Martha (eds.), (1993), *The Quality of Life*, Claredon, Oxford.
- UNESCO (1995), *The Cultural Dimension of Development, Towards a Practical Approach*, UNESCO Publishing, Mayenne, Paris.
- Urzúa, Raúl (Edit.) (1997), *Cambio Social y Políticas Públicas*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

## 4. Una mirada comprensiva a las interfases asociativas institucional de políticas de control de drogas ilícitas

**Paulo Gutiérrez<sup>36</sup>**

El capital social se ha ido transformando lentamente en un instrumento conceptual articulador de un marco analítico de las diferentes disciplinas de las ciencias sociales en temas particulares como políticas sociales, movilidad social o asociatividad, por ejemplo.

En políticas sociales el capital social se ha convertido en un impulsor de reflexiones más inclusivas que aquellas que las guiaron a concepciones focalizadas en los 80. Esto sin duda, responde al análisis más empírico y complejo de la implementación de políticas sociales.

Desde este punto de vista la importancia de las relaciones entre los diferentes actores de las políticas sociales es clave; comunidad, estado y mercado son elementos que se han convertido en objetos de análisis necesarios para un buen análisis y posterior funcionamiento de las políticas sociales.

Las investigaciones en este contexto han girado en torno a reflexiones centradas en cómo el capital social aporta a los diferentes actores de las políticas sociales, pero en especial en cómo aporta a la comunidad, (Durston 2001, Espinoza 2001, Portes 1998).

De este modo el análisis en políticas de superación de la pobreza urbana o rural, o en sociología organizacional, ha dado espacio a un campo abierto de discusión, sin duda necesario como parte de la aplicación de un concepto sensibilizador en las ciencias sociales.

Para llegar a este punto, el capital social ha debido desarrollar diferentes conceptualizaciones en un esfuerzo teórico metodológico. Entre ellas, la diferenciación de capital social comunitario e individual, el primero entendido como normas y valores, definición que aporta Putman (1993), que también es común en Bourdieu (1985) y Coleman (1990). En redes personales el capital social es un aporte individual para los actores del sistema y, por lo tanto, estratégico. Ambos no son en medida alguna excluyentes.

De este modo una definición operacional consensuada dice relación con “el contenido de ciertas relaciones sociales, aquellas caracterizadas por actitudes de confianza y comportamiento de reciprocidad y cooperación” (Durston, 2001).

Desde esta perspectiva la confianza viene a ser un requisito “sine qua non” para el capital social. En este contexto, el vínculo social es portador central del tejido social y canal analógico de la articulación de la confianza en comunidades.

El análisis del vínculo en políticas sociales, tanto en su calidad como su generación provee de elementos claves para la comprensión de la generación de confianza. De este modo, vínculo y confianza se encuentran relacionadas directamente.

Es en este contexto en donde se enmarca esta investigación: dentro del análisis de los vínculos, tanto desde una perspectiva estructural necesaria y la articulación colectiva de la confianza, cooperación y acuerdos, como desde un enfoque comprensivo que permita dilucidar elementos del vínculo que configuran los procesos de las políticas sociales, entre éstos, sin duda, el propio capital social. En esta presentación se abordará la segunda dimensión de las interfases.

### a) Contexto de investigación

<sup>36</sup> Instituto de Estudios Avanzados. Universidad de Santiago de Chile. [pgutierr@luaca.usach.cl](mailto:pgutierr@luaca.usach.cl)

La investigación es parte de un proyecto de CLASPO de la Universidad de Texas, que analiza múltiples casos de políticas sociales con el fin de desarrollar un marco de análisis de políticas sustentables. El tiempo de duración del estudio es de 10 meses. La comunidad escogida para el estudio de caso es el programa Previene de la comuna de San Ramón.

### **i) El programa previene**

La comuna de San Ramón se ubica en Santiago al sur de Américo Vespucio y al poniente de Santa Rosa. Tiene poco más de cien mil habitantes, de los cuales el 48% tiene menos de 24 años. Un 25.3% de su población se encuentra bajo la línea de pobreza, de los cuales 3.6% son indigentes. El alcalde es demócrata cristiano, hay otros tres concejales de la Concertación (PPD, PS, DC) y dos UDI.

La comuna de San Ramón corresponde en gran parte a la población La Bandera, cuya compleja gestación combina operación sitio, toma de terrenos, radicaciones, erradicaciones, vivienda social, allegados, así como vivienda subsidiada. Existen estudios previos de organizaciones de esta población (Paley, Julia 2000), que ofrecen un rico potencial de comparación longitudinal a este estudio de caso.<sup>37</sup>

Las intervenciones en drogas en la comuna de San Ramón presentan una historia que comienza el año 1995 con una serie de iniciativas municipales y estatales tendientes a la implementación del plan piloto del programa Previene actual. Parte de estas iniciativas dieron como resultado una serie de aportes al trabajo en drogas en la comuna de San Ramón, tales como el desarrollo de una visión multicausal del problema, y a raíz de esto, una propuesta multidisciplinaria.

La intervención Previene convocó asociaciones locales en el año 1997 para formar redes comunales que sentaran las bases para movilizar recursos en pro de una prevención sustentable del consumo de drogas. Los gestores del programa son un equipo especial, dependiente de CONACE, pero vinculado a la municipalidad correspondiente. Los bloques que participan en la red son por consiguiente: la organización responsable del programa (CONACE), la municipalidad y las asociaciones locales.

Los supuestos de la intervención giran en torno a la combinación de los puntos de vista de los sectores implicados en el consumo y prevención de droga. En palabras del coordinador “implica hilar los sentidos que los actores han construido sobre el tema” (Previene, 2001). También, implica la inclusión de aspectos psico-sociales que apuntan al mejoramiento de vida de la población en cada sector identificado de intervención. Esto nos sitúa en los principios epistemológicos centrales del programa en San Ramón.

El objetivo principal del programa es “buscar identificar, reforzar, y construir consensos e identificar, valorar y respetar los disensos” (Previene, 2001). Identificándose claramente una visión desde la diversidad.

### **ii) Principales interfases**

Los problemas de interfaz que plantea este caso se refieren a dos niveles:

- La relación entre un programa público nacional y la municipalidad en cuanto expresión local del estado. El marco de esta relación lo establecen los acuerdos de trabajo entre CONACE y la Municipalidad, lo cual se expresa dinámicamente en las orientaciones que adopta el equipo de trabajo, encargado de la relación directa con la comunidad.
- La relación del equipo de trabajo con las organizaciones comunitarias, que es el componente básico del diseño del programa, es el aspecto privilegiado en el análisis de las interfaces.

<sup>37</sup> El estudio de caso enriquece un proyecto Fondecyt 1020173 en curso, acerca de otras intervenciones comunitarias con redes sociales, a cargo de Vicente Espinoza.

## **b) Metodología**

La metodología utilizada para el análisis de las interfases es coherente con la problemática empírica de las mismas. Reticulares, comprensivas y bajo la forma de procesos dialécticos, son algunas de las características de las interfases asumidas como elementos metodológicos de este estudio.

Long (1993) define la esencia de las interfases como la “exploración de como las discrepancias de intereses sociales, interpretaciones culturales, conocimiento y poder son mediadas, mantenidas o transformadas en puntos críticos de confrontación o acuerdos”.

De esta forma, la metodología toma como punto inicial las “discontinuidades reticulares” que se generan de los procesos sociales en las políticas públicas de prevención de drogas.

Discontinuidades que dicen relación con conflictos, con conocimientos, acciones y poder, analizados estructural y comprensivamente como sustentadores del marco social en donde se articula la política social. Estas acciones son generadas a partir de un complejo campo de significantes que los actores construyen en forma colectiva y cotidianamente para llegar a niveles de comprensibilidad de la acción. Schutz (1995) define esta construcción como tipificaciones que guían el curso de acción de los sujetos y que son generadas a partir de un contexto de significados, que en este caso son las propias interfases.

La idea de que la estructura social existe simultáneamente a través de representaciones mentales y en concretas relaciones sociales fue central para la teoría del rol de Nadel, (Di Maggio, 1999). De este modo, los procesos en las interfases desarrollan un marco sustentable en las propias acciones de los actores involucrados.

Dado que las acciones son portadoras de significados, son los propios actores quienes llevan una co-autoría de los cursos de acción que toman las políticas sociales. Esto sin duda en una composición dialéctica con las estructuras inmediatas, desatando un complejo panorama de análisis.

De este modo, un primer análisis de las interfases implica una comprensión de los significantes de las acciones que los actores conllevan, y que dan origen a la comprensibilidad. La comprensibilidad es un marco articulador de acuerdos y confianzas, y desacuerdos, o desconfianzas respectivas en su defecto. La comprensión implícita sirve a la comprensibilidad, y ésta se nutre de ella, (Waldenfels, 1979, en Robles, 1999).

Como segundo componente metodológico es un análisis de las estructuras en sí, que nos permite armar la articulación dialéctica producidas por las acciones individuales significativas en las interfases con los procesos mismos.

A la luz de estas dos dimensiones epistemológicas se aborda el análisis de las interfases como un problema complejo, pero necesario para entender la acción que toman curso dentro de las políticas sociales. Esto, no sólo desde enfoques pragmáticos de efectividad, sino con el objetivo de salir de las unidimensionalidades que los análisis de los efectos de las intervenciones otorgan, para caer en comprensiones inclusivas como parte de la realidad social de las políticas sociales.

## **c) Dos elementos significantes de las interfases del programa**

### **i) La construcción de redes sociales**

Los campos que aquí denominamos Interfaces, se encuentran constituidos por actores que interactúan en la cotidianeidad del campo. Entre los elementos que los actores de las interfaces del programa reconocen, se encuentra la constitución de un *actor social* denominado redes sociales. Construcción que se entiende de forma diferente por cada actor individualizado dentro del programa y que es central como una construcción articuladora del programa.

De este modo, se expresan variados elementos en la definición que hacen los propios actores en relación a las redes. Algunos más elaborados, algunos más específicos.

En una primera aproximación al concepto de red, los actores la definen como importantes, en una expresión de *expectativas positivas* que a veces poco tiene que ver con la realidad. Esta afirmación puede ser directa o en algunos casos indirecta, en donde la importancia de la red no es tan abarcativa, si no más bien ésta aporta elementos positivos a sus respectivos objetivos de trabajo en organizaciones.

Por otro lado, se pueden distinguir de parte de los actores dos construcciones conceptuales de redes en el programa. Un primer grupo de actores entiende a las redes en sí, como una *estructura natural de los seres humanos*, naturalista en su operacionalización. Apreciación afirmada por organizaciones que tienen una corriente discursiva orientada hacia el comunitarismo.

Un segundo grupo da lugar a una concepción de redes como un *organismo de coordinación con fines específicos, orientado por la eficiencia*. Esta percepción se expresa principalmente en instituciones públicas o municipales, y tiene relación con el carácter operativo que las instituciones públicas les dan a las redes sociales, para transformarlas en estrategia comunitaria (Espinoza, Gutiérrez, 2001).

Como expresa los miembros de la red de salud, estos dos ejes interpretativos de las redes sociales muchas veces se trasponen, la afirmación que es estrategia, pero es parte de la vida, en el participante 2 da cuenta de una *doble interpretación*. Esta conceptualización surge de la unión de las dos corrientes conceptuales.

Las construcciones significantes de las redes se pueden resumir en dos marcos interpretativos:

- Redes normativas: redes como estrategia de las instituciones (necesarias, pero ajenas)
- Redes como función natural de mi vida (propias, pero inoperantes)

Dos visiones que coexisten y que compiten en un mismo espacio social de significantes. La segunda puede resultar sospechosa o incomprensible para los agentes de intervención, pero son naturales en el sentido de la reticularidad de la acción. Para los actores la segunda es en alguna medida impuesta.

## ii) Conocimientos

Reconocemos que cada actor dentro de las interfases tiene su propio acervo de conocimiento que trasciende a las esferas individuales de todos los actores. Conocimientos que son construcciones históricas y relacionales para los actores.

De este modo, las experiencias prácticas de cada uno y el conocimiento acumulado de los sujetos sociales de las interfases son importantes en la medida que *entran en intercambio con los demás actores*, generándose encajamientos de conocimientos y nuevos conocimientos; y en la medida que estos propios conocimientos *median su acción* dentro del programa. En un postulado más operativo como el conocimiento particular responde a los “impulsos del programa”.

Desde el segundo punto se observa que los conocimientos individuales son importantes para el programa en primer lugar. De este modo, el programa debe saber que se enfrenta a una serie de construcciones cognoscitivas que entran en juego (y en disputa) al momento de hacer el llamado a trabajar en red.

Esta asimilación del conocimiento no se encuentra implícita en los lineamientos del programa, pero este surge inevitablemente en la medida que se acercan y se articulan los actores, e interactúan en las interfases, produciéndose “puentes” o “canales” desde los actores en la propia

comunidad. De este modo, el conocimiento de la comunidad no es un elemento que el programa asuma de antemano, pero sí lo va asimilando durante el contexto de las actividades del programa.

Un ejemplo de esto son las actividades realizadas durante el año por el programa y que cuentan con la participación, tanto en su organización como en la asistencia, de las organizaciones que son parte del programa. Actividades como el festival de danza, que incorpora principalmente música popular (que no es típica del país, lo que habla de variados tipos de conocimiento).

Actividades como el festival de la voz, son ejemplo de la inclusión de conocimientos externos al programa, pero que entran en función de éste.

Es importante no ignorar el juego de conocimientos involucrados dentro del programa, que muchas veces puede transformarse en acervo colectivo que se *activa* al momento de realizar las actividades del programa. Este activar es más fluido en la medida que el programa ofrece espacios para la confluencia de conocimientos por medio de la inclusión ideas u otras formas de conocimientos.

Las reuniones de los monitores con las organizaciones de base son importantes, pero no son suficientes sin una real intención de parte de los intermediarios de involucrar a la comunidad en esta construcción colectiva. De este modo, se reconoce que la estrategia de intervención como red tiene que ir más profundo que sólo la organización de actividades.

La importancia de esta articulación es a partir del reconocimiento de estos elementos cognoscitivos que dan cuenta de un sustrato ulterior de conocimientos, y en la medida que el programa los asimila y utiliza, a la vez valida sus propias prácticas en la comunidad.

Un ejemplo de esto fue un evento del “festival de danza”, realizado por el programa, en donde la principal característica fue utilizar un elemento muy reconocido por la comunidad y muy de moda, como es el “baile axé”. En esta jornada participaron alrededor de 800 personas, considerándose el mayor evento del programa después de la jornada de cierre que se realiza en el parque La Bandera.

Por otro lado, este conocimiento puede ir más allá de sólo experiencias populares y entrar en paradigmas culturales, como son la inclusión al programa de actores que provienen del mundo indígena. Desde este punto de vista la distinción de conocimientos y el esfuerzo por incluirlos es mayor, pues los conocimientos “del programa” no responden a otro paradigma cultural.

## **d) Conclusiones**

Algunas de las conclusiones del análisis cualitativo del estudio pueden resumirse en:

No se encuentran construcciones significantes del programa en forma clara en las tipificaciones que las bases, como “beneficiarias” del programa, construyen. De esta forma, los niveles de comprensibilidad con las bases son mínimas. Pero a la vez, se encuentran elementos significantes desde el estado que no provienen directamente desde el programa.

A este nivel puede hablarse de una *comprensibilidad casual*.

- Los mayores elementos significantes suceden a nivel de los intermediarios del programa, esto es líderes de organizaciones, encargados de oficinas municipales, etc. De esta forma el programa desarrolla su mayor esfuerzo en la coordinación, y la ampliación de la confianza a este de este nivel de vínculos. A este nivel la comprensibilidad se ofrece por medio de encajamientos de conocimientos y significantes.
- La acción colectiva dentro del programa, responde tanto a esquemas normativos, tales como “el sentido del bien común”, como a estructuras reticulares primarias. De esta forma involucra muchas racionalidades, lógicas de acción e inclusive acciones que

carecen de racionalidad implícita. Ambas perspectivas son necesarias para el análisis tanto de las acciones como de los actores incluidos.

- Para ampliar un nivel primario de comprensión es necesario desarrollar canales efectivos de comunicación entre los actores comunidad e interventores, intención que incluye necesariamente operacionalizar la comunicación, como la difusión y otros canales directos.
- Institucionalizar canales de comprensibilidad es necesario como marco general de acción entre los actores de las políticas sociales. De esta forma, el ampliar la inclusión de la comunidad en las planificaciones y definiciones de las políticas sociales es un requisito para desarrollar la comprensibilidad. También la inclusión de elementos propios de la comunidad, tales como conocimientos por medio de metodologías participativas generan comprensibilidad. De esta forma, los agentes de políticas sociales (agentes e interventores) son los principales responsables de generar sistemáticamente canales de acción. Éstos no puede fijarse a priori sino que debe ser una construcción colectiva de la comunidad con los agentes interventores de acuerdo a los marcos de intención.
- El fin de la política social desde la comprensibilidad es generar productos que tensionen el propio accionar de los sujetos, como de los agentes interventores. Acción que lleva la propia intención de cambio orientadora de la política social.

## Bibliografía

---

- Arocena, José (1995), *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, CLAEH- Universidad Católica del Uruguay, Nueva Sociedad.
- Bourdieu, P. (1985), "The Forms of Social Capital" en *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. J. Richardson, N.Y. Greenwood.
- Coleman, James S. (1990), "Social Capital", *Foundations of Social Theory*, The Belknap Press of Harvard University.
- Collado, Fernando (1999), Tipificaciones de pobladores sobre el estado. Desde el punto de vista de la fenomenología social, en *Sociedad Hoy*, Vol. I N° 2-3 (211-219), Concepción,.
- De Rementeira, Iván (2001), *Prevenir en Drogas. Paradigmas, conceptos y criterios de intervención*, Santiago, Serie políticas sociales, CEPAL.
- Di Maggio, (1999); "Measuring the Impact of the Nonprofit Sector on Society is Probably Impossible but Possibly Useful: A Sociological Perspective." *Measuring the Impact of the Not-For-Profit Sector within Society*, ed. Virginia Hodgkinson. New York: Plenum.
- Durston, John (2001), *Capital social. Parte de la solución parte del problema*. Documento de trabajo, Santiago de Chile, CEPAL.
- Espinoza, Vicente (2001), *Indicadores y generación de datos para un estudio comparativo de capital social y trayectorias*. Serie Políticas sociales, Santiago, CEPAL.
- Espinoza, Gutiérrez (2001), "Redes asociativas; aportes de la visión analítica a su desarrollo". Doc. de trabajo. Instituto de estudios avanzados, Universidad de Santiago de Chile.
- Gil, Jorge y Samuel Schmidt (2002), *Análisis de redes. Aplicaciones a las ciencias sociales*. IIMAS-UNAM, México.
- Lechner, Norbert (2002), *Las sombras del mañana*. La dimensión subjetiva de la política. Santiago, LOM Ediciones.
- Long, (1999), UNESCO Background Paper on Interface Analysis, October 1999, *The Multiple Optic of Interface Analysis (Working Title)* Norman Long (Wageningen University, the Netherlands)
- Molina, José Luis (2001), *El análisis de redes sociales. Una introducción*. Ediciones Bellaterra: Barcelona.

- Paley, Julia (2000); *Marketing Democracy: Power and Social Movements in Post-Dictatorship Chile*. Julia Paley. Berkeley CA: University of California Press, 2001. vi + 255pp
- Portes, Alejandro (1998); 'Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology', *Annual Reviews*, 24: 1-24.
- Plan Comunal de Prevención en drogas de la comuna de San Ramón, Programa PREVIENE San RAMÓN, 2002. Documento de trabajo.
- PREVIENE, Sistema Comunal de Prevención. CONACE, (1999), Documentos de trabajo. Previene, 2001; Informes de trabajo de las redes locales. Municipalidad de San Ramón.
- Putnam, R. (1993), "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy". Princeton, University Press.
- Roberts, Bryan (2001), *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadana: una perspectiva de interfaz*. Documento de trabajo, CLASPO, U. de Texas.
- Robles, Fernando (1999), *Los sujetos y la cotidianeidad. Elementos para una microsociología de lo contemporáneo*. Cosmigonon Ediciones, Talcahuano.
- Sabato, Hilda (coord.) (1997), *Ciudadanía política y formación de las naciones*. México, Fondo de cultura económica.
- Schutz, Alfred (1994), *Construcción significativa del mundo social*, LA, Introducción a la sociología comprensiva, Paidós, 279 p.
- Villasante, Tomas (1994), Clientelas y emancipaciones: una aproximación metodológica, en *Las ciudades hablan. Identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas*, Tomas Villasante (coord.), Caracas, Nueva Sociedad.
- Villasante, Tomas (1998), *Cuatro Redes para vivir mejor*. Tomo I y II, Buenos Aires, Lumen/Hvmanitas.

## B. Comentarios a las exposiciones

### 1. El capital social a la luz del capital cultural, de los grupos de interés y del cálculo individual

Javier Corvalán<sup>38</sup>.

Se me ha solicitado un comentario de cada uno de estos textos y lo primero que creo importante observar es que ambos son en extremo distintos en cuanto a su naturaleza, objetivos y objeto de estudio. Esto dificulta un comentario comparativo y obliga a analizarlos separadamente.

Particularmente, respecto del texto de Vicente Espinoza “Capital social y movilidad ocupacional en el Cono Sur” quisiera comenzar aclarando desde dónde emito mi comentario: en los últimos años he estado dedicado al desarrollo de proyectos de investigación y evaluación en torno a la temática de la política educativa, tanto en Chile como en América Latina. Esto no es un dato menor en lo que respecta al siguiente comentario puesto que, conceptualmente, me sitúa más cerca de una reflexión en torno a la importancia del capital cultural<sup>39</sup> por sobre el capital social, y a la explicación que el primero otorga, particularmente, mediante la educación formal, a fenómenos de movilidad social.

Teniendo en cuenta lo anterior, considero que el trabajo de Vicente Espinoza tiene un mérito enorme por su carácter comparativo e internacional y por los datos cuantitativos que aporta. Las tres sociedades estudiadas (aún cuando el autor acota con justa razón que no pretende un estudio comparado de tipo internacional), son relevantes para el objeto de la problemática de la investigación por cuanto, tal como se afirma en el escrito, representan sociedades que durante el siglo XX mantuvieron escenarios de importante movilidad social –y por tanto conformaron masivas clases medias- amparadas en la acción del Estado y en la provisión de recursos al sistema educativo.

El escrito abre preguntas y deja al lector con una cierta avidez por más información. Al respecto nos surge interrogantes tales como ¿cuáles son por ejemplo las consecuencias de la distinción entre el capital social instrumental y el asociacional? ¿cuál es la operacionalización que se puede hacer de ambos conceptos? ¿son realmente excluyentes tal y como están planteados en el texto? y, finalmente, la pregunta que consideramos más relevante: ¿está cada una de estas lógicas o conceptos relacionados con orientaciones valóricas y políticas de los individuos?

En otro ámbito el texto nos inspira una reflexión más general entre el capital social y la democracia: ¿qué significa el grado de importancia que tiene el capital social en una sociedad de vocación democrática en contrapartida a una sociedad de vocación aristocrática o elitista? Siendo el capital social un bien escaso ¿es posible democratizarlo? o circula simplemente a través de las elites (o de las nuevas elites), generando marginaciones y distinciones de manera constante.

Finalmente, una última reflexión sobre capital social y capital cultural. La temática del capital cultural, como dije al principio, esta asociada a la movilidad social y al desarrollo de la educación. En las últimas dos décadas este razonamiento se ha instalado con fuerza en la sociedad latinoamericana, particularmente en lo que dice relación con el peso de la educación en la equidad y movilidad social.

<sup>38</sup> Doctor en Sociología. Académico del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación y director del Programa y Magíster en Política Educativa de esta institución y de la Universidad Alberto Hurtado. [jcorvala@cide.cl](mailto:jcorvala@cide.cl)

<sup>39</sup> El concepto de capital cultural ha sido difundido y operacionalizado principalmente por Pierre Bourdieu, quien además, lo vinculó al de capital social. Boudieu considera al capital cultural como parte de los bienes simbólicos de la sociedad, los que son determinantes en el poder del individuo en la misma. El capital cultural se manifiesta de tres maneras: a) incorporada (es decir el conocimiento “inscrito” en el cuerpo y la mente, producto de la socialización y la educación); b) institucionalizada (conocimiento o saber supuesto a partir de títulos, grados o certificados diversos; y c) objetivada (libros, obras de arte, etc). El capital cultural se activa con el capital social y tiene la posibilidad de convertirse en capital económico. Ver Bourdieu, Pierre. (1987). “*Los tres estados del capital cultural*”. *Sociológica*. Núm. 5. Vol. 2, 1987. México.

Ahora bien, el capital cultural, a diferencia del social, tiende a encontrarse individualizado y de una manera menos relacional. Por ello, la incorporación de capital cultural ha sido vista también como una esperanza de aumento de la democracia por cuanto –tal capital– se cristaliza(ría) en el individuo como producto principal de la educación escolar. El capital cultural ha sido visto, en los hechos, como una manera de contrapesar el capital social<sup>40</sup>.

El escrito de Vicente Espinoza es, en este sentido, provocador. Si el capital cultural no logra torcer la mano al origen social, a la hora de generar movilidad social, ¿podría el capital social estar subsumido en el capital cultural?, es decir, ¿podría el capital social transformarse en conocimiento apropiable por el individuo y luego utilizable en situaciones estratégicas de manera tal de incrementar su poder en la sociedad?; ¿podría el capital social o su forma de manejarlo e incrementarlo, ser un contenido de la educación escolar?; ¿se puede enseñar intencionalmente el incremento del capital social, dada su importancia para la movilidad del individuo en las sociedades contemporáneas?; por último ¿qué tipo de capital social (o que dinámica y expresión del mismo) se requiere para que el capital cultural se active y se incremente de manera decisiva sobre todo en el caso de individuos situados en los niveles inferiores de la sociedad?<sup>41</sup>.

Respecto del texto de J. Anderson “Redes interorganizaciones e intervenciones en la salud” debemos decir que el estudio nos pone en una perspectiva netamente organizacional, bajo la hipótesis que *“la capacidad de actuar del MINSA está fuertemente condicionada por sus posibilidades de establecer alianzas y relaciones de cooperación con otros actores”*.

En general, la hipótesis y argumentación central del texto nos parecen bastante conectadas con estrategias de política pública en América Latina actual: la vinculación entre actores públicos y privados en la perspectiva de una viabilidad y búsqueda de eficiencia de la política pública.

Estando de acuerdo con el enfoque y con la perspectiva del texto comentado quisiera aportar algunas ideas complementarias para el análisis. Lo primero es que, en la perspectiva expuesta, observamos la idea de un sistema armónico o por lo menos la ausencia o baja presencia de conflictualidad. Tal vez esto no da plena cuenta de la realidad puesto que hay que recordar que los actores a los que se hace referencia son también grupos de interés, esto es, grupos que tal vez buscan un beneficio colectivo, pero cuyos integrantes buscan también un beneficio personal el que, por supuesto, es legítimo.

Un segundo aspecto es que la red de la cual se habla es, a nuestro parecer, tanto vertical como horizontal, pero sobre todo lo primero (lo que tal vez cuestionaría la noción de “red”). Esto implica que hay diferencias importantes de poder en el tipo de instituciones incorporadas. Por ello, pensamos que una serie de conceptos pueden ser útiles en tal análisis. El primero es la perspectiva de jerarquía del campo organizacional de la red, lo que a su vez remite a un segundo concepto, el de subordinación. ¿Hay instituciones u organizaciones que dominan el escenario organizacional descrito?. A nuestro parecer no habría razones para pensar que ello no es así. En consecuencia, ¿hay instituciones que, en contrapartida, están subordinadas, y que buscan por tanto adquirir más poder en la red?

Más allá de las preguntas anteriores y remitiéndonos a la lógica del texto nos preguntamos, también por la eficiencia de la red es decir por lo interesante que resultaría saber los costos y beneficios de participar en ella y si tal ecuación está internalizada por los participantes. Este último tema nos parece de crucial importancia puesto que aborda la discusión mayor por el lugar de este

<sup>40</sup> En efecto, la ambición democratizadora de la ilustración y más específicamente de la modernidad, ha sido contrapesar el peso del poder basado en el capital social (esquema de funcionamiento propio de las aristocracias), sobre la base de la incorporación de capital cultural (habilidades, destrezas, competencias) en individuos marginados de los círculos de elite social.

<sup>41</sup> Esta reflexión proviene de observar cómo el incremento de capital cultural (vía educación) en niños de escuelas pobres, encuentra dificultades para concretizarse en movilidad social debido (hipotéticamente) al carácter segmentado del sistema educativo, es decir en un sistema dónde la heterogeneidad intra establecimiento es baja y en consecuencia donde los niños de hogares pobres sólo se relacionan con niños de familias similares.

tipo de redes –en tanto capital social- en las estrategias de política pública. Nos referimos a que es de primera importancia saber qué nivel de inversión social están dispuestos los individuos a realizar en estas redes (de acuerdo al costo-beneficios que realizan y/o perciben) y cuánto –en contrapartida- deberían invertir los poderes públicos de manera tal de generar un bienestar colectivo que exceda el monto de los beneficios por los cuales cada participante está dispuesto a invertir.



## 2. La investigación y el análisis como insumos para el diseño de instrumentos para la superación de la pobreza

**Daniela Simioni<sup>42</sup>**

Mis comentarios tienen su fundamento en la reflexión conceptual y en los resultados de algunas investigaciones que la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos está adelantando en torno a un Proyecto de reducción de pobreza en el hábitat urbano.<sup>43</sup> Este proyecto tiene una componente de asistencia técnica directa a países, por lo que nuestro interés en la comparación de enfoques entre distintas investigaciones, está centrado en la manera como éstas pueden ser traducidas en instrumentos para apoyar los programas y políticas de reducción de pobreza. Nuestras reflexiones resultan complementarias a las que han sido presentadas por los dos expositores, indicando que los recorridos de investigación desde puntos de vistas distintos apuntan a temas y problemáticas comunes.

Con relación a los temas presentados por el trabajo de Vicente Espinoza, coincidimos en que las transformaciones en las modalidades de crecimiento siempre alteran los requerimientos para acceder a las estructuras de oportunidades de bienestar. A modo de ilustración, cierto tipo de capital humano será más demandado, mientras otros quedan obsoletos. El capital social instalado en ciertas redes se debilitará y en cambio se tornará más importante lo que se deposita en otras redes, como podrían ser las redes examinadas en el trabajo de Espinoza.

Todas estas alteraciones implican que una proporción variable de los hogares cuyos portafolios de activos (en recursos humanos, capital social o en capital físico) han sufrido una devaluación absoluta o relativa, son más vulnerables a la pobreza y a la exclusión social.

Las modalidades de crecimiento que hoy presiden las economías latinoamericanas están produciendo modificaciones como las señaladas. Su impacto se revela principalmente en el funcionamiento de los mercados de trabajo. La fuerte reducción de la capacidad de absorción de empleo de las industrias y del sector público en un contexto de acelerada incorporación de tecnología y de ajuste fiscal ha tenido al menos tres efectos que se pueden observar en la mayoría de los países de la región:

- Destrucción de puestos de trabajo de baja calificación, con el consecuente aumento del desempleo y de la “informalidad”, que afectan tanto las condiciones de vida como las expectativas de progreso de los trabajadores de escasa calificación;
- Aumento de la brecha de salarios entre calificados y no calificados.
- Disminución general de la proporción de ocupaciones protegidas y estables, que afecta más a los puestos de trabajo de baja calificación.

El trabajo de Vicente Espinoza, que esperamos pueda desarrollarse más en sus conclusiones, nos da una luz para examinar cómo la participación en redes sociales que caracterizan el capital social tienen alta incidencia en la movilidad ocupacional, con la particularidad, muy significativa, que los que aprovechan más la participación en redes sociales para mejorar su posición son los trabajadores que están en una situación laboral de *estatus* más alto, respecto de aquellos en situaciones menos calificadas, que aunque se han aventajado de esta participación para acceder a un trabajo, no logran aprovecharla para un mejoramiento laboral.

Nos gustaría también conocer si este tipo de análisis puede ser aplicado al sector informal, evidentemente ajustando las variables, que es el sector más asociado a pobreza, aún cuando se va

<sup>42</sup> Oficial de Asuntos Ambientales de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL. [dsimioni@cepal.org](mailto:dsimioni@cepal.org)

<sup>43</sup> Ver Rubén Kaztman, La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, LC/L. 1790-P, Santiago de Chile, mayo de 2003

incrementando el número de personas que viven en asentamientos precarios y son ocupadas en el sector formal, en general, en el sector público.

Son varios los estudios que constatan el surgimiento en la última década, de señales claras y convergentes de un debilitamiento de los vínculos con el mercado de trabajo. Se pueda afirmar que una de las piezas centrales del actual malestar social, particularmente entre los trabajadores de baja calificación, es la pérdida de esperanza en un progreso a través del trabajo.

El desafío más general que plantean estas nuevas circunstancias, a las políticas de superación de la pobreza, es que cualquiera sea el ámbito o el nivel donde éstas se desplieguen, deberán partir del hecho que en la actualidad su núcleo de acción está constituido por hogares y personas para los cuales se ha desvanecido la esperanza de la integración social a través del trabajo formal, y para los cuales no han surgido ámbitos alternativos que puedan cumplir esa función.

Como segundo ámbito de comentarios quiero referirme a algunos nudos identificados por Jeanine Anderson: en los factores de exclusión de la población más pobres y rural, en la falta de focalización, muchas veces identificada por los operadores, que no permiten identificar quiénes son los verdaderamente indigentes, los núcleos duros de la pobreza. En particular mi pregunta es si las redes interorganizacionales identificadas por Jeanine pueden ser efectivas en la detección de áreas grises para las intervenciones, y si pueden ser un actor estratégico para mejorar la eficiencia de los programas, en particular para este sector.

Si asumimos que la integración social sobre bases de equidad debe ser el objetivo último de políticas que buscan logros sustentables en la superación de la pobreza, la secuencia y la articulación entre las intervenciones debe comenzar con el reconocimiento de la variedad de configuraciones de pobreza en la población afectada, que necesita conocimiento e flujo de información, por los cuales las redes interorganizacionales son efectivas.

A partir de las situaciones más graves se pueden distinguir algunos problemas cuya solución debe articularse en el tiempo y en el espacio:

- cómo generar la demanda de los programas;
- cómo apoyar, a partir de éstos, el despliegue del potencial de activos de los hogares, de los individuos y de las colectividades.

La respuesta está en parte en la constitución de un actor que pueda responder a los estímulos de los programas. Nos referimos a intervenciones dirigidas a hogares y personas de pobreza dura, y que sufren un aislamiento social que se retroalimenta en la dinámica de subculturas marginales que el mismo aislamiento ha contribuido a generar. El resultado de la activación de estos círculos viciosos es la progresiva ampliación del peso de los núcleos duros en la pobreza total.

Este es un sector de población que, pese a la gravedad de sus carencias, muestra un interés escaso e inestable en acceder a los beneficios que éstos ofrecen. Los núcleos duros de la pobreza parecen padecer de un síndrome que combina fatalismo, resignación, baja autoestima y desconfianza en la naturaleza humana, inhibe la realización de esfuerzos para mejorar sus condiciones de vida, así como la expresión y el ejercicio de la “voz” para hacer oír sus demandas, sin hablar ni siquiera del “the choices of the poor” como plantea Jeanine en su documento.

Para hacer avances efectivos en la superación de la pobreza de este segmento de la población, en primer lugar hay que ponerlos en la condición de hacer. La compleja tarea implica la construcción de confianza, en sí mismos y hacia los demás; el fortalecimiento de actitudes y aptitudes para aprovechar los estímulos y las oportunidades de acceso al bienestar, en donde las redes asociativas pueden ser claves.

Esta somera descripción del tipo de metas dirigidas a preparar a personas y hogares para que puedan actuar como usuarios efectivos de programas más generales de superación de la pobreza, da

una idea de la envergadura de los recursos técnicos, humanos y presupuestales requeridos para su efectiva puesta en funcionamiento. Se necesita una gran cantidad de recursos y energía para alcanzar el gran reto planteado por Jeanine, que es acercar la red de poder local a la red de servicios e incorporar la red de poder en una estrategia de reducción de pobreza.

Las capacidades colectivas se desarrollan sobre la base de experiencias de movilización de los vecinos, de las organizaciones de base y territoriales, etc., ya sea articulando esfuerzos para el logro de metas comunes, a través del ejercicio de participación en organizaciones locales, del fortalecimiento de las habilidades para expresar públicamente opiniones y, en particular, de la práctica de la “voz” ante las autoridades locales. Todo esto es construcción de capital humano, pero principalmente es construcción de capital social, como herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana.



### 3. Capital social: política para la pobreza urbana

**Ricardo Jordán<sup>44</sup>**

Quisiera agradecer en primer lugar el poder participar en este seminario. Se materializan los esfuerzos en CEPAL de reunir en instancias de este tipo varios trabajos y por conformar un capital social- institucional en torno al tema del capital social

Sorprende gratamente la excelencia de los cuatro análisis realizados que se enmarcan todos ellos en una secuencia y marco mayor que se relacionan con las investigaciones que dirige Vicente Espinoza.

Un primer aporte sustantivo es reconocer la posibilidad de que a partir de casos particulares, se pueda configurar universos conceptuales de un nivel mayor. Hay una capacidad en el caso de los trabajos realizados de construir enfoques y aproximaciones de carácter metodológico y conceptual que tienden a expandir el conocimiento. Esto se debe especialmente a la excelencia metodológica, y el rigor en cada uno de estos análisis realizados, que permiten poder producir este encuentro con un universo conceptual mayor, los paradigmas y la teoría.

El trabajo sobre interfases asociativas se concentra en los punto de contacto, de conflicto y de consenso social, como un campo de exploración reciente para (el planteo de un sistema) de organización social que, basado en redes, se prolonga la construcción de organismos de coordinación con fines específicos. Los desafíos son desde ahora de traspasar el umbral desde objetivos de coordinación a objetivos de gestión. La gestión abarca más que la coordinación. La forma de hacer esto, parece asociarse a redes normativas más allá que aquellas de función natural. Parece entonces oportuno la construcción de redes de gestión en donde la existencia de capital social es condición necesaria.

El trabajo sobre el mercado y capital social rescata y revaloriza los temas ausentes en los programas sociales o económicos-sociales. Se articula positivamente con la investigación reciente en el tema de la pobreza en CEPAL, en donde se ha podido determinar que en América Latina el perfil de pobreza caracterizado tradicionalmente como una condición de necesidades básicas insatisfechas da paso a un perfil en donde la pobreza se vincula más con la falta de ingreso y empleo. En este sentido es aún más urgente entonces la revalorización de los aspectos de política económica en relación a la creación y mejoramiento de los mercados de trabajo y bienes y servicios. Todo ello se relaciona con políticas económico-sociales de generación de ingreso, y el asociativismo y fomento productivo local. Esta nueva política se sustenta y se organiza en lo local y en la existencia nuevamente de capital social.

El trabajo de participación y capital social, introduce a un universo rico y complejo de “participaciones”. Surge la participación en consulta, la cogestión, (en el ámbito más urbano los presupuestos participativos), y la nueva participación que es la por delegación. Esto en el marco de un Estado, con diversos roles y responsabilidades. Es en este momento donde se articula la participación con la gestión dando origen a variadas posibilidades de políticas y programas económico-sociales donde lo que importa, más que los fines y objetivos, son la forma que adquiere el proceso de ejecución y desarrollo de programas y acciones.

El trabajo de evaluación de programas sociales releva en la caracterización de la pobreza de los factores que dicen relación con la existencia o no de un conjunto de capacidades fundamentalmente de carácter organizativo y también familiares y personales más que simplemente con un tema de déficit de ingresos. Un trabajo reciente en CEPAL da cuenta de las diferencias entre calidad de vida y calidad social como la forma de incorporar las variables de capacidad y vulnerabilidad. En este caso calidad social sería una combinación entre indicadores de situación respecto de

<sup>44</sup> Geógrafo, Magister en Planificación Urbano Regional, Pontificia Universidad Católica de Chile. [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl)

condiciones materiales e indicadores sobre las capacidades de comunidades de hacerse más autónomamente cargo de encarar los desafíos de desarrollo. Es necesario entonces profundizar en la asociación entre capital social, calidad social, y capacidades locales. Y de nuevo los conceptos se debieran asociar positivamente con los casos y las experiencias en materia de implementación de programas sociales.

Algunas reflexiones adicionales:

- 1 La articulación entre capital social y economía. La existencia de capital social colabora a la reducción de los costos de las transacciones, y que no sólo expresan los costos de transacción económica, sino también en acuerdos legales en torno a la formación de microempresas o de emprendimientos productivos. En este sentido capital social hace parte de la ecuación de producción junto con capital financiero y recursos productivos.
- 2 Creación de Capital Social. Capital social de generación espontánea; donde se originó el concepto. Un grupo humano viviendo condiciones de precariedad en el hábitat, que se “defiende” frente a la vulnerabilidad por el camino del asociativismo, el intercambio y la solidaridad. Capital social como producto y resultado de políticas públicas de acumulación de capital social: Es posible pensar hoy en día una política pública para acumular capital social? ¿Sería posible hacerlo? Esto nos remite al desarrollo de los países del norte de Europa. El desarrollo como consecuencia de la acumulación de capital físico y la acumulación de capital social. La “fórmula” de desarrollo combinaría estos dos tipos de “acumulaciones”. Esto se lograría con una política pública de acumulación de capital social.
- 3 Pobreza urbana: se ha pensado en una agenda “pro-pobres” en cinco temas principales: suelo, vivienda, servicios públicos, espacio público y empleo e ingresos. La acumulación de capital social se vincula con cada uno de ellos; en particular con el tema del espacio público. Podríamos pensar que si tenemos una política pública de acumulación de capital social, en términos generales, en términos específicos territoriales, es el espacio público el lugar donde se acumula capital social, el espacio público deja de ser el lugar del rezago, el espacio del tránsito, residual, sino un espacio cargado con significado, porque es ahí donde se construye el capital social, como resultado de proyectos comunes. O sea, cómo se hace el tránsito entre esta formación de capital social como resultado de una condición vulnerable de carácter espontáneo a este otro tipo. Capital social como entrada y salida de la pobreza, y esto nos pone en un sentido más de procesos que de situaciones, más que tratar de decir existe o no existe. Capital social como patrimonio social de las comunidades. El patrimonio se pierde, se transa, se acrecienta. Hay un sustrato territorial y un gran desafío de gestión social y de gestión comunitaria para cómo hacer y qué hacer con este capital social.
- 4 Segmentación urbana y construcción del hábitat: la segmentación urbana desalienta en general la movilidad social vía el trabajo. Esta segmentación urbana bloquea la acumulación del capital social. Por lo tanto es necesario enfrentar la segmentación y esta no sólo se refiere a la distribución sino a la movilización de recursos para el desarrollo, es un desafío que apunta a la inclusión de recursos humanos al desarrollo. Se podría pensar que la pobreza no es simplemente un conjunto de demandas por satisfacer sino un recurso potencial para la construcción del hábitat y que ese potencial se relaciona con la construcción de capacidades y capital social. La construcción del hábitat a que se hizo referencia demandará en los próximos años una cantidad importante de recursos. En Santiago de Chile se van a incorporar en los próximos siete años, dos millones y medios de personas, 300 mil unidades de vivienda- quién va a construir todo esto? Si se piensa en producir empleo e ingreso, una posibilidad cierta a partir de la existencia de capital social es producir elementos de asociatividad productiva; construir y desarrollar ese hábitat.

## 4. Actores, redes y contextos: las dinámicas mutuas

María del Carmen Feijó<sup>45</sup>

Los dos artículos que me toca comentar tienen en común el cuestionarse acerca de los procesos que rodean o enmarcan dos experiencias sociales de distinto tipo: uno, el referido a un proceso de entrega “delivery” de un servicio público sectorial – la salud- ; el otro, un proceso histórico e intergeneracional de ocupación de posiciones en la estructura social. Ambos se colocan en un espacio intermedio entre el marco conceptual de la teoría del capital social y el del análisis de las redes y constituyen dos estudios aplicados que permiten discutir las formulaciones teóricas más abstractas. Al ser estudios “aplicados”, por lo tanto, insertos en contextos históricos, regionales, sociales y locales concretos, requieren y permiten cuestionar los modelos de análisis y los paradigmas subyacentes en diálogo directo con los problemas concretos de la región. Vistos como “estudios de caso” en materia de experiencias de uso de capital social para la superación de la pobreza, o la mejora de las condiciones de vida, su propio carácter de tal nos obliga a discutir el concepto de capital social en el aquí y ahora de la región, generando cuestionamientos hacia el modelo que se analiza y el paradigma al cual remiten.

El trabajo de Jeanine Anderson sobre redes interorganizacionales e intervenciones en la salud, surge de una investigación diagnóstica realizada en Perú, a pedido del Ministerio de Salud, que se focalizaba en las demandas de la población frente a los servicios de salud, los modos y niveles de participación en la salud y los canales para el mejoramiento de la salud pública. Uno de sus temas centrales es el de la coordinación entre programas y modelos de intervención en materia de política social y reducción de la pobreza, señalando la articulación existente entre cada modelo de intervención y la forma de conceptualizar la pobreza, bien como un fenómeno unidimensional o complejo y multicausal. Dado que la autora aboga por este segundo modelo, la indagación del estudio se dirige a los hallazgos en materia de redes interorganizacionales en el sector salud. Distingue en ellos, en primer lugar, a los actores, identificando quince categorías de actores disponibles para la asociación; en segundo lugar, los vínculos, esto es, las relaciones de intercambio entre las organizaciones. Dichos vínculos o intercambios pueden ser de diferente tipo, desde los de información, a los recursos materiales, insumos, entre otros y, entre los más novedosos, de “legitimación” de imágenes institucionales positivas. Identifica después patrones de relación, entre el más importante el de “pares se relacionan con pares”, personalización de vínculos, existencia de barreras. Visto desde la perspectiva de los establecimientos de salud, señala la debilidad de los mismos en el cumplimiento de una función de nodo central articulador de la red local de organizaciones vinculadas a la problemática de la salud en la zona así como la falta de proactividad de su personal en el establecimiento de vínculos con tales grupos. La debilidad de esta red interorganizacional incide sobre la calidad del servicio de salud, desaprovechándose posibilidades de intercambiar información y otras contribuciones.

En síntesis, el estudio plantea que existen dos tipos de redes, una de prestación de servicios y otra de poder local, no superpuestas ni mutuamente sinérgicas, de manera tal que su divorcio incide sobre la capacidad de mejorar el desempeño de las redes dirigidas a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de la entrega de distintos servicios públicos.

Sin embargo, este análisis modélico de la forma de satisfacción de un derecho humano, o de un servicio básico, no parecería que pueda dissociarse de dos aspectos: uno la peculiar estructura institucional de cada país, que delega en diversas unidades institucionales la satisfacción de cada derecho ( la división del trabajo entre niveles jurisdiccionales ) y dos, las características propias de la forma en que el estado y la sociedad civil caracterizan el bien que esta circulando por la red, no sólo en términos de la valoración social del mismo sino en otros más concretos como la asignación de recursos. Tal vez, ese divorcio entre las dos redes provenga del hecho de que los sujetos

<sup>45</sup> Socióloga, investigadora del CONICET. Profesora titular de la Universidad de Quilmes, Argentina

consideran que el único legítimo proveedor de salud es el que proviene de la oferta pública institucional y estatal y este hecho esté expresando esa forma de caracterizar al bien que circula. Este modelo de funcionamiento, es extrapolable a la satisfacción de otros derechos básicos, como la educación, por ejemplo. Pensándolo para el caso argentino, podríamos arriesgar la hipótesis de que estas interacciones dependen, entre otras cuestiones, de la unidad institucional que presta el servicio y del tipo de demanda concreta: a nadie se le ocurriría imaginar un hospital de alta complejidad articulado en una red local así como tampoco nadie imaginaría una salita de primeros auxilios desvinculada de la comunidad.

Esto nos lleva al último tema del comentario, que se refiere a la perspectiva de los actores cuando se involucran en las redes de intercambio. Parecería difícil avanzar en la descripción densa de los fenómenos que se describen sin conocer el punto de vista de los actores. ¿Qué implica para ellos involucrarse en estas redes y aportar a estos flujos?. Esto parecería ser un punto de vista crítico en tanto que la delgada línea entre construcción de capital social o construcción de relaciones subordinadas, instrumentales y clientelísticas pasa por identificar qué sienten los actores que se involucran en esos procesos. En este sentido, las dos redes – de servicios y de poder local – deben explorarse desde el punto de vista de la subjetividad de los participantes. Pues podemos postular que puede existir una noción del capital social y/o de la participación en redes, vista desde arriba y otra vista “from the bottom” y que no necesariamente ambas deberían coincidir ni desde el punto de vista de las prácticas que utilizan ni desde el punto de vista del significado que se les asigna a las mismas. Dado que como dijo Atria, el término de capital social tiene vínculos estrechos con otros conceptos utilizados a lo largo de la historia de la sociología, lo mismo puede suceder con la organización de redes: la misma red puede constituir un patrón de contactos entre iguales, o ser acceso a una red de patronazgo y clientelismo, o una red de patrones mercantilizados. Y así como la red puede verse desde arriba y desde abajo, también puede verse desde adentro y desde afuera de los que integran la red. Y lo que una red de ONGs o un actor político local puede ver como intercambio de favores entre pares, bien puede ser visto por otro como intercambio de vínculos y construcción de lealtades de tipo patrimonial, poco democráticas, que no se explican por el hecho de la constitución de las redes en sí mismas.

En síntesis, el trabajo de Jeanine Anderson abre una sugerente puerta a la indagación sobre las formas concretas de intercambios entre actores sociales dirigidas a un objetivo específico. Estimulará, sin duda, otros estudios que profundicen el análisis de la forma “red” en diversos contextos socio-históricos ligándolo con las perspectivas de los actores. Después de todo, es difícil entender por qué se colocan insumos en las redes sin analizar simultáneamente el sentido que los mismos tienen para los actores. Como señala Miranda en la relatoría, “la interrelación entre los agentes estatales y la comunidad en un territorio determinado, puede ser entendida como una interfaz entre dos o más sistemas socioculturales”. De lo que se trata, es al decir de Clifford Geertz, averiguar qué diablo se creen los actores que están haciendo cuándo procesan sus prácticas.

El trabajo de Vicente Espinoza sobre capital social y movilidad ocupacional en el Cono Sur nos enfrenta con otro tipo de problemática. Se trata de un estudio realizado por encuestas en Montevideo, Buenos Aires y Santiago de Chile, en el que se examina la contribución del capital social para facilitar el acceso a ocupaciones de alto <sup>estatus</sup> vis a vis con otros factores, aplicado a 1367 trabajadores/as de 35 a 50 años de edad sobre su historia laboral. El estudio muestra que las disposiciones y características demográficas mantienen su poder explicativo pero que los vínculos sociales tienen también una fuerte influencia. Dado que el proceso histórico que analiza es el que sucede al de la fase de movilidad social que hasta los 70, se centró en los cambios del contexto, destaca el peso creciente que tienen los contactos personales sobre el modelo clásico de capital humano. Esto es, las contribuciones que el capital social realiza a la movilidad.

Para probar el peso de la influencia de las redes sociales sobre el desempeño ocupacional, el estudio junta información de redes, utilizando un nombre generador para obtener información sobre

los contactos de los respondientes. En este estudio el capital social apareció en dos expresiones: la instrumental y la asociativa. La primera acentúa las cualidades de los contactos sociales para establecer puentes entre círculos sociales distantes; la segunda enfatiza la membresía conjunta en asociaciones voluntarias así como la intimidad. Para el autor se trata de una estrategia de superación de la pobreza en el marco de un proceso de movilidad ocupacional ascendente.

El análisis estadístico de regresión muestra que el tamaño de la red tiene una asociación significativa con la probabilidad de acceder a ocupaciones estables de alto prestigio y que se asocia con las oportunidades de acceder a recursos escasos, a una vinculación social activa y a la confianza y la cercanía. Y que se favorecen más de la intervención en la red aquellos que son menos pobres cuestionando de esta manera la hipótesis de que “el enfoque asociativo al capital social predeciría que los densos contactos locales contribuyen a mejorar el estatus de las familias pobres; la hipótesis no encuentra sustento en estos datos”.

La problemática que está en cuestión aquí, más allá de la validez del estudio en términos del grupo que analiza y las asociaciones que identifica, se refiere a las características de estructuración de las sociedades latinoamericanas y el papel que le queda a los procesos de movilidad social ascendente. Pues, en rigor de verdad, más allá de los hallazgos parecería que lo que está en duda es el modelo mismo: los sectores que en la región pueden acceder a la combinación virtuosa de un incremento de su capital humano, combinado con una inserción en mercados de trabajo formales y que, como consecuencia de movilizar redes, puedan ocupar peldaños más altos en términos de desempeño laboral, a diferencia de lo que pasó en la etapa de sustitución de importaciones son, claramente, sectores hipermarginales en términos de su incidencia. Para ellos se prueba la vigencia estadística y conceptual del modelo; lo que falla, es el escenario. El desafío es identificar tres elementos: el nuevo modelo de estructura social en la región, el nuevo perfil de movilidad social que corresponde con dicho modelo, básicamente descendente, de permanencia en los estratos de origen o de rotación perpetua alrededor de la línea de pobreza y las estrategias que juegan los actores para mantenerse aferrados a la estructura social. No es un problema que Espinoza se plantee, ni le pediremos cuentas de él, pero es el problema que enfrentan hoy los viejos sectores medios, y los nuevos sectores bajos con inversiones crecientes en capital humano. Cómo se estudia la movilidad social en un contexto de “cuesta abajo”, como se denominó en Argentina ya a comienzos de los 90. El modelo de estructuración social en el que estudia las trayectorias está perimido, y el nuevo nos presenta realidades que todavía no sabemos cómo analizar. Si hay éxito o movilidad lo hay a través de rápidas carreras sin marcos, sin referenciamiento a secuencias legítimas, más cercanas al azar de los reality shows o la permanencia en la casa de Gran Hermano que en relación ese modelo “racional con arreglo a fines” que es el que, en el fondo, inspira los comportamientos de los actores.

El desafío es doble, no sólo investigar cuáles son los elementos que definen las estrategias de los actores, sino cómo son los procesos de configuración de esta nueva sociedad.

## IV. Panel 3. “Capital social y pobreza rural”

---

### A. Exposiciones

#### 1. “Capital social y pobreza rural: las distancias y sus efectos”

Martine Dirven<sup>46</sup>

##### a) Introducción

“Una región, un distrito, una aldea, una finca o un hogar requieren o pueden requerir intercambiar recursos (servicios, trabajo, bienes) e ideas con otras unidades espaciales y en estas transacciones e interacciones, la localización de estas unidades espaciales es crucial” (Primi, 2002).

En un artículo previo (Dirven, 2003) habíamos llegado a la conclusión de que, desde distintas perspectivas: a nivel del campesinado, de la extensión, de las familias, del empresariado, de los *clusters*, etc., el capital social estaba probablemente mucho menos presente de lo que el “ideario” latinoamericano en cuanto a la cohesión social, solidaridad y confianza en el campo hacía prever. Habíamos sugerido que las políticas, programas, y proyectos tomaran esta realidad en cuenta con el fin de dedicar suficientes recursos y tiempo a la construcción de capital social y evitar fracasos.

---

<sup>46</sup> Economista, Jefa, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL. [mdirven@eclac.cl](mailto:mdirven@eclac.cl)

Esta vez, partiendo de la misma definición de capital social, haremos hincapié en los lazos internos y externos y la importancia de los “puentes” entre grupos distintos. Conjeturaremos sobre algunas relaciones de causa-efecto en cuanto a pobreza y capital social, por un lado, y distintas “distancias”, por el otro.

Antes de abordar estas conjeturas, repasaremos rápidamente algunos conceptos y órdenes de magnitud en cuanto a rural y pobreza y, con algo más de detalle, enfatizaremos la importancia de tomar en cuenta las distancias.

Es importante tomar en cuenta –y seguramente se refleja en la manera que abordamos el tema de capital social- que nuestro interés por el tema surge desde el ámbito productivo y, en mucho menor medida, desde el ámbito social.

### **b) La definición de capital social de la cual se parte<sup>47</sup>**

Partiremos de una definición del término “capital social” que parece ser aceptada hoy en día. Consideraremos entonces el capital social como las actitudes de confianza y las conductas de reciprocidad y cooperación dentro de una comunidad específica (Durston, 2001), así como la habilidad de la persona o del grupo por obtener recursos y emprender acciones conjuntas, con el fin de reducir costos de transacción a través de la asociación, de la administración conjunta, de la compra o venta conjunta, del uso compartido de bienes, de la obtención y difusión de información, de la reivindicación, etc., por medio de sus lazos o redes sociales. Compartimos además con Kliksberg (2000, p. 8 y 13) que el capital social y la cultura están intrínsecamente interrelacionados, que las personas, las familias y los grupos son capital social y cultura por esencia y son portadores (o no) de actitudes de cooperación, valores, tradiciones, visiones de la realidad que son parte de su identidad misma. A nuestro modo de ver, las redes y actitudes de confianza se construyen a partir de este “capital social” y cultural así como del carácter de la persona. Finalmente, se vuelven parte de él y, a veces, la fortaleza de los lazos y de la confianza mutua construida pueden hacer abstracción del “capital” inicial.

Se han identificado cuatro formas básicas de capital social: el individual, el grupal, el comunitario y el externo. El capital social individual se refiere al conjunto de relaciones que “teje” una persona con otros individuos, fundadas de preferencia en relaciones de reciprocidad y generalmente basadas en parentesco, identidad o familiaridad y que las personas pueden activar para su beneficio individual. Estas redes también pueden ser verticales y de carácter clientelísticas. En el plano económico, estas redes pueden lograr “economías de transacción” por sobre la participación individual y anónima en un mercado. El capital social grupal es el que aparece entre grupos relativamente estables y de alta confianza y cooperación en los cuales se combinan lazos horizontales de reciprocidad con lazos verticales, generalmente entre un líder local y un grupo que lo apoya. Algunos jefes de hogar, especialmente los de mayor edad y mayor patrimonio, lideran grupos (o cuasi – grupos) relativamente estables y cerrados de algunos de los parientes y vecinos que los rodean. Estos grupos sirven para acumular tanto bienestar material como prestigio para el líder e indirectamente para sus demás integrantes. El alto grado de confianza, el carácter competitivo (con otros grupos e individuos) y el número reducido de integrantes hacen de estos grupos buenas bases para el trabajo en equipo y los emprendimientos productivos. El capital social comunitario alude a las instituciones socioculturales que se ha dado un colectivo. El capital social externo concierne las conexiones de una persona o de la comunidad con personas o grupos fuera del propio grupo y que tienen otra (mejor) dotación de activos. Es considerado como un poderoso mecanismo para contribuir al éxito de los programas de superación de la pobreza que, además, ayuda a la cohesión social, un elemento crítico para la estabilidad social y el bienestar económico a más largo plazo. A su vez, el empoderamiento es un proceso selectivo consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales. El criterio central es de

<sup>47</sup> Resumido de Dirven (2001)

transformación de sectores sociales excluidos en actores y de nivelación hacia arriba de actores débiles, (Bahamondes, 2001 y Durston, 2000) En general, se puede postular que los ejemplos exitosos de desarrollo alentados por capital social han sido precedidos por prolongados y únicos procesos que requirieron una evolución de años o décadas.

Nayaran (1999) enfatiza que todas las sociedades están conformadas por grupos sociales más bien que por individuos y que estos grupos determinan las actitudes, creencias, identidades y valores, así como el acceso a recursos y oportunidades y, en última instancia, al poder. En vista de que la mayoría de las sociedades no son homogéneas, los grupos (étnicos, religiosos, clases sociales) difieren en su acceso a recursos y poder. Mucho de la exclusión social se explica por el capital social, porque los mismos lazos que unen también son los que excluyen; y la no sobreposición (*non-overlapping*) de las redes sociales de distintos grupos sociales lleva a oportunidades desiguales de participación. Por ello, los que pertenecen a redes sociales que ya tienen acceso a las decisiones de repartición de recursos, sea del Estado o del sector privado (empleos, permisos para instalar industrias) tienen mayor probabilidad de seguir siendo incluidos que los que no tienen acceso a estas redes. Esto es especialmente relevante para América Latina, por ser el continente con la peor distribución de ingresos y por tener un gran número de grupos étnicos que están sólo parcialmente integrados a la sociedad dominante. Por último, el capital social dentro de un grupo, aún cuando es sólido (*“bonding” social capital*), esto no necesariamente es una condición que le permite hacer puentes virtuosos con otros grupos (*“bridging” social capital*).

### c) Lo “rural”

“Un área rural puede también ser definido como un espacio donde los asentamientos humanos y la infraestructura ocupan sólo pequeñas manchas (patches) en el territorio, la mayor parte del cual está dominado por campos y pasturas, bosques, agua, montañas y desiertos” (Wiggins y Proctor, 2002).

América Latina tiene hoy en día cinco grandes tipos de definiciones censales de “rural”: por número de habitantes (Argentina, Bolivia, Chile, México, Perú, Venezuela), por número de habitantes combinado con carencias (Cuba, Nicaragua, Panamá, Honduras), por estar fuera de la cabecera municipal (Colombia, El Salvador, Paraguay, República Dominicana), por características no urbanas (Costa Rica, Haití) y por definición legal (Brasil, Ecuador, Guatemala, Uruguay). Son éstas las que son generalmente utilizadas en las estadísticas y análisis. Así definido, la población rural de la región ha pasado de 117.6 millones de personas en 1970 124.1 millones en 1985 y 125.3 millones en 2000 y se proyecta a 126.6 millones en 2015, o respectivamente un 42.6%, 31.8%, 24.7% y 20.4% de la población total. En el año 2000, en la región, la participación de la población rural en la población total variaba entre cerca de 60% en Haití y Guatemala a menos de 15% en Chile, Venezuela, Argentina y Uruguay (CEPAL/CELADE, 1999).

No obstante, las diferencias entre las definiciones censales de país a país, cuando se suman los habitantes de localidades de menos de 2000 habitantes se llega, para el total de la región y la mayoría de los países, a cifras bastante similares que los resultados en base a las definiciones censales (CEPAL/CELADE, 2001).

Muchos, sin embargo, opinan que ambas mediciones no son muy conducentes para el análisis y la comprensión de los fenómenos económicos, sociales y culturales actuales, y han introducido términos como rururbano (José Graciano da Silva entre otros) o aplicado la densidad poblacional a sus análisis (por ejemplo, Ricardo Abramovay en su tesis de doctorado, aplicando las definiciones de la Unión Europea de lugares densamente poblados, medianamente dispersos y muy dispersos a Brasil o Eli da Veiga quien redibujó el mapa urbano-rural de Brasil, aplicando el umbral de 80 habitantes por km<sup>2</sup>).<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Exposición en la Reunión de presentación del Plan Nacional de Desarrollo Rural de Brasil ante el Consejo Nacional de Desarrollo

Una mirada espacial a la ruralidad y al desarrollo nos permite descubrir realidades distintas y muchos matices que están encubiertas bajo el término de “rural”. Primi (2002) muestra además la importancia del “zoom” en el uso de la definición censal respecto a lo que responde predominantemente a “rural” en el territorio. Así, visualmente, se notan claramente las diferencias entre sí se lo define a nivel de municipio o, más detalladamente, a nivel de distrito censal. (Veáse los mapas<sup>49</sup> 1 y 2 en el anexo, de la VI Región de Chile, con el peso de la ciudad de San Fernando que define todo el municipio como urbano y el peso del pueblo de Lolol en el distrito censal que lo define como urbano).

Lo que es cierto, es que se trata de pequeñas aldeas o poblaciones dispersas a distancias generalmente grandes la una de la otra, con falta de infraestructura suficiente y de calidad para equiparar sus condiciones con las de áreas urbanas, donde suelen aglomerarse la mayor parte de las actividades económicas y otras (políticas, culturales).

#### d) “La” pobreza

Las cifras sobre pobreza parten por lo general de los ingresos. La CEPAL entre otros, utiliza la línea de indigencia correspondiente al ingreso necesario para adquirir una canasta básica de alimentos y multiplica este ingreso por dos para llegar a la línea de pobreza. En el caso de la población rural, reduce ambas líneas al 75%.<sup>50</sup>

Así calculado, el porcentaje de hogares rurales bajo la línea de pobreza e indigencia en el total de los hogares rurales ha variado relativamente poco en las últimas décadas, a pesar de los programas y proyectos de desarrollo, combate a la pobreza y transferencias de ingresos (fondos sociales de emergencia e inversión social, montepíos, pensiones, subsidios, etc.), las migraciones y las remesas. Según las cifras de la CEPAL, el porcentaje de hogares rurales debajo de la línea de pobreza pasó de 54% en 1980, a 58% en 1990 y 54% en 1999; y el porcentaje de hogares rurales debajo de la línea de indigencia pasó de respectivamente 28%, a 34%, a 30%. Esto se traduce para el año 1999 en 64% de la población rural o 77 millones de habitantes rurales debajo de la línea de pobreza y 38% o 46 millones de personas debajo de la línea de indigencia,<sup>51</sup> variando entre 22% en Costa Rica y 28% en Chile y 81% en Bolivia y 86% en Honduras.<sup>52</sup> (CEPAL, 2001, p. 14 y p. 229).

Obviamente, las posibilidades de acción son muy distintas si se trata de bolsones de pobreza dentro de una mayoría de población no pobre, o vice-versa. También es importante saber cuán profunda es la pobreza, es decir, cuánta población se encuentra cuán alejada de la línea de pobreza o de indigencia por un lado, y cuanta población se encuentra apenas sobre la línea de pobreza. Asimismo es importante saber cuán fluctuante son los ingresos y sometidos a riesgos (de sequía, inundaciones u otros) recurrentes y, por lo tanto, cuán vulnerable está la población a períodos recurrentes de penuria.

Otra manera de medir la pobreza o las carencias es a través de las necesidades básicas insatisfechas (acceso a servicios de salud, educación, agua potable, calidad de la vivienda, ingresos o su vulnerabilidad, etc.). Si bien existe generalmente una alta correlación entre ingresos bajos y otras necesidades básicas insatisfechas, Morley (2000), con mucha razón, critica los proyectos que parten desde la definición de la población objetivo a partir de la línea de pobreza, orientan sus acciones hacia la reducción de las necesidades básicas insatisfechas y luego están en problemas ante la evaluación posterior (ex -post) por el poco o nulo efecto sobre los ingresos.

---

Rural Sostenible (CNDRS), Brasilia, 30 de julio 2002.

<sup>49</sup> Todos los mapas que reproducimos aquí fueron elaborados por Annalisa Primi, estudiante en práctica en la CEPAL, entre septiembre y diciembre 2002, como parte de la investigación para su tesis de Maestría en Cooperación y Desarrollo, Universidad de Pavia, Italia.

<sup>50</sup> No siempre las cifras sobre ingresos (provenientes por lo general de las encuestas de hogares) son corregidas por los ingresos equivalentes a la producción para el autoconsumo, ni por los ingresos en especie (p.ej.: almuerzos dados por el empleador sin cobro), con lo cual se tiende a sobreestimar el número de pobres o indigentes.

<sup>51</sup> Comparado con 37% y 134 millones de habitantes urbanos pobres y 12% y 43 millones de indigentes (CEPAL, 2001, p. 14).

<sup>52</sup> El rango se refiere a la información de 14 países.

Otra manera de abordar la pobreza, con óptica productiva esta vez, es a través de los activos que posee o al cual tiene acceso una persona, un hogar, una comunidad o una localidad. Estos activos se sitúan en el ámbito físico-natural (tierras, agua, incluso clima y belleza paisajística); infraestructura (vías, comunicaciones, red eléctrica, riego); capital financiero y otro (animales, edificaciones, maquinaria), capital humano (educación formal, capacitación, habilidades personales innatas o adquiridas, experiencia); y capital social. Con esta óptica en mente, los esfuerzos deben orientarse a “activar” estos activos y aumentarlos en calidad y cantidad. (Köbrich y Dirven, 2001)

No obstante, con activos parecidos y frente a oportunidades idénticas (de mercado de bienes, servicios, trabajo asalariado, etc.) algunas personas, por pertenecer a grupos discriminados de alguna manera por la sociedad, están en desmedro. Es así para personas que pertenecen a algunos tramos de edad (jóvenes, viejos), sexo (mujeres), etnias particulares o que tienen alguna discapacidad.

En los últimos años, la mejor práctica internacional (Banco Mundial, BID, FIDA, etc.), adoptada también en muchos programas y proyectos nacionales, es orientar los esfuerzos de combate a la pobreza hacia el ámbito local (muchas veces a nivel de municipio) con fuerte hincapié en una definición de los problemas y de sus soluciones por parte de la población afectada. Esto a su vez requiere de capital social y/o liderazgo fuerte, y también a menudo resulta en grupos o personas excluidas desde un principio o paulatinamente a medida que no se han amoldado a las ideas o al proceder del resto del grupo.

### **e) La dispersión y “las distancias”**

"We normally model countries as dimensionless points within which factors of production can be instantly and costlessly moved from one activity to the other" (Krugman, 1991).

*“La distancia es un concepto complejo que abarca aspectos tanto geográficos, como económicos, culturales y sociales”* (Primi, 2002). La densidad de población promedio en la región es de 21 habitantes por km<sup>2</sup> (en un rango que va de 257 habitantes/km<sup>2</sup> en El Salvador a 6 habitantes/km<sup>2</sup> en Bolivia). Con fines comparativos, mencionaremos que la densidad poblacional promedio en la Unión Europea de los quince (EU-15) es de 116 habitantes/km<sup>2</sup> mientras que el norte de Suecia (3 habitantes/km<sup>2</sup>) es considerada una región muy poco poblada según los estándares europeos, (Persson and Ceccato, 2001). Sin embargo, varios países de América Latina tienen densidades de población aún menores que ésta para su población dispersa. En efecto, si se resta de la población total la población que vive en localidades de más de 2000 habitantes se llega a una aproximación de la población dispersa. Si se le resta al territorio un 10% entonces se llega a una densidad promedio para la región de 6.7 habitantes por km<sup>2</sup>, con Argentina, Bolivia, Uruguay, Chile, Venezuela, Brasil, Paraguay y Perú, por debajo de este promedio y Haití, El Salvador y República Dominicana más de diez veces por sobre el promedio. Aunque han habido fuertes inversiones tanto públicas como privadas en infraestructura en los años noventa y que la información en el cuadro 1 se refiere al período previo, sigue siendo cierto que las redes de ferrocarriles, camineras y de teléfonos son poco densas en la región, lo que aumenta la ya gran distancia física entre poblados y hogares dispersos. Esto tiene muchas implicancias que, a nuestro juicio, no han sido suficientemente tomados en cuenta, en el análisis, en la comprensión de fenómenos económicos y sociales, en las políticas e, incluso, en las acciones de desarrollo local.

**Cuadro 9**

**AMÉRICA LATINA EN TORNO A 1990: DISTANCIA ECONÓMICA.**

País	Superficie total (km <sup>2</sup> )	Densidad poblacional total (habitantes por km <sup>2</sup> )	Densidad de la población dispersa (habitantes por km <sup>2</sup> ) a/	Densidad de la red de ferrocarriles (km/1000km <sup>2</sup> )	Densidad de la red caminera (km/1000km <sup>2</sup> )	% Pavimentado	Teléfonos por 100 personas
Argentina	2782266	11.7	1.7	12.3	76	27	9.8
Bolivia	1085966	6.1	2.9	3.4	38	4	2.5
Brasil	8789551	16.8	4.4	3.5	175	10	6.6
Chile	733218	17.9	3.1	9.1	105	15	7.4
Colombia	1136783	30.8	10.3	2.8	113	8	8.0
Costa Rica	49960	61.0	38.4	10.9	696	15	9.8
Cuba	110297	96.4	36.3	43.7	420	27	3.2
Ecuador	257605	39.8	19.8	3.4	152	14	4.5
El Salvador	19892	256.9	149.6	28.6	589	14	2.5
Guatemala	109063	80.2	55.2	10.5	120	23	2.1
Haití	27075	256.4	219.1	1.5	133	17	0.8
Honduras	112302	43.4	29.3	8.9	101	21	1.8
México	1942977	42.8	12.2	13.5	125	36	7.0
Nicaragua	126460	30.3	15.7	1.7	118	11	1.3
Panamá	72213	33.2	17.1	6.3	131	32	9.3
Paraguay	402351	10.5	6.0	1.1	36	14	2.7
Perú	1291627	16.7	6.3	1.9	54	11	2.6
Rep. Dominicana	48298	147.2	72.1	10.7	362	80	5.6
Uruguay	182873	17.0	2.9	16.9	54	2	14.5
Venezuela	921820	21.2	3.4	0.4	110	33	8.1
América Latina	20202597	21.3	6.7				

**Fuente:** CEPAL/CELADE (2001): Boletín Demográfico: Urbanización y evolución de la población urbana de América Latina 1950-1990, y United Nations Centre for Human Settlements (1996): An urbanizing world, cuadros 20 y 21.

**Nota:** a/ Calculado sobre la base de 90% de la superficie total dividido por el número de habitantes en localidades de menos de 2 000 personas. El cálculo es bastante conservador ya que se estima que en la mayoría de los países las áreas urbanas no sobrepasan el 1% del territorio nacional, (UN-Centre for Human Settlements, 1996, p. 418).

Porter (1998), por ejemplo, observa que las condiciones deficientes de las economías locales en los países en desarrollo son la causa de que las empresas más grandes y los clusters en torno a ellas se concentren cerca de las ciudades más grandes. Y, Falabella (1999), enfatiza la importancia de la existencia o no de cadenas productivas en un territorio económico<sup>53</sup>, de la ubicación territorial de su “cabeza” y de las distintas partes que conforman la cadena (producción, elaboración, comercialización, investigación y desarrollo, diseño, decisiones, propiedad, empleo), así como de la existencia de distintos tipos de actores e instituciones y su interés de intervención.<sup>54</sup>

Es más, la distancia hacia centros urbanos importantes tiene efectos innegables sobre el tipo de bien producido, la tecnología utilizada, los eslabonamientos que ello induce, el tipo de agentes que interviene y sus relaciones y, por ende, sobre la conformación de los *clusters* y las posibilidades

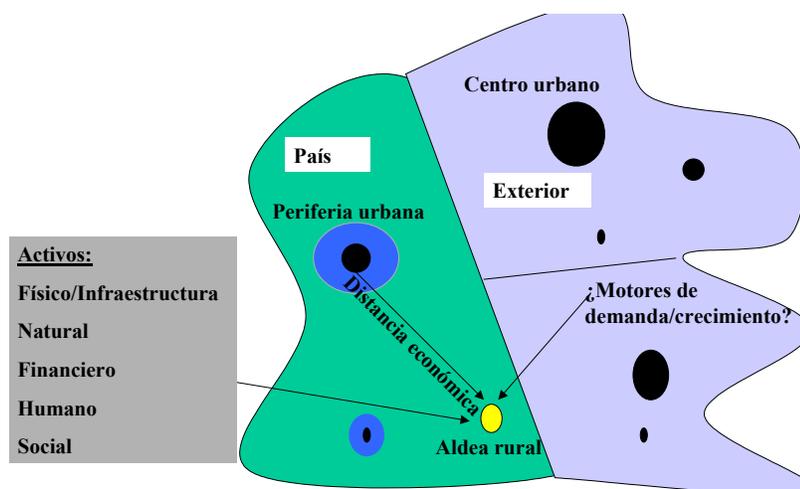
<sup>53</sup> Definido por tener un tejido productivo y un mercado de trabajo propio, con una mínima densidad y delimitación y con el cual, además, la gente se identifica (resumido por expresiones como “soy del Puerto”, “soy del Valle”, etc.). (Falabella, 1999).

<sup>54</sup> Enfatiza por ejemplo el interés geopolítico del Gobierno en apoyar las zonas extremas (Región I de Arica y XII de Magallanes) mientras Moffat (Ministerio del Interior, 2000) lo expresa así: “Una de las dificultades es que en muchas regiones, los actores más relevantes del sector privado, aquellos que más contribuyen a la generación del PIB, son extraregionales y son difícilmente convocables a discusiones sobre temas de desarrollo regional”.

de desarrollo de varias actividades a nivel local. Esto se explica entre otros por el modelo de von Thünen<sup>55</sup> y el concepto de “distancia económica”. Renkow (1998) incluye en este concepto no sólo a la distancia física sino también a los costos de transacción con los mercados de trabajo, capital, productos e insumos. Renkow concluye que las empresas rurales tienden a ser pequeñas o microempresas debido a la “distancia económica” que las separa del centro de gravedad urbana; incluso que a mayor “distancia económica” menor es la escala de producción de la actividad no agrícola. Visualmente, se puede representar esta “distancia económica” y los activos de la localidad así como los motores de desarrollo locales, nacionales o internacionales que mueven (o no) a la economía local, (gráfico 5).

En vista de la “distancia económica”, se puede esperar encontrar una mayor presencia relativa de micro y pequeñas empresas en pequeñas ciudades, pueblos y en el *hinterland* rural. No obstante, grandes partes del territorio latinoamericano están sin ninguna actividad económica de importancia excepto la agricultura. Ilustraremos esta aseveración con Ecuador. En 1996, el PIB industrial representaba 15.4% del PIB total. Tres regiones<sup>56</sup> concentraban el 82% de la producción total de las pequeñas y medianas empresas industriales (10 a 100 empleados). Los otros 18% estaban distribuidos entre las 17 regiones restantes, porcentaje que ha disminuido ligeramente a lo largo de la última década, (Hidalgo, 2002).

Gráfico 5  
ACTIVOS, DISTANCIA ECONÓMICA Y MOTORES DE DESARROLLO



Fuente: Martine Dirven sobre la base de Escobar, Berdegú y Reardon (2201). Renkow (1998) y Köbrich y Dirven (2001)

Si bien ha florecido una literatura y análisis sobre las economías de aglomeración, el impacto que tiene la ausencia de alguna actividad económica de importancia sobre las posibilidades de la población aledaña de salir de la pobreza ha sido poco estudiado. Wiggins y Proctor (2001) desarrollaron un cuadro de seis celdas con, por un lado la distancia (zonas peri-urbanas,

<sup>55</sup> El modelo de von Thünen (siglo XIX) señala que la renta de la tierra declina a medida que aumenta la distancia hacia la ciudad (*land rent gradient*). Esto conlleva una tendencia a producir productos agrícolas de menor valor agregado por unidad de tierra (neto de costos de transporte) a medida que se está más lejos del centro urbano y a producir de manera más extensiva.

<sup>56</sup> Respectivamente, Pichincha, donde está la ciudad capital de Quito; Guayas, con la ciudad de Guayaquil; y Azuay, con la ciudad de Cuenca.

medianamente alejadas de centros urbanos de importancia y remotas) y, por el otro, recursos naturales de buena calidad y/o cantidad y recursos naturales pobres. En cada celda aparecen las actividades que probablemente se encontrarán en cada situación. Llegan a la conclusión de que la agricultura de subsistencia será la que predomina en las áreas remotas. Key, de Janvry y Sadoulet (2000) también explican la autarquía o casi-autarquía de mucha población rural en gran parte por los costos de transacción hacia los mercados de bienes (tanto para la venta como para la compra). El freno que constituye la autarquía de pequeñas poblaciones sobre su posibilidad de salir de la pobreza es otro tema al cual no se le ha prestado la suficiente atención.

En los mapas 3, 4 y 5 del anexo, se puede notar, tal como esperado, que la distribución de la pobreza<sup>57</sup> sigue un “pattern” claro de “ondas expansivas” desde el eje norte sur de la Panamericana y el entorno de ciudades medianas. Esto se nota claramente en el mapa de la VI región con Rancagua y San Fernando como ciudades intermedias y las localidades que se encuentran a mayores “distancias”. Lo mismo es observable para la VIII región, con esta vez dos ejes: la Panamericana y el que une la ciudad de Concepción con la ex-explotación carbonífera de Lota (el eje incluso se extiende hasta Lebu). Por fin, en la IX región, nuevamente se observa el eje de la Panamericana y, no en el mapa adjunto, pero sí en cuanto a otros indicadores, un “pattern” de menores carencias en torno al eje turístico Villarrica-Pucón.

Primi (2002) añade un elemento interesante a lo anterior, introduciendo la distancia cultural, es decir, aquella mediada por las diferencias en conceptos y lógica, ideas, creencias y valores, y también de idiomas. El aislamiento social resultante de estas distintas “distancias” puede ser muy alto tanto entre localidades y el centro urbano importante más cercano, como entre las localidades rurales mismas y, debido a la alta dispersión de la población rural en varias zonas de América Latina, incluso entre hogares. Asimismo, puede existir una “distancia cultural” dentro de los hogares, entre personas de distinto sexo o grupo etario, con a menudo sendas dificultades para encontrar un plano común para el diálogo, (ver entre otros Zapata, 2000 y 2001).

Primi (2002) incluso enfatiza el hecho que, por ejemplo, los programas de microcrédito -en principio los más apropiados para personas pobres, porque el requerimiento de colateral exigido por otros esquemas de crédito es reemplazado por un aval, responsabilidad y presión social colectivos- no pueden funcionar con la misma lógica en el caso de poblaciones dispersas, agravado posiblemente por una “distancia cultural”.

Ahora que hemos matizado “lo” rural con conceptos de distancia física, económica y cultural, así como visto algunas relaciones entre distancias y pobreza, haremos unas conjeturas en cuanto a capital social y distancias en la parte que sigue.

---

<sup>57</sup> Definido aquí como: por lo menos una necesidad básica insatisfecha –techo, piso, acceso a agua potable y eliminación de aguas servidas, educación, vulnerabilidad económica en el sentido del número del tamaño del hogar por el número de personas ocupadas.

## f) El capital social y las distancias<sup>58</sup>

Se podría postular que una pequeña comunidad de unos centenares o menos personas con relaciones relativamente frecuentes entre sí y un acervo socio-cultural relativamente homogéneo (y sin un historial de disputas inter-personales, intra- o inter-familiares graves) debería tener las condiciones para un capital social sólido. Incluso se podría postular que el mayor aislamiento conlleva a grupos humanos con mayor “bonding capital” pero con menor “bridging capital”, incluso entre comunidades bastante afines. Las dificultades y, por ende deficiencias, en términos de conexión están claramente enmarcadas en un problema de distancias y de costos de transacción, las distancias siendo a la vez una causa y una consecuencia. Así, la falta de acceso a caminos o medios de transporte, sea porque no existen, porque no existen en la frecuencia requerida o por su costo, causa severos problemas de contacto entre sí y, mucho más aún, para la organización social. En consecuencia, para gente marginada en cuanto a distancias, no sólo hacia centros urbanos de alguna importancia, sino también por su dispersión en el territorio, existe una suerte de círculo vicioso que profundiza su marginación y que dificulta sus vías de salida de sus pobreza.<sup>59</sup> (Primi, 2002).

Uno de los factores importantes para explicar el inicio de actividades mancomunadas son las crisis o *shocks*. Aparentemente éstos tienen que tener una magnitud que sobrepasa un cierto umbral para surtir este efecto. Entre los ejemplos de crisis que han llevado a acciones mancomunadas en otras esferas que la económica, pero que luego se volcaron a lo productivo, se pueden mencionar los ejemplos de varias Rondas Campesinas en Perú, las que se iniciaron en respuesta a la violencia interna y la exportadora de hortalizas Cuatro Pinos en Guatemala cuya acción mancomunada inicialmente nació en respuesta a las necesidades de reconstrucción después del terremoto de 1979. También, existen las crisis socio-económicas que sacudan una cadena o un *cluster* productivo ya existente. Éstas, por lo general, implican la entrada de nuevos actores y la desaparición de otros, desestabilizando la cadena o el *cluster* productivo vigente hasta que se reencuentre un nuevo equilibrio, fortalecido en su acción mancomunada, aunque con una membresía rearticulada. Otro factor importante para la acción mancomunada con un fin productivo, es la presencia en la comunidad de un “líder productivo”<sup>60</sup>, con características de innovador, con cierto carisma, preocupado por su entorno social y productivo además del progreso de su propio negocio, puede ser un paso adelante decisivo para desencadenar procesos que, finalmente, conducen a la construcción de un *cluster* productivo virtuoso.

En cuanto a las distancias tanto culturales, como de saber hacer, entre la población local y la administración pública, Bey (1993) resalta la importancia de los puentes entre algunas comunidades y sus familiares que migraron a la ciudad. En efecto, estos aprendieron a manejar mejor los códigos y el idioma de los funcionarios y, en Perú por lo menos, han tenido una participación activa en los asuntos de su comunidad de origen, en particular como intermediarios con las autoridades.

---

<sup>58</sup> No podemos dejar de mencionar que, extrañamente y totalmente en contra de la intuición, Escobar, Milecevic y Berdegué (2000) al analizar los programas de combate a la pobreza en la Comuna de Portezuelo, Chile, llegan a la conclusión de que el capital social, medido a través de la participación en organizaciones de todo tipo (organizaciones de productores y de carácter social y cultural), no sólo no contribuye a explicar el ingreso del hogar, sino que muestra el mayor coeficiente significativo negativo entre el ingreso y los demás factores considerados en la regresión. Esto equivale a decir que el ingreso autónomo del hogar aumenta en la medida que los miembros del hogar participan menos en organizaciones. Desafortunadamente, los autores no tratan de dar una explicación a su extraño hallazgo. Ahora sí por un lado, como tratamos de demostrarlo en este artículo, existe una correlación positiva entre las distintas distancias y la pobreza -en cuanto a ingresos y/o necesidades básicas insatisfechas-, y por otro lado, la medición de capital social no parte de la solidez de las relaciones en la comunidad (*bonding capital*, más difícil de medir sin un estudio más profundo), sino por la participación en distintos tipos de organizaciones, el hallazgo de los autores es aún más sorprendente. Por ahora, supondremos que sus resultados tienen que ver con una función econométrica en la cual algunos elementos explicativos no han sido incorporados y, a continuación entonces, haremos abstracción de ellos.

<sup>59</sup> Entre otros porque las distancias aumentan las asimetrías de información y los pobres participarán en términos inequitativos en los mercados, no teniendo además muchas alternativas de donde, cuando, con quienes ni a que precio hacer la transacción, (Primi, 2002).

<sup>60</sup> Término acuñado por (o por lo menos escuchado por primera vez de) François Boucher, experto del CIRAD/Francia (Conversación en Toluca, México, 25 de septiembre 2002).

A través del relato de Durston (2003) también se puede inferir la distancia que existía a fines de los años noventa entre las autoridades locales y la comunidad mapuche y cómo la habilidad de un dirigente local (tanto en aglutinar la comunidad, incluso en torno a valores culturales que se estaban desvaneciendo como en establecer puentes con distintos niveles de representación de la administración pública) finalmente logra acortar esta distancia y obtener mayores beneficios para la comunidad.

El mensaje del artículo por lo tanto es: las distancias importan y, al tratar de descubrir de cuánto capital social una cierta comunidad es portadora, cuánto se puede activar o reconstruir este capital social, cuanto este capital puede suplir o ayudar a activar otros capitales y activos, etc., se recomienda detener la mirada en el territorio en el cual se ubica la persona, el hogar, el grupo, la comunidad tratando de entender cuanto de sus actuaciones e ingresos se explican por las distancias.

## Bibliografía

---

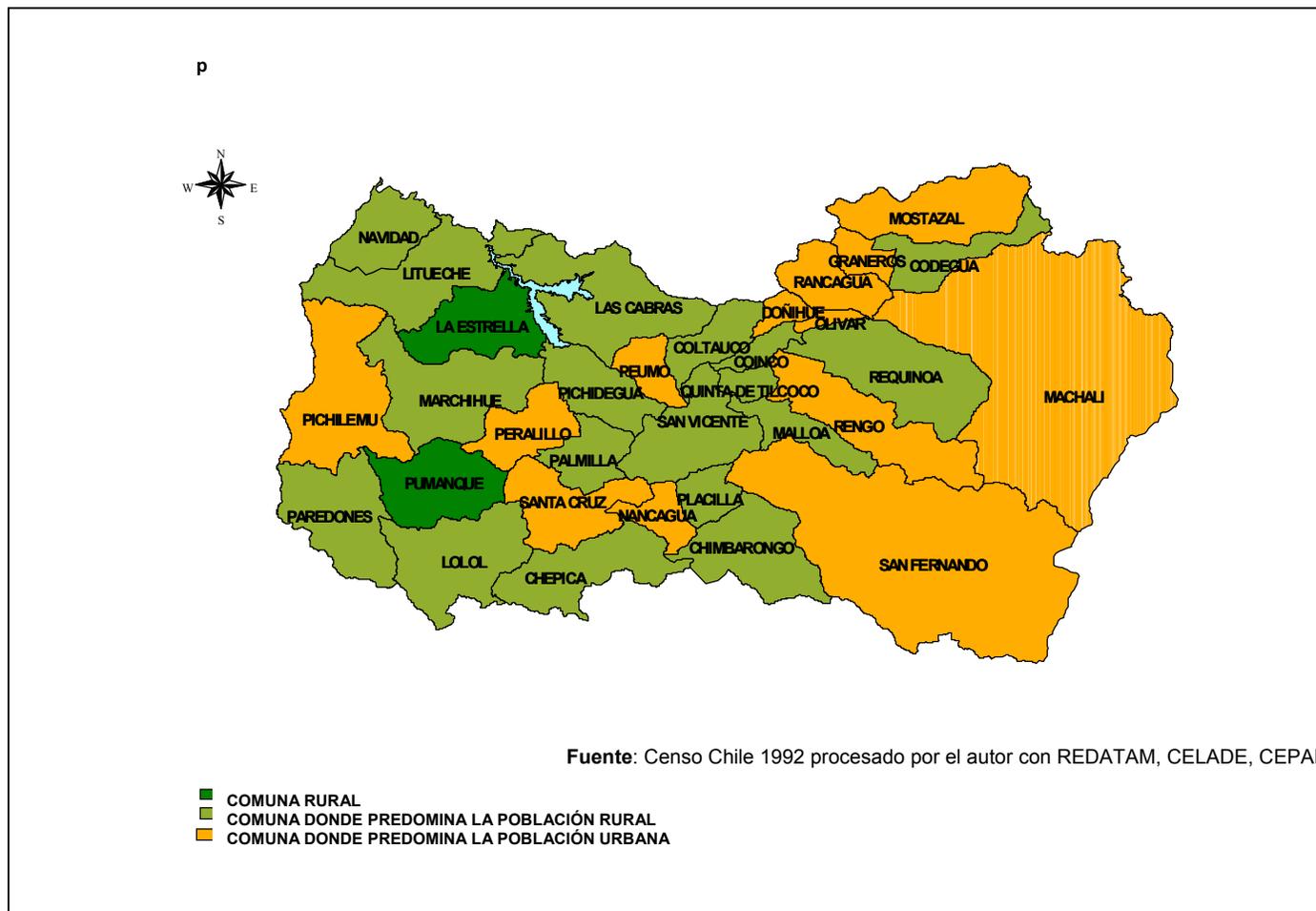
- Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stramer, (1999), "How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America", *World Development*, septiembre.
- Bahamondes Parrao, Miguel, (2001), "Evaluación y fortalecimiento del capital social campesino", informe final, CEPAL/INDAP/IICA/PRODECOP, Santiago de Chile.
- Bey, Marguerite, (1993), "De campesinos a ciudadanos: una nueva estructuración en comunidades campesinas del Perú", *Cuadernos de agroindustria y economía rural*, N° 31, Bogotá, Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.
- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, (1996), *An Urbanizing World*, Global Report on Human Settlements, Oxford University Press.
- CEPAL, (2001), *Panorama Social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile.
- CEPAL/CELADE, (2001), *Boletín Demográfico: Urbanización y evolución de la población urbana de América Latina 1950-1990*, Santiago de Chile.
- CEPAL/CELADE, (1999), "América Latina: proyecciones de población urbana y rural", *Boletín Demográfico N° 63*, Santiago de Chile.
- Dirven, Martine, (2002), "Distancia económica, cadenas agroalimentarias y clusters locales: una mirada a América Latina" (traducción libre del documento que será presentado en Inglés a la Conferencia "Local Agrifood Systems: Products, Firms and Local Dynamics", 16 a 18 de octubre 2002, Montpellier, Francia).
- \_\_\_\_\_, (2003), "Entre el ideario y la realidad: capital social y desarrollo agrícola –algunos apuntes para la reflexión–" Atria, Raúl, Marcelo Siles, Irma Arriagada, Lindon J. Robison y Scott Whiteford. (Compiladores), (2003), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma*. Santiago: Cepal. Michigan:MI: Michigan State Universty
- Durston, John, (2003), "Rivalidad, liderazgo y vínculos con el Estado en una comunidad Mapuche".
- Ponencia presentada en el Seminario "Capital social, herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural". CEPAL, 8 y 9 de enero, 2003.

- Durston, John, (2000), *¿Qué es capital social comunitario?*, Serie de Desarrollo Social N° 38, CEPAL, Santiago.
- \_\_\_\_\_, (2001), “Parte del problema, parte de la solución: el capital social en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe”, borrador, versión 15 de julio, CEPAL (versión revisada publicada en Atria, Raúl, Marcelo Siles, Irma Arriagada, Lindon J. Robison y Scott Whiteford. (Compiladores), (2003), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma*. Santiago: Cepal. Michigan:MI: Michigan State University
- Escobar, Germán; Berdegué, Julio; Reardon, Thomas, (2001), La creciente importancia del empleo y el ingreso rurales no agrícolas. En: Echeverría, Rubén G., ed. BID. *Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe*. Washington, DC.
- Escobar, Germán, Ximena Milicevic F. y Julio Berdegué, (2000), “La comuna de Portezuelo, Chile”, documento que será publicado por la CEPAL en el curso de 2003 en un libro FAO/CEPAL/RIMISP cuyo título tentativo es *Experiencias exitosas de combate a la pobreza en América Latina. Lecciones para una reorientación de las políticas*.
- Falabella, Gonzalo, (1999), “Los 100 Chile – Más allá del país promedio”, versión borrador, julio, proyecto CEPAL/GTZ: “Descentralización y desarrollo económico en América Latina”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Hidalgo, Roberto, (2002), “Las pequeñas y medianas industrias en el Ecuador”, en Peres, Wilson and Giovanni Stumpo, coordinadores *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, CEPAL/Siglo Veintiuno Editores, México D.F.
- Key, Nigel, Elisabeth Sadoulet y Alain de Janvry, (2000): “Transaction Costs and Agricultural Household Supply Response”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 82, N° 2, pp. 245-259.
- Kliksberg, Bernardo, (2000), “Capital social y cultura – claves olvidadas del desarrollo”, BID-INTAL, Documento de divulgación N° 7, Buenos Aires.
- Köbrich, Claus y Martine Dirven, (2001), “Pobreza rural: un desafío de múltiples dimensiones”, presentado en el seminario/taller CEPAL/INDAP/IICA: “Estrategias para la superación de la pobreza rural: visión desde distintas experiencias”, Santiago, Chile.
- Krugman, Paul, (1991), *Geography and Trade*, Leuven University Press, Belgium and MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Moffat, Sergio, (2000), “Análisis de la primera generación de estrategias de desarrollo regional (1995-2000). Algunos aspectos teóricos”, en Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: *Estrategias de desarrollo regional y globalización – una reflexión necesaria*, Santiago, Chile, 485 páginas.
- Morley, Samuel, (2000), “Estudios de caso de programas de lucha contra la pobreza en América Latina”, presentado en el Encuentro de altos directivos sobre la mitigación de la pobreza rural, Santiago, 27 y 28 de enero 2000 (a ser publicado en el curso de 2003 como libro CEPAL/FAO/RIMISP).
- Narayan, Deepa, (1999), “Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty”, Banco Mundial, Washington, D.C. (documento bajado de Internet).
- Persson, Lars y Vania A.Ceccato, (2001), “Dora-Dynamics of Rural Areas; National Report – Sweden”, Nordregio, Centro Nórdico para el Desarrollo Espacial, Internet, versión de octubre.
- Porter, Michael E., (1998), “Clusters and the New Economics of Competition”, *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre.
- Portes, Alejandro y Patricia Landholt, (2000), “Social Capital: Promise and Pitfalls of its Role in Development”, *Journal of Latin American Studies*, 32/529:547, Cambridge University Press, U.K..
- Primi, Analisa, (2002), “The Costs of Distance: Rural Poverty through a Territorial Perspective”, inédito, primer borrador Tesis de Maestría en Cooperación y Desarrollo, Universidad de Pavia, Italia.
- Renkow, Mitch, (1998), “Cities, Towns, and the Rural Non-farm Economy”, documento presentado al taller del International Food Policy Research Institute (IFPRI) sobre Estrategias para estimular el crecimiento de la economía rural no agrícola en países en vía de desarrollo, Washington D.C., 17-20 de mayo 1998.
- Wiggins, Steve y Sharon Proctor, (2001), “How Special Are Rural Areas? The Economic Implications of Location for Rural Development”, *Development Policy Review* (19/4), Overseas Development Institute, U.K.
- Zapata, Sonia, (2000), “Al encuentro del joven rural”, IICA, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_, (2001), “... mujeres jóvenes rurales”, IICA, Santiago de Chile

# ANEXO

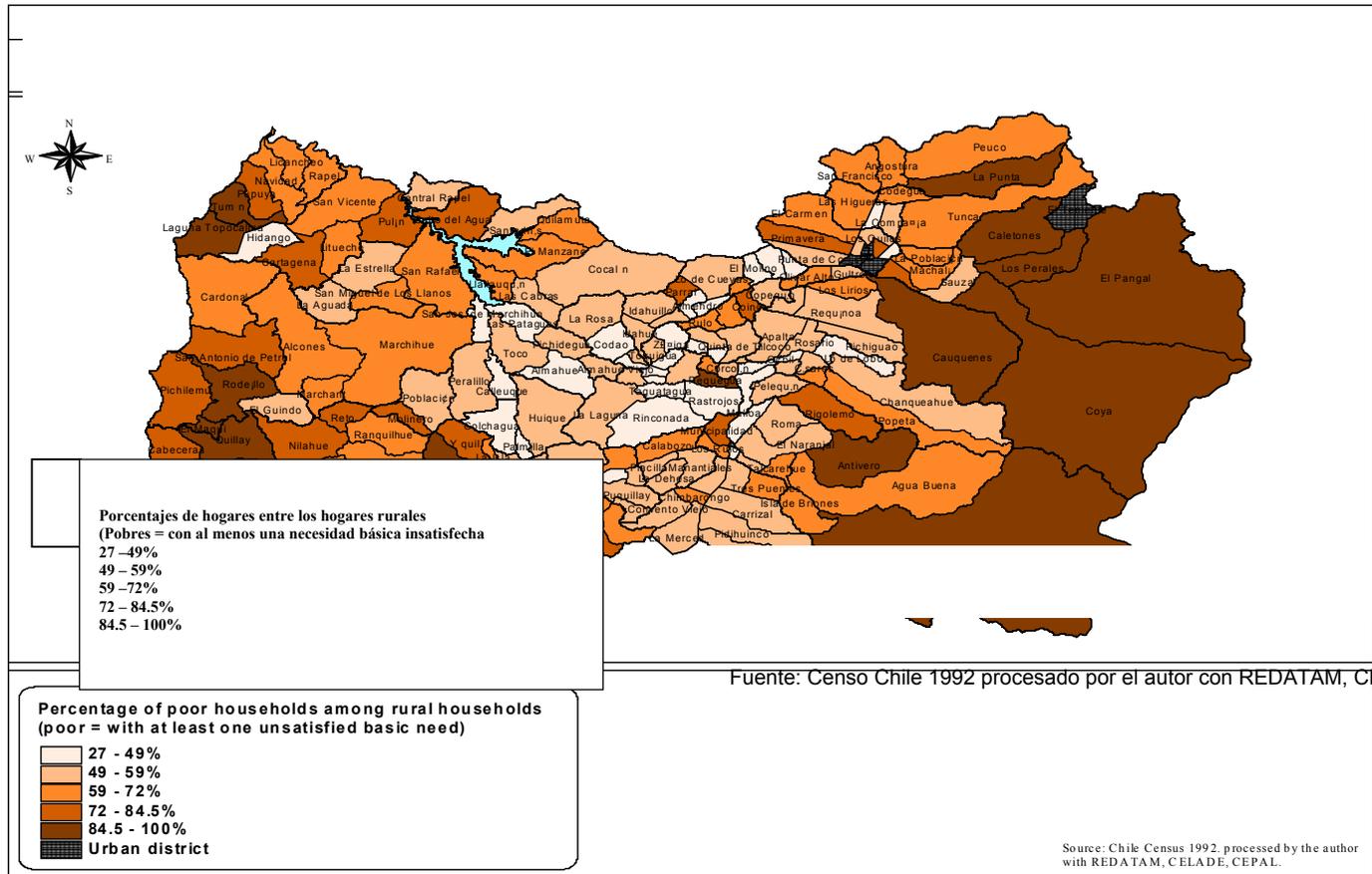
Cuadro 10

## MUNICIPALIDADES DE LA SEXTA REGIÓN: CARACTERIZACIÓN URBANO-RURAL





**Cuadro 12**  
**HOGARES RURALES POBRES EN DISTRITOS DE LA SEXTA REGIÓN**





## 2. Contradicciones del concepto “capital social”. La Antropología de las alianzas y de la subjetividad campesina<sup>61</sup>

Miguel Bahamondes <sup>62</sup>

### a) Introducción

¿El capital social es una categoría (concepto) o tiene pretensiones de teoría (la “teoría” del capital social)? Sin duda que para avanzar en la discusión se debe tratar de dar una respuesta a esta interrogante y no hacer, como muchos, que suponiendo un consenso respecto a su sentido<sup>63</sup> se lanzan a la búsqueda de los “beneficios” del capital social. Por tanto, se debe partir por la idea de categoría. Esta de una u otra forma remite a la existencia de un marco de interpretación más amplio, o a lo que habitualmente se le denomina teoría (González Casanova; 1973). Cuando se hace uso del concepto de capital social se debería estar pensando en algo que “singulariza” una determinada relación y esto dentro de un marco interpretativo que le otorga sentido y poder explicativo.

En el caso del concepto de capital social ¿se está en presencia de algo que efectivamente pueda ser considerado como una categoría científica? Y si es así ¿cuál es la especificidad de esa categoría?, ¿dentro de que marco teórico se la puede inscribir? Queda claro que el concepto de capital social surge para tratar de explicar algo, y si no, a nivel más modesto, para describir un fenómeno. Una vez que se tenga claridad respecto a esta interrogante recién se podrá avanzar en el proceso de operacionalización del concepto. Pero como muestra la vasta bibliografía existente eso está lejos de suceder.

Una primera discusión que se debe dar es sobre el alcance y sentido de emplear la palabra *capital* asociada a lo *social*. Este es un debate que, si bien ha sido tratado por algunos autores, no ha recibido la debida atención; tiene implicancias ideológicas y teóricas. El empleo de un concepto delimita la forma como los individuos se acercan a la realidad, introduciendo cortes y poniendo límites a lo que se observa; pero no tan sólo eso, contribuye a “crear” el mundo de una determinada forma.

El empleo de un concepto eminentemente económico, *capital*, para describir y explicar “fenómenos sociales” plantea de inmediato dos cuestiones: se está en presencia de un tipo particular de relaciones sociales que pueden ser analizadas bajo los principios generales del funcionamiento del capital -de lo contrario que sentido tendría llamarlo capital-, y, por tanto, sujeto al análisis económico -aspecto que habitualmente también se pasa por alto-, y lo económico se transforma en el paradigma totalizador en el cual encuentran explicación todos los hechos sociales. Pero no deja de llamar la atención el paso un tanto forzado que se da y del cual arranca la necesidad de reconocer la existencia de capital social: se trata de mostrar la relevancia de las relaciones sociales para poder comprender fenómenos que trascienden lo económico; en otras palabras, se señala que lo económico requiere de una visión más amplia para poder comprender los fenómenos que ocurren en la sociedad. Pero si los fenómenos sociales son más que lo económico ¿será factible aprender aquello que está más allá de lo económico con “categorías” económicas?.

Qué es el capital y qué es lo económico son dos cuestiones centrales. El capital es simplemente *riqueza* acumulada; es una reserva de bienes o derechos autorizados a cosas materiales en forma de dinero que todavía no han sido gastados (Wallerstein, 1989). Pero bajo esta acepción el hombre tempranamente dispuso de un capital, por lo que se precisa de un complemento en la

<sup>61</sup> Esta ponencia es una versión resumida de otra presentada en el encuentro 2001 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington DC, Septiembre 6-8, 2001”

<sup>62</sup> Antropólogo social, investigador del Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago – Chile. [mbahamondes@gia.cl](mailto:mbahamondes@gia.cl)

<sup>63</sup> A modo de lugares comunes en el sentido de nociones o tesis *con* las cuales se argumenta, pero sobre las cuales *no* se argumenta nunca (Bourdieu).

definición. El capital debe ser empleado con el objetivo o intento primordial de su *autoexpansión* (ibid).

Entendido el capital de esta forma se desprende como consecuencia la idea de cálculo: lo que se debe hacer para incrementar el bien poseído. En otras palabras se entra de lleno a la relación medios-fines, con su referencia específica a la obtención del máximo resultado de los propios medios (concepción formal de lo económico). Si lo anterior es empleado para formular la noción de capital social se tiene que éste está constituido por "los recursos socio-estructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones .... y como una forma de capital, el capital social es productivo, posibilitando el logro de ciertos fines que no serían alcanzables en su ausencia" (Coleman, citado por Durston, 2000).

La pregunta que viene a continuación es si dentro del campo dinámico de relaciones sociales hay algunas que encuadren dentro de los requerimientos enunciados y puedan ser singularizadas como capital social. Pero a través de este procedimiento ¿no se estará forzando un tanto la dinámica social, y con ello la sociedad, para que pueda ser abordada, analizada, bajo las coordenadas de un sistema de interpretación que ha devenido hegemónico en la actualidad?

Si se asume la categoría de capital como una forma particular de relación social, como es el caso de la tradición marxista, donde su emergencia y consolidación dice relación con la "capacidad" que muestra aquel para acrecentarse a sí mismo, pero esto a partir de un "dispositivo" particular, a saber, la explotación del trabajo humano, lleva a plantear una interrogante del siguiente tipo: ¿qué tipo de relación social sería capaz de crear, generar, *plusvalía* para acrecentar la magnitud de la relación social de la que emergió? De tener una respuesta positiva se tendría que reconocer que la "realización" del capital social sería negativa para un segmento de individuos: aquellos que se verían privados de una determinada cantidad de relaciones sociales que ellos han creado en favor de otro segmento que se las apropia para su propio beneficio.

La respuesta de los partidarios del concepto capital social al momento de singularizar relaciones sociales ha sido hacer referencia a normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación, y que tiene como resultado alcanzar beneficios para los que lo poseen. Fuera de ser un acercamiento que no permite avanzar en la operacionalización puesto que habla de los efectos sociales de algo, capital social, remite a ciertas "instituciones" identificables a partir de su "positividad" (en el sentido de beneficio) social. Si se acepta lo anterior como válido y asumiendo un acercamiento funcionalista a la explicación de la sociedad, el concepto de capital social se confunde con la sociedad (entendida como un conjunto de normas consensuadas para el bien común), lo que le resta todo sentido.

El asumir la existencia de ciertas prácticas sociales como propias de un supuesto capital social, con los atributos que las definirían, lleva a la "construcción" de relaciones sociales atemporales (categorías ideales) que en definitiva no son capaces de captar el real devenir de la vida social a partir de la acción social colectiva, con objetivos explícitos pero por sobre todo con efectos no previstos (positivos o negativos) por los sujetos sociales. El relevar el efecto positivo del capital social supone asumir un acercamiento normativo y no descriptivo-analítico en la comprensión de los fenómenos sociales.

Si al capital social se lo reconoce por sus efectos, quiere decir que su origen está situado en algunas (¿o en todas?) relaciones sociales, en consecuencia, lo que habría que estudiar son esas relaciones sociales en su devenir. Pero si eso es así ¿no ha sido acaso este el objetivo, desde hace bastante tiempo, de ciencias sociales como la sociología y la antropología?, y para lo cual han elaborado un ya vasto andamiaje conceptual/teórico —que algunos se esfuerzan en desconocer— (reciprocidad, acción social, redes, coaliciones, facciones, etc.) En otras palabras ¿qué es lo nuevo que incorpora la idea de capital social a la reflexión sobre la dinámica de la vida social?. Se podrá argumentar, por ejemplo, que releva la importancia de considerar el *stock* de relaciones sociales "solidarias" para optimizar los resultados de programas sociales; pero al argumentar de esta forma

se pasa por alto la diferencia entre lo que es un problema teórico y lo que es una exigencia práctica. Por más que se argumente sobre la necesidad de considerar las relaciones recíprocas no se ha avanzado nada respecto a la comprensión del fenómeno al cual se alude.

¿Es factible pensar en la existencia de ciertas relaciones sociales que pueden ser guardadas, acumuladas y activadas en determinadas circunstancias para lograr beneficios sociales? Para que ello ocurra deberían darse una serie de supuestos, como: una sociedad concebida de manera estática; alta capacidad de los individuos para determinar los campos de acción en esa sociedad; y consenso social respecto a esas prácticas. Sólo tiene sentido hablar de capital social si las prácticas empleadas en un tiempo pasado son válidas para hoy y con mayor razón en el futuro. La empiria se ha encargado de demostrar que el conflicto ocupa un lugar significativo en la dinámica de la sociedad, por lo que los individuos se ven constantemente impelidos a replantearse los alcances de sus acciones optando por la generación de estrategias, eso sí informadas por su “experiencia” (Thompson, 1981).

En vista de lo anterior es preferible, por el momento, dejar pendiente los intentos de categorizar algo que no está muy claro cuál es su consistencia real como tal. Pero de lo anterior no se deduce que debamos suspender la reflexión sobre cuáles son los elementos dentro de un grupo humano que hacen posible la construcción de una red de relaciones sociales para llevar adelante, u optimizar, acciones tendientes a mejorar sus condiciones de vida. En otras palabras, se debe avanzar en la identificación de los mecanismos sociales que hacen posible la reproducción de agrupaciones de individuos a partir de vínculos que se presentan en grados diversos de formalización y cuyo norte sea la obtención presente o futura de beneficios para los miembros que integran la asociación, y cuya constitución está estrechamente relacionada con la historia previa del grupo. Se debe dar paso a la búsqueda y construcción de un marco teórico, metodológico y técnico para proceder al registro y análisis de la historia comparada de grupos humanos cooperativos. Y también, por otra parte, como estos dispositivos en determinados momentos pueden ser puestos al servicio de relaciones clientelísticas.

Es importante destacar que no se parte adjudicando un sentido positivo a la acción respecto al contexto, ni presupone tampoco una relación positiva y equilibrada *vis á vis* a cada una de las partes comprometidas en la relación social. De ocurrir ello se estaría trabajando, implícitamente, en la elaboración de una conceptualización de carácter normativo y no descriptiva- analítica. Lo que se quiere conocer son los mecanismos a través de los cuales los individuos, los grupos o colectivos más amplios, elaboran estrategias para alcanzar sus objetivos. En un primer momento hay que identificar cuáles son los principios fundamentales que aparecen sustentando las relaciones de colaboración en un momento determinado de la vida de una sociedad en general y de ciertos grupos en particular.

## **b) Hacia la definición de un marco teórico conceptual para abordar las alianzas y reciprocidades campesinas.**

En las disciplinas sociales han tendido a predominar dos estrategias metodológicas: el *holismo funcional estructuralista* y el *individualismo metodológico*. Los límites de ambos procedimientos para el análisis de los fenómenos sociales han sido profusamente discutidos (por un lado el extremo sociologismo que hace desaparecer a los individuos como actores sociales, mientras en el otro extremo un sujeto autónomo manipulador de procedimientos sociales)<sup>64</sup>; es posible percibir en mucho de lo que se ha escrito sobre capital social apoyo en uno u otro esquema.

---

<sup>64</sup> El primero de ellos parte del supuesto que la sociedad es el producto de un “... conjunto de normas culturales completamente integradas que determinan las relaciones sociales, no tiene en cuenta las contradicciones entre los intereses de los individuos y de los grupos en la sociedad.. (...) La estrategia del individualismo metodológico, por su parte, se sitúa justamente en el otro extremo; .... cae en la trampa opuesta al centrar la acción individual fuera de la matriz del todo social. En lugar de definir los roles sociales, el interés se centra en el comportamiento real de los individuos en la sociedad”, (Alavi: 1976:61).

Para abordar el tema que nos preocupa se parte del siguiente supuesto: “*Todo fenómeno está integrado por una cantidad de elementos constituyentes, o partes menores relacionadas entre sí de una manera especial. La totalidad, o el hecho concreto, no resulta de la suma de los elementos, sino primordialmente del modo en que están articulados y actúan unos sobre otros*” (Castro, 1985).

A su vez la totalidad está conformada por elementos heterogéneos vinculados por incidencias distintas y hasta variables. El conjunto es el resultado de *fuerzas que se contrapesan o neutralizan* de una forma que le dan estabilidad relativa al todo.

Lo anterior supone que la concepción que se tiene de la sociedad ya no es la de un conjunto inerte de “hechos sociales”. “Es una totalización de acción social intencionada; y las metas humanas no sólo incluyen oportunidades que se ofrecen dentro del entramado de un sistema social establecido, sino también posibilidades de transformación de los sistemas dados” (Alavi, op cit, 75).

Esta forma de concebir la sociedad da paso a una serie de premisas respecto a la posición de los individuos en aquella y la forma como él define su accionar en la misma. Alavi señala que una concepción como la enunciada más arriba requiere entender la acción social de la siguiente forma:

- a El individuo en sociedad no participa en la creación del consensos social ni de un orden social dado con sus múltiples dimensiones.
- b Los adopta como las premisas iniciales de sus compromisos sociales y sus actividades sociales.
- c Está inserto en la estructura en funcionamiento de una sociedad que existe con anterioridad a él.
- d Ocupa su lugar en la sociedad, con un conjunto inicialmente dado de relaciones sociales y distribución de recursos, que le ofrecen determinadas posibilidades y le imponen determinadas necesidades, independientemente de sus acciones y de su voluntad. Son las premisas axiomáticas de sus metas sociales y sus puntos de partida para la acción social, (ibid 70-71).

Lo anterior permite abandonar la visión del sujeto esclavo de las normas sociales, por un lado, o la del sujeto que estructura su accionar de manera autónoma y para su puro interés, reemplazándola por la de un sujeto que se encuentra inmerso en un campo dinámico de relaciones sociales donde encuentra posibilidades y restricciones.

### **c) Conceptos fundamentales: reciprocidad, poder y lealtades primordiales**

Se debe avanzar en la identificación de cuáles son los principios fundamentales que aparecen sustentando las relaciones de colaboración en la construcción social de la existencia.

Según Mauss (1972) la reciprocidad ocupa un rol central en la creación de sociedad. La compulsión al intercambio presente en el hombre y la obligación social que emerge en el intercambio se traduce, según el autor, en la trilogía *dar, recibir y restituir*. El tejido denso de relaciones a que da origen esta suerte de contrato social no sólo afecta las relaciones entre los individuos, sino que pone en tensión a toda la sociedad en sus múltiples manifestaciones, social, religiosa, económica, política (Marx ya había señalado esto cuando sostenía que lo concreto es concreto porque es la síntesis de múltiples determinaciones). Los conceptos de *hecho social total* y *prestaciones totales* tratan justamente de reflejar lo anterior.

Si bien Mauss ya algo había señalado respecto a que en las relaciones de reciprocidad estaba involucrado el tema del poder, su análisis se queda en el plano de las obligaciones que se construyen entre el “jefe” y sus súbditos, y cómo éstas, en el caso del jefe son asumidas como la refrendación de su poder. Será Service quien situará a la reciprocidad como un concepto que si bien

posee la característica de dar cuenta de una relación de tipo *relacional y no terminal*<sup>65</sup>, reconoce gradaciones en la relación recíproca. Es así como identifica una reciprocidad *generalizada*, otra *equilibrada* y una *negativa*. Esto es relevante puesto que reconoce la posibilidad de que existan resultados dispares en una relación de esta naturaleza sin que por ello la misma sea destruida.

Karl Polanyi (1994), identifica a la reciprocidad como una de las modalidades de lo que él denomina formas de integración de la sociedad (*reciprocidad, redistribución e intercambio* de mercado). Lo importante de este planteamiento radica, primero, en el reconocimiento de una diversidad de mecanismos mediante los cuales una sociedad *institucionaliza*<sup>66</sup> las relaciones entre los hombres y la naturaleza para asumir el proceso de producción, distribución y consumo de los bienes que requiere para su existencia. Segundo, que estos mecanismos pueden operar en una sociedad de manera simultánea, pero donde alguno de ellos será dominante. Tercero, cada uno de estos principios requiere de lo que él denomina *apoyos institucionales concretos*, o sea, la sociedad debe generar una serie de dispositivos estereotipados (conductas recurrentes y reiteradas) para hacer posible la operación de cada una de las formas de integración (núcleos simétricos o iguales, un centro decisor y un mercado formador de precios, para la reciprocidad, la redistribución y el intercambio respectivamente). De lo anterior Polanyi deriva que la economía está incrustada y enredada en instituciones económicas y no económicas. La inclusión de lo no económico es vital. Pues la religión o el gobierno pueden ser tan importantes para la estructura y el funcionamiento de la economía como las instituciones monetarias o la disponibilidad de herramientas y máquinas que aligeren el trabajo de la mano de obra.<sup>67</sup>

Resumiendo, se tiene un primer concepto que permite delimitar un ámbito del quehacer social, aquel que descansa en una estrategia relacional y no terminal (reciprocidad).<sup>68</sup>

De lo anterior, se puede desprender una serie de consecuencias y/o supuestos para la actividad social. El primero de ellos dice relación con la idea de *confianza*. La reciprocidad descansa en las expectativas que surgen entre las partes involucradas de que cada uno de ellos reconocerá el vínculo y responderá a las exigencias que se desprenden de él. Pero la confianza no es algo que sólo se sitúe en el plano personal, lo trasciende para involucrar al conjunto del grupo y se materializa en sanciones con grados diversos de operación. En la medida que las confianzas entran en una dinámica de deterioro o erosión se puede suponer que la reciprocidad comienza a ser afectada, y en ese sentido la confianza puede ser un buen indicador para medir la solidez de las relaciones de reciprocidad.

La idea de *cooperación* es otro de los conceptos que está estrechamente vinculado a la reciprocidad. Pero ella puede ser entendida como la manifestación práctica de arreglos recíprocos para llevar adelante una acción que requiere del concurso organizado de individuos.

### **i) El poder, las coaliciones y las facciones**

Otra de las dimensiones presente al momento de estudiar las dinámicas de los grupos es la relación de poder - autoridad. Se debe otorgar particular atención al estudio de los conflictos al

<sup>65</sup> A diferencia de una relación mercantil que es *terminal y no relacional*, según la expresión de Kopitoff, (1991).

<sup>66</sup> Para Polanyi la institucionalización del proceso económico dota a éste de unidad y estabilidad; crea una estructura con una función determinada en la sociedad; traslada el lugar del proceso en la sociedad, añadiendo de este modo significación a su historia; centra el interés en los valores, los motivos y la política. Unidad y estabilidad, estructura y función, historia y política deletrean de forma operacional el contenido de la afirmación de que el sistema económico humano es un proceso institucionalizado.

<sup>67</sup> En la misma línea, también, se debe mencionar el aporte de Godelier (1998), quien hace una reflexión muy interesante respecto a la forma como la reciprocidad se ha institucionalizado en nuestra sociedad y asume la forma de "solidaridad" con los "desposeídos", pero teniendo un trasfondo de transformación de la sociedad donde la desigualdad se acrecienta y la polarización social se profundiza.

<sup>68</sup> Hay que referirse a los planteamientos de Bourdieu (1997) en torno a lo que denomina la economía de los bienes simbólicos, y dentro de estos a la relevancia que le otorga a la idea de *creación de interés en el desinterés*, y que tiene como piedra angular de la reflexión la idea de que en el acto de devolver debe mediar un tiempo para hacer efectiva la restitución, de lo contrario puede ser asumida como la negación de la relación. Esto es algo que debe ser tenido en cuenta al momento de reflexionar sobre la idea de capital social.

interior de los grupos, las formas sociales diseñadas para su resolución, y la definición de deberes y derechos para cada una de las partes involucradas.

Dos conceptos pueden ayudar en la comprensión de la forma que asumen las relaciones de poder al interior de grupos campesinos: las *coaliciones* y las *facciones*. El primero, permite relevar el conjunto de mecanismos que puede emplear un individuo y/o grupo de individuos para crear una red de relaciones sociales que los ayuden a enfrentar los riesgos que supone una forma particular de inserción social, conjugando la acción individual con la colectiva. La forma facción, avanza en el sentido de que las redes sociales construidas permiten a los individuos situarse, en forma diferenciada, frente a la “captura” de cuotas de poder público que existe en una sociedad. Se debe destacar que ambos conceptos tienen implícita la idea de reciprocidad, por lo tanto es factible establecer un puente entre ambos acercamientos.

La idea de coalición que maneja Wolf (1975) para analizar el mundo campesino se basa en la verificación empírica de que los campesinos a veces establecen alianzas, pero éstas son lo bastante flexibles para no obligarles en períodos críticos. Aunque las casa campesinas tiendan a incrementar su seguridad ampliando sus recursos en bienes y personas, también conservan la suficiente autonomía funcional como para salvaguardar su supervivencia propia. Las coaliciones que afectan a los campesinos pueden, afectar no solamente a las relaciones entre campesino y campesino, sino también entre campesino y superior ajeno al campesinado.

Wolf señala tres criterios para distinguir entre diversos tipos de coaliciones: i) el número de personas que participan en la relación (diádica/poliádica); ii) el número de vínculos que se establecen entre las partes (entrelazamiento simple/entrelazamiento múltiple); y el estatus de las partes involucradas (horizontales/verticales). En la construcción de redes sociales se reconoce que los individuos en pos de un objetivo pueden subordinar o subordinarse a un otro con tal de lograr su reproducción y, que ello, puede estar sancionado socialmente -esto remite a la discusión de que la dominación opera con una dosis de consentimiento; la aceptación del dominado de su condición de tal contribuye a recrear la relación y legitimarla.

En el caso de las facciones, Alavi (1976), uno de los autores que han hecho un uso acabado del concepto para entender el comportamiento político entre los campesinos, sostiene que el funcionamiento político de los individuos no siempre adquiere un sentido horizontal, por el contrario es muy frecuente, particularmente en el contexto de sociedades rurales una participación política en el sentido vertical. Esto quiere decir que se constituyen grupos de poder a partir de la acción de un individuo que recluta adherentes en función de los bienes y servicios que les brinda a cambio de apoyo político para conquistar cuotas de poder.

Alguno de los argumentos esgrimidos por Alavi para cuestionar los alcances del concepto de coalición empleado por Wolf, y que resultan pertinentes para los propósitos de esta discusión, es que el término facción se refiere al grupo en cuanto todo y no a las distintas coaliciones individuales entre los líderes y los seguidores. Tampoco resulta adecuado el concepto de coalición poliádica, porque todos los lazos de los seguidores convergen en el líder de la facción y no implican lazos directos entre ellos, independientes de las respectivas relaciones con el líder.

En el análisis de la relación que se establece entre los individuos se debe indagar por la naturaleza de los procedimientos que la hacen posible. Por ello Alavi llama la atención sobre las condiciones objetivas sobre las cuales los individuos arman su accionar; se debe caracterizar las condiciones de producción específicas a cada situación y de ahí ver como los individuos se ven impelidos a buscar vínculos con otros para alcanzar sus objetivos, que dan paso a relaciones de dependencia y subordinación; esto último lleva el análisis hacia la esfera del poder.

Wolf en su análisis del poder elabora una tipología y uno de los tipos es el *poder táctico* o *institucional*. Este pone el acento en la forma como se ejerce control o se condiciona la capacidad de una persona, grupo de personas o cualquier unidad operativa, de actuar de determinada manera

en un contexto social específico<sup>69</sup>. La noción de poder táctico resulta altamente pertinente para la problemática planteada en la medida que llama la atención sobre la constricción que existe para que en determinadas circunstancias ciertas relaciones de cooperación se vean bloqueadas en la medida que los individuos al estar inmersos en relaciones de dependencia se ven impedidos de responder y aliarse con sus similares para configurar una respuesta.

Estas relaciones, que descansan sobre condiciones concretas de existencia, además crean y disponen de un entramado valórico normativo que le dan continuidad en el tiempo y a través del cual los individuos las aprehenden, y que ligan a las partes en un compromiso. Se da paso a una *economía moral*. Este concepto llama la atención sobre los compromisos morales que se establecen en un colectivo y que sirven de soporte o sanción para las prácticas que la costumbre ha establecido como lo que se debe hacer en circunstancias preestablecidas. Estas prácticas están orientadas a mantener las condiciones mínimas que debe resguardar la sociedad para asegurar la reproducción de los individuos miembros de aquella (Thompson, 1995).<sup>70</sup>

## ii) Las lealtades primordiales

Finalmente, un concepto que debe estar presente en toda esta reflexión es el de *lealtades primordiales*. Con ello se alude a los compromisos básicos que contrae un individuo en sociedad y que le son *adscritos* en virtud de su pertenencia al grupo, ya sea por nacimiento, residencia, o territorialidad. La vinculación se expresa en valores y normas que comportan “deberes” y “derechos” sociales para los individuos. Destacan entre las lealtades primordiales el *parentesco* y la *etnicidad*, pero también puede jugar un rol semejante el *vecindario*.

Reflexionando sobre los alcances de lo anterior para la comprensión de las situaciones de poder en comunidades campesinas se debe poner atención sobre las siguientes situaciones. En primer lugar, es importante superar el modelo simple que distingue entre “comunidades”, o localidades, *conflictivas* y comunidades *cooperativas*. Los mismos precursores de la confianza y la cooperación pueden dar lugar a conflictos severos entre individuos y entre facciones.

En muchos casos, el vínculo patrón-cliente permea las relaciones comunitarias/locales; no sólo es una expresión de los partidos políticos clientelistas, sino una extensión de la práctica campesina que busca patrones internos e externos<sup>71</sup>. En ambos casos los líderes tipo cacique son valorados por sus capacidades para movilizar y gestionar recursos humanos y materiales; para constituirse en una autoridad capaz de dirimir conflictos; operar como agente de resguardo o seguro en caso de emergencia y de acceso a prebendas. La reciprocidad está a disponibilidad de la comunidad de base para un trabajo, un conflicto, o para el negocio.

Los lazos pueden ser de naturaleza muy diferente, dentro del tipo general de clientelismo. Por un lado, el semi-clientelismo se distingue del clientelismo autoritario por el hecho de que en el primero las personas o grupos tienen una mayor capacidad de generar propuestas propias y de

---

<sup>69</sup> R. Adams, de quien Wolf toma el concepto de poder táctico, lo define en los siguientes términos: “... se refiere al control que una parte tiene sobre el medio ambiente de otra parte ... el poder en última instancia, se refiere a un control físico real que una parte puede tener con respecto a otra” (citado por Wolf, 1987a).

<sup>70</sup> El planteamiento central de Thompson es que el reduccionismo económico elimina las complejidades de la motivación, la conducta y la función en el quehacer social. La acción de los individuos descansa en alguna noción legitimadora; o sea, cuando hombres y mujeres que constituyen un grupo creen estar defendiendo derechos o costumbres tradicionales, y que están apoyados por amplio consenso de la comunidad. La economía moral está basada en una visión tradicional consecuente de las normas y obligaciones sociales, de las funciones económicas propias de los distintos sectores dentro de la comunidad. En ella están contenidos modelos ideales que asignan papeles económicos y que aprueban prácticas consuetudinarias, en un equilibrio determinado de fuerzas de grupos antagónicos.

<sup>71</sup> Varios autores, destacando la importancia de los nexos de la comunidad con la sociedad mayor, hablan de ‘linkage’ más allá de la comunidad, como es el caso de Woolcock (1998), o la ‘densificación’ y el ‘scaling up’ del capital social comunitario hasta el nivel regional, como es el caso de Fox (1996). Otros, como Granovetter (1995) efectúan una caracterización de los vínculos, sosteniendo la importancia de la ‘fuerza de los lazos débiles’ entre personas pobres e integrantes de otros estratos sociales, mientras que otros van un poco más allá y relevan la importancia de las conexiones de la comunidad con el “exterior” como un poderoso mecanismo para contribuir al éxito de los programas para superar la pobreza, basándose en la idea de ‘sinergia’ entre funcionarios públicos individuales y las comunidades con las cuales se involucran (Evans, 1996).

negociarlas con las autoridades o grandes socios comerciales. Por otro lado, estos lazos recíprocos pueden constituirse en estrategias comunitarias en la medida que la relación del agente externo es con la colectividad y no con sujetos particulares dentro de la comunidad que monopolizan el acceso a esta fuente de influencia.

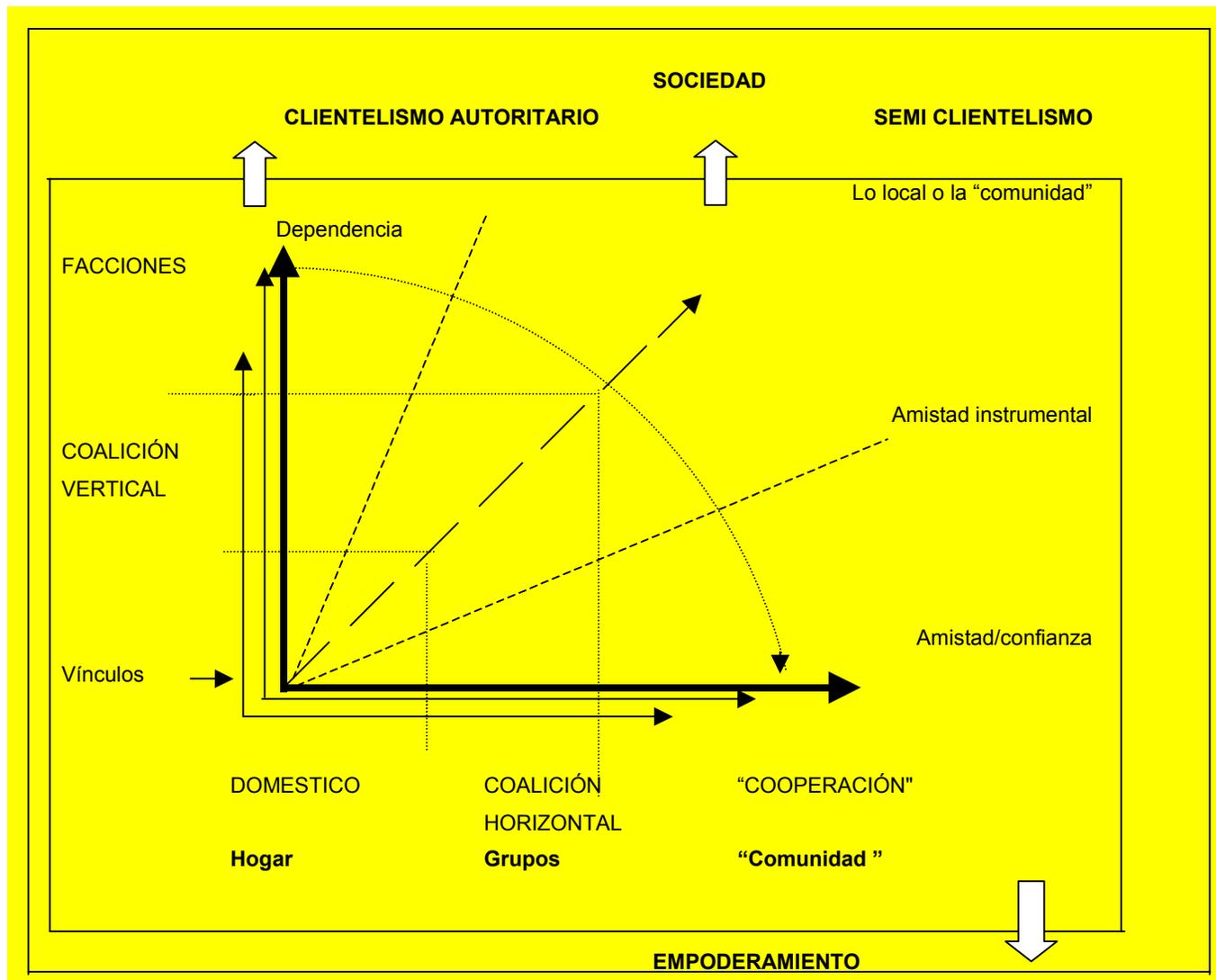
#### **d) Una síntesis teórica**

El esfuerzo ahora debe estar orientado a integrar los conceptos y principios enunciados en una sola matriz explicativa. En otras palabras se debe ser capaz de entregar un marco de análisis en el cual distintos fenómenos aparezcan ligados en un continuo, y donde adquieran uno u otro sentido dependiendo de la situación específica de la que se trate. Un individuo concreto puede, en un determinado plano social, estar involucrado en una relación social horizontal, pero pasado un límite la relación se transforma en vertical; su accionar cotidiano estará sometido permanentemente a esta tensión pero dependerá del escenario y las modificaciones que se presenten en él cuál será el tipo de relación que ajustará su conducta.

El esquema que se muestra en el Gráfico 6 es un intento por lograr precisamente una visión integral de los elementos que componen el devenir social en el mundo rural. El esquema distingue dos grandes ámbitos de ocurrencia de las relaciones sociales en el plano individual (hogar), grupal, local o comunal y extra local o entorno. En el eje horizontal se sitúa la idea de confianza y amistad en el sentido altruista del término; mientras que en el eje vertical se sitúa la dependencia entendida como subordinación. Por lo tanto, ya sean los individuos y sus hogares, los grupos o las colectividades se desplazan en el arco que se forma en el recorrido de uno a otro eje, pasando por una posición intermedia donde lo que existe es una “amistad instrumental”.

En la medida que los individuos se separan del núcleo doméstico se van integrando a formas de organización mayor y que no pueden ser asumidas como la simple agregación o adición de individuos u hogares; en cada uno de estos niveles se definen relaciones sociales particulares, las que a su vez entran en un proceso dialéctico doble: con otras unidades del mismo nivel pero también con las del nivel superior e inferior. Los límites entre estos niveles son difusos pero quedan establecidos por las normativas particulares que se da en cada uno de ellos y que establece prescripciones y proscripciones para la conducta de sus miembros. En los niveles de agregación superior al hogar una consideración a tener presente es el hecho de que los intereses particulares de los hogares entran necesariamente en una “transacción” con los otros hogares de tal modo que el resultado es siempre algo distinto a los intereses individuales o de hogar tomados por separado.

Gráfico 6  
 DEVENIR SOCIAL EN EL MUNDO RURAL



En los entrelazamientos que surgen entre los individuos, entre los cuales un número importante se funda sobre necesidades económico productivas, se activan relaciones sociales que contribuyen a fortalecer la alianza (por ejemplo: el parentesco, la vecindad, etc.) Pero se debe dejar en claro que la presencia de una relación parental, por ej., asociada a una relación de tipo política no califica necesariamente a la relación como positiva, horizontal, sino que el carácter le viene dado por los intereses puesto en la relación. El parentesco puede ser empleado para invocar una relación de igualdad pero también una desequilibrada.

Otra cosa que el esquema intenta relevar es la necesaria relación que se debe establecer entre las dinámicas locales o comunales y las que operan en el entorno. Existe una estrecha interdependencia entre las prácticas sociales dominantes en el entorno y las formas que pueden asumir las relaciones entre los individuos en la localidad; esto puede ser interpretado como “ambientes sociales” que inhiben o actualizan prácticas internas. Esto no debe ser interpretado como un condicionamiento absoluto, pero sí como un entorno que por poseer, la mayoría de las veces, bienes demandados por las comunidades locales, éstas quedan comprendidas dentro de la esfera del poder táctico de las instancias externas, pudiendo de ese modo condicionar las formas de agrupamiento interno que se den las comunidades para acceder a los bienes.<sup>72</sup>

Lo anterior quiere decir que en ambientes sociales marcados por un clientelismo autoritario lo más probable que en el ámbito local se verán fortalecidas prácticas faccionalistas; a la inversa, donde existen ambientes más democráticos la acción de la comunidad tendrá un terreno más propicio para llevar adelante prácticas “cooperativas” lo que de una u otra forma se traducirá en un empoderamiento del grupo.<sup>73</sup>

En síntesis, lo que intenta mostrar el gráfico 6 es que las estrategias campesinas y el entorno donde ellas se realizan deben ser entendidas como un conjunto de procedimientos sociales (arreglos sociales institucionalizados sería un buen término), que operan en distintos niveles de integración social y que tiene por propósito alcanzar beneficio para las partes comprometidas, beneficios que en forma individual no sería posible alcanzar. El esquema también intenta relevar que el resultado o beneficio no debe ser necesariamente similar para todas las partes intervinientes; va a depender de la situación específica su carácter más o menos equilibrado.

Pero otro aspecto que el esquema releva, es la idea de que las estrategias se presentan en un continuo que va desde las relaciones inspiradas en el altruismo “puro” hasta aquellas fundadas sobre la dominación, pasando por relaciones en las que los vínculos entre los individuos comprometidos adquieren un marcado sentido instrumental. Esto, por otra parte, llama la atención sobre el hecho de que la calificación como capital social de las “relaciones de ayuda” que se registran en grupos o localidades debe necesariamente contemplar una mirada interna (*émica*) y otra externa (*ética*) donde, en el caso de esta última, el límite entre aquello que puede ser considerado como acción recíproca y solidaria (en la perspectiva positiva de las relaciones sociales y sus resultados) y lo que entra en la esfera de la dominación queda sujeta a una evaluación/valoración que introduce el investigador.

---

<sup>72</sup> La sociedad no es un conjunto inerte de “hechos sociales”. Es una totalización de acción social intencionada; y las metas humanas no sólo incluyen oportunidades que se ofrecen dentro del entramado de un sistema social establecido, sino también posibilidades de transformación de los sistemas dados... las expectativas de las situaciones sociales no se valoran en sí mismas ni son independientes de los procesos sociales que están ocurriendo en toda la sociedad..(Alavi, op cit).

<sup>73</sup> Centrarse en los “grupos” crea una falsa dicotomía, en la medida en que el hecho del encapsulamiento de las comunidades locales afecta a todos los grupos comprendidos en ellas y afecta a los procesos y las estructuras globales de tales comunidades. Los roles mediadores de los individuos y de los grupos, a través de los que se establecen las vinculaciones entre la comunidad local y la nación estado, deben valorarse por tanto en el contexto de esta relación dentro del todo social integrado y ordenado..(Alavi, ibid.).

### e) Una propuesta de análisis

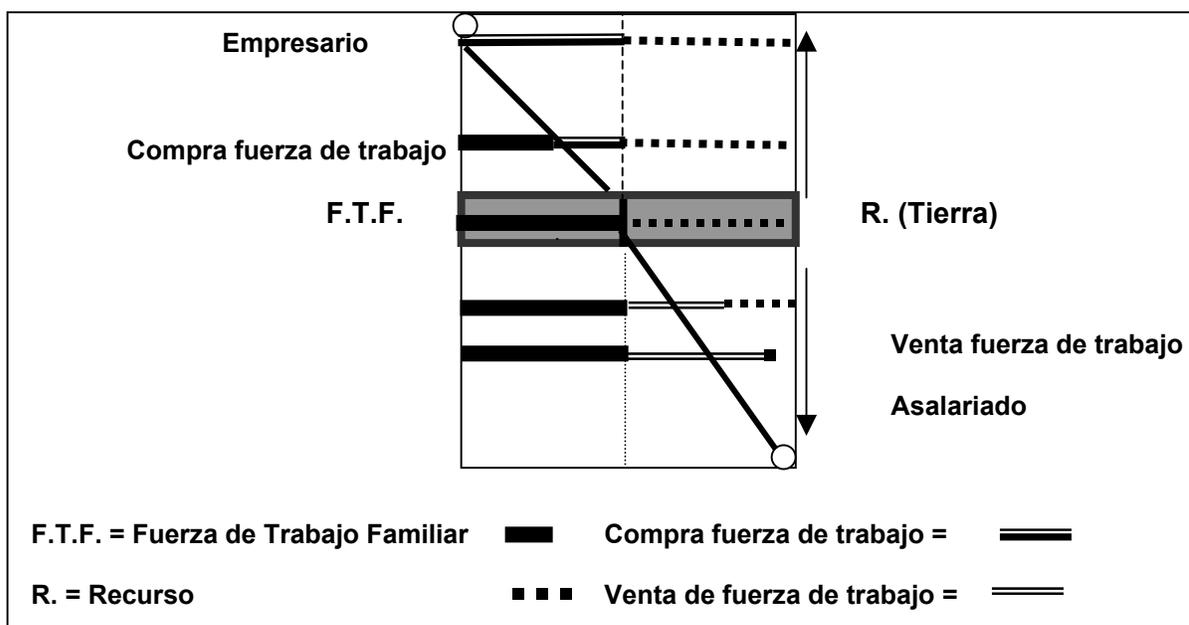
La localidad rural es el espacio privilegiado para el análisis de las alianzas y estrategias campesinas, pero ello de ninguna manera puede significar que el análisis quede circunscrito a él, por el contrario, buena parte de lo que suceda en estos niveles está en directa relación con el contexto. Este ofrece posibilidades y restricciones, que van cambiando en el tiempo y de esa manera van condicionando las dinámicas que se recrean al interior de la localidad y de los hogares integrantes.

El análisis a este nivel debería comenzar por caracterizar la estructura agraria de la localidad y sus inmediaciones; esto tiene un doble propósito: describir las características de la forma como se encuentran distribuidos los recursos e identificar los tipos de productores que existen en el lugar. Posteriormente, se debe precisar si ellos se han constituido efectivamente como sujetos sociales colectivos.

Un primer producto a lograr es la identificación de una tipología de productores (*tipología de unidades campesinas*, junto a una *tipología de situaciones campesinas*); esto permitirá dar cuenta de la heterogeneidad/homogeneidad socioeconómica del lugar y, sobre la base de la misma, avanzar algunas hipótesis respecto al tipo de dinámica que se podría esperar que se presentara en el área.

La tipología de unidades campesinas es un procedimiento teórico-metodológico que permite situar a los hogares campesinos en una escala de diferenciación que se funda sobre la relación de equilibrio que se presenta entre la dotación de fuerza de trabajo familiar disponible en el hogar y el recurso tierra que ella controla. En la medida que el recurso tierra pierde su “capacidad” para generar los bienes requeridos por el hogar campesino para satisfacer sus necesidades, la fuerza de trabajo adquiere un peso mayor en la relación pero ahora obteniendo ingresos desde fuera de la explotación. Por el contrario, cuando la fuerza de trabajo doméstica inicia un proceso continuo de separación de la producción, reemplazando a los trabajadores por individuos provenientes de otros núcleos domésticos, se avanza en el sentido inverso.

Gráfico 7  
TIPOLOGÍA DE UNIDADES CAMPESINAS



La idea tras la gráfica es bastante simple: en la medida que la línea se desplaza desde el centro hacia el extremo superior izquierdo la unidad paulatinamente se transforma en una unidad de tipo empresarial (capitalista) en la medida que la componente fuerza de trabajo familiar pierde

relevancia en el proceso productivo y es reemplazada por otra de origen externo a la unidad. Por el contrario, en la medida que la línea se desplaza desde el centro hacia el extremo inferior derecho el “aporte” de la producción predial al ingreso familiar disminuye y es reemplazado por la obtención de ingresos desde fuera de la explotación mediante diversos mecanismos, entre los que destaca la venta de fuerza de trabajo.

En la gráfica es posible representar el devenir que muestran las unidades campesinas a través del tiempo o las tensiones a las que se ven sometida; pero el esquema también puede ser utilizado para mostrar como en una situación específica, en una localidad por ejemplo, conviven unidades de producción en distintos grados de diferenciación; en este caso, cada una de las líneas horizontales representaría una unidad de producción. La representación de conjunto se denomina *tipología de situaciones campesinas*, y remite al hecho de la presencia/dominancia de unidades de carácter campesino en una localidad o territorio.

El esquema llama la atención sobre la combinación de situaciones que se pueden presentar en una localidad cualquiera, donde distintas unidades se encuentran sometidas a un proceso de diferenciación con efectos diversos sobre ellas; de acuerdo al estado que presenten las unidades establecerán con las otras unidades tipos específicos de relaciones que pueden comprender desde prestaciones laborales (asalariadas, intercambio, etc.) a entrega de tierras, incluyendo arriendo o préstamo de animales de laboreo, herramientas, semillas, etc.

El análisis en el ámbito de localidad y de explotación van absolutamente unidos, por lo que se requiere diseñar una estrategia metodológica para hacer el “puente” entre una y otra dimensión. El marco de análisis para las relaciones que se establezcan entre ellos está dado por los lineamientos teóricos enunciados más arriba (reciprocidad, poder, acción social y lealtades primordiales). Con la información que se obtenga en este nivel se podrá identificar y calificar el tipo de reciprocidad (intercambios no mercantiles) que surge entre las unidades; la relevancia de los intercambios mercantiles entre las unidades; como las unidades tratan de configurar redes, más o menos sólidas, y particularmente antecedentes sobre la constitución de coaliciones y facciones. El concepto de facción, y el entramado teórico sobre el que descansa, debe ser uno de los ejes en torno a los cuales se realice el análisis de la información, particularmente en lo tocante al tema del poder en las localidades y como se estructuran los grupos para acceder a las cuotas de poder público. Por otra parte, teniendo claro el tema de las facciones es posible avanzar en el análisis de las organizaciones, con diversos niveles de formalización, que se puedan encontrar en las localidades.

El comportamiento político faccional en el mundo rural descansa en la idea de *poder táctico*. La posibilidad de constituir facciones, descansa en una distribución desigual de los recursos entre las unidades; el que exista individuos que disponen de medios materiales o controlan información relevante para la reproducción de otras unidades los transforma en “proveedores” para éstas a cambio de lealtad política.

Una alta diferenciación campesina (heterogeneidad), dará paso a la presencia de la conformación de múltiples grupos entre los cuales tenderá a predominar la constitución de facciones. Mientras una localidad se descompone en un número amplio de facciones más débil aparecerá el grupo como un todo, puesto que estará cruzado por “conflictos” de representación entre los cabezas de facción, predominando por lo misma las relaciones verticales entre los individuos. Los márgenes para el desarrollo de relaciones de confianza y cooperación en estas circunstancias son bastante limitadas, lo que hace que las relaciones que se establezcan entre los hogares oscilen desde un clientelismo autoritario a otro de tipo instrumental. Por lo mismo, aquello que en un determinado momento hace fuerte a una facción, prestaciones, puede en otro momento transformarse en su principal debilidad en la medida que surja otra cabeza de facción con mayores posibilidades para constituir una clientela política.

## e) Conclusiones

Al inicio de este trabajo se sostenía la debilidad teórica del concepto capital social. De igual forma se sostenía que ello no significaba que se debiera suspender la reflexión sobre cuáles son las condiciones que deben existir en un grupo humano para hacer posible la construcción de una red de relaciones sociales para llevar adelante, u optimizar, acciones tendientes a mejorar sus condiciones de vida. Se insistía en la necesidad de avanzar en la identificación de los mecanismos sociales que hacen posible la reproducción de agrupaciones de individuos a partir de vínculos que se presentan en grados diversos de formalización y cuyo norte sea la obtención presente o futura de beneficios para los miembros que integran la asociación, y cuya constitución está estrechamente relacionada con la historia previa del grupo. La búsqueda y construcción de un marco teórico, metodológico y técnico para proceder al registro y análisis de la historia comparada de grupos humanos cooperativos es hacia dónde deberían apuntar los esfuerzos.

El documento presentado ha intentado inscribirse en ese propósito. El entramado teórico conceptual se elaboró teniendo cuidado en no orientar su atención hacia aquellas relaciones sociales consideradas positivas y equilibradas *vis á vis* a cada una de las partes comprometidas en la relación. De ocurrir ello se estaría trabajando, implícitamente, en la elaboración de una conceptualización de carácter normativo y no descriptiva- analítica. Lo que se debe conocer son los mecanismos a través de los cuales los individuos, los grupos o colectivos más amplios, elaboran estrategias para alcanzar sus objetivos; algunas de aquellas estrategias serán "solidarias" de los mecanismos empleados por otros colectivos, mientras que otras estarán en franca contradicción. Lo más importante de todo esto es que el esfuerzo intelectual debe estar orientado a describir y explicar el devenir de la sociedad.



## Bibliografía

---

- Alavi, H. (1976), "Las clases campesinas y las lealtades primordiales". En: *Cuadernos Anagrama*. Serie: Sociología y Antropología. Dirigida por José Llobera. Barcelona.
- Archetti, E. (1992), *El mundo social y simbólico del cuy*. CEPLADES. Quito.
- Bourdieu, P. (1997), "La economía de los bienes simbólicos". En: *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Anagrama, Colección Argumentos. Barcelona.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2000), "Una nueva vulgata planetaria". En: *Revista Le Monde Diplomatique*. Edición Chile. N° 4, Diciembre.
- Castro, N. (1985), "Para el estructuralismo histórico". En: *Estructuralismo y Marxismo*. H. Lefebvre et.al. Enlace, Grijalbo, México.
- Durston, J. (1996), "Aportes de la antropología aplicada al desarrollo campesino". En: *Revista de la CEPAL*, N° 60. Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (1999), "Construyendo capital social comunitario". En: *Revista de la CEPAL*, N° 69, diciembre, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ , (2000), "¿Qué es el capital social comunitario?". *Serie políticas sociales*, N° 38, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago, Julio.
- Evans, Peter (1996), "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy", *World Development*, vol. 24, N° 6
- Fox, Jonathan (1996), "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Geilfus, F. (1997), *80 Herramientas para el Desarrollo Participativo. Diagnóstico, Planificación, Monitoreo, Evaluación*. IICA-Holanda/LADERAS C.A. San Salvador.
- Godelier, M. (1998), *El enigma del Don*. Paidós, Barcelona.
- Gonzalez, J.(1997): *El clientelismo político. Perspectiva socioantropológica*. Editorial Anthropos. Barcelona.
- Gonzalez Casanova, P. (1973), *Las categorías del desarrollo económico y la investigación en ciencias sociales*. Edición Nueva Visión, Buenos Aires.

- Granovetter, Mark (1985), "Economic Action and Social Structure: The Problem of Groups", *Berkeley Journal of Sociology*, vol. 91, N° 3.
- Kliksberg, B (1999), "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo". En. *Revista de la CEPAL*, N° 69, diciembre, Santiago, Chile.
- Kopytoff, I. (1991), "La biografía cultural de las cosas. La mercantilización como proceso". En: *La vida social de las cosas. Perspectiva Cultural de las mercancías*. Editorial Grijalbo, México.
- Marx, C. (1971), *El método en la economía política*. Colección 70, Editorial Grijalbo, México.
- Mauss, M. (1972), "Ensayo sobre los Dones. Razón y Forma del Cambio en las Sociedades Primitivas". En: *Sociología y Antropología*. Ed. Tecnos, Madrid.
- Mayer, A. (1990), "La importancia de los cuasi-grupos en el estudio de las sociedades complejas". En: *Antropología Social de las sociedades complejas*. M. Banton (compilador). Alianza Universidad. Madrid.
- Polanyi, K. (1992), *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica/Clásicos de Economía, México.
- Polanyi, K. (1994), *El sustento del hombre*. Biblioteca Mondadori, Barcelona.
- Putnam, R. "Bolear solo: El 'Capital Social' de Estados Unidos en Deterioro". [www.usia.gov/journals/itdhr/0796/ijds/putnam.ham](http://www.usia.gov/journals/itdhr/0796/ijds/putnam.ham)
- Putnam, R; "The Prosperous Community. Social Capital and Public Life". <http://epn.org/prospect/13/13putn.html>
- Sahlins, M. (1977), *Las sociedades tribales*. Nueva Colección Labor, Barcelona.
- Thompson, E.P. (1981), *Miseria de la teoría*. Editorial Crítica, Grijalbo, Barcelona.
- Thompson, E.P. (1995), *Costumbres en común*. Editorial Crítica, Grijalbo Mondadori, Barcelona.
- Wallerstein, I. (1989), *El capitalismo histórico*. Ed. Siglo XXI, 2ª Edición. México.
- Weber, M. (1974), *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Wolf, E. (1990), "Relaciones de parentesco, de amistad y de patronazgo en las sociedades complejas". En: M. Banton (compilador) (1990) *Antropología Social de las sociedades complejas*. Alianza Universidad. Madrid.
- Woolcock, Michael (1998), "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", *Theory and Society*, Vol. 27 (2), , páginas 151-208.
- Wolf, E. (1975), *Los campesinos*. Nueva Colección Labor. Editorial Labor, Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (1987a), *Las luchas campesinas del siglo XX*. Siglo XXI, México.
- \_\_\_\_\_ (1987b), *Europa y la gente sin historia*. Fondo de Cultura Económica, México.

### 3. La medición de la participación ciudadana en las experiencias de desarrollo integral del Programa Ciudadanía y Gestión local

Stéphanie Alenda<sup>74</sup>

En esta ponencia, se trata de presentar una herramienta de medición de la participación ciudadana, elaborada en el marco de la investigación “Agenda de investigación en sociedad civil y ciudadanía”<sup>75</sup>, a partir del análisis de sesenta experiencias del Programa Ciudadanía y Gestión Local. Nuestro objetivo fue doble. Consistió en primer lugar en determinar cuántas iniciativas premiadas implicaban un empoderamiento de la sociedad civil, es decir, el aumento de su control sobre los recursos y las decisiones que la afectan. En segundo lugar, examinamos con detenimiento las experiencias con mayor grado de participación para identificar las condiciones de su éxito.

El empoderamiento de la sociedad civil no puede ser pensado independientemente de la movilización de capital social entendido por Nan Lin como “los recursos accesibles mediante las conexiones sociales” (2001, pp.43). Conviene también pensarlo en función de la redefinición del rol asumido por el Estado chileno. La construcción del orden social y político (la regulación) pasa por una desconcentración del poder, en la cual el Estado no impulsa como antes la acción pública. Pierde su carácter autocentrado y jerárquico para asumir cada vez más un rol de socio, co-productor de reglas y participe de una construcción colectiva de los compromisos (Commaille y Jobert, 1998, p.17). Por otro lado, la poca representatividad de los partidos políticos y la pérdida de influencia de las ONGs después del año 1990, al aumentar la dependencia de la sociedad civil respecto a las instituciones estatales (Sperberg, 2002), empuja al Estado a reformular sus compromisos, desmarcándose de la lógica neoliberal. Al “patrón tecnocrático” tradicionalmente asociado al mercado se contraponen el “patrón ciudadano” (Villasante en Sperberg, 2002) el cual descansa en el “fortalecimiento de la sociedad civil”<sup>76</sup>.

Por lo tanto, la movilización de los sectores populares depende, al menos en parte, de la dinámica estatal. En Chile, la asociatividad local tiende a ser impulsada por el Estado a través de los municipios (Raczynski y Serrano, 2001) después del traspaso de funciones del centro a la periferia (regiones y municipalidades). El ámbito local proporciona así a la sociedad civil una ventana para la política “desde abajo” (Vilas, citado en Sperberg, 2002, p.2).

Como herramienta para evaluar los diferentes niveles de participación ciudadana, recurrimos a la escala de Arnstein (1969) que ajustamos en función de los grados de participación deducidos de las experiencias del Programa ciudadanía y gestión local. Si bien asumimos una perspectiva desde la sociedad civil, esta postura no significa obviar la interfaz con el Estado sino más bien tomar como objeto de estudio la interacción dinámica, a nivel local, entre Estado y sociedad civil, sea o no exitosa. Las experiencias del Programa muestran que no existe al respecto ninguna regla general. Algunas iniciativas suscitadas por el Estado son apropiadas por las bases; en otras, existe un desfase entre la implementación de programas sociales ambiciosos y la poca receptividad de la sociedad civil, lo que veremos a continuación.

#### a) Tipología de los niveles de participación: una perspectiva desde la sociedad civil

El grado “0” (véase esquema 1) corresponde a los casos de “imposición” o de “instrumentalización” de parte de las bases. Este peldaño incluye una dimensión clientelar, presente en algunas iniciativas sin constituir un factor decisivo de desmovilización (lo que nos parece subestimado). Los tres peldaños siguientes (1a, 1b, 1c) no figuran en la escala de Arnstein, salvo la

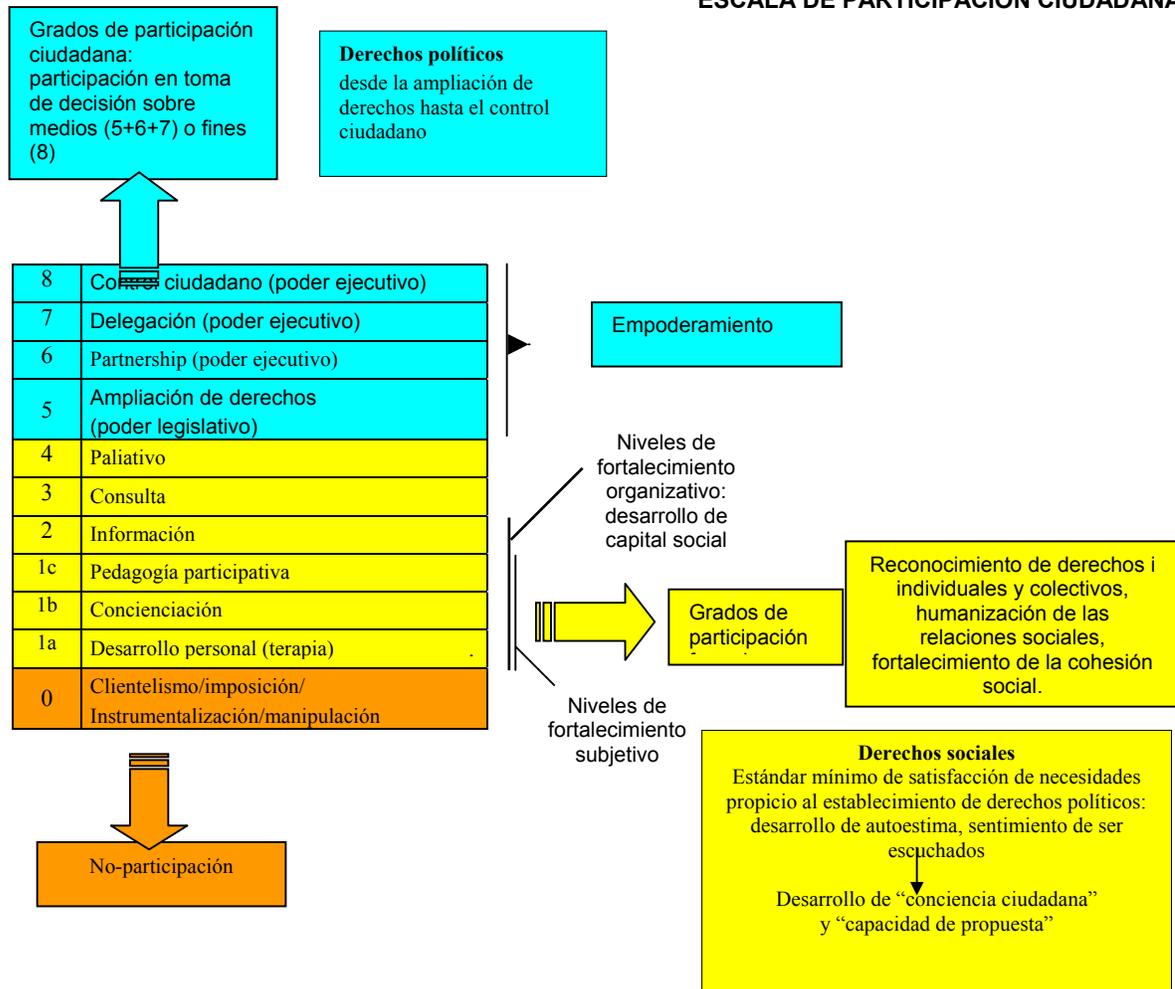
<sup>74</sup> Doctora en Sociología, Universidad de Lille1, Francia; Universidad Católica de Chile. [salenda@puc.cl](mailto:salenda@puc.cl)

<sup>75</sup> Está investigación es financiada por la Fundación Ford y coordinada por Vicente Espinoza (Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago).

<sup>76</sup> Véase también Instructivo presidencial sobre participación ciudadana, 2000-2001.

noción de “terapia” con la cual Arnstein se refiere a la implementación de un programa público por un equipo de tecnócratas que consiguen el apoyo de la comunidad (lo que nosotros llamamos “imposición”).

**Cuadro 13**  
**ESCALA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**



Utilizamos en cambio el término “terapia” en su sentido psicológico, tomando al pie de la letra la observación de Melucci acerca de la “tendencia a la psicologización [...] generalizada de la sociedad (...)” (1996, pp.105). La terapia ocupa un lugar preponderante en las iniciativas — a veces en un sentido estricto —, en las cuales los actores sufren de exclusión como minorías: mujeres<sup>77</sup> e indígenas; grupos vulnerables (jóvenes, drogadictos, adultos mayores, niños, discapacitados) o pobres. Su participación requiere por lo tanto un primer nivel de reconocimiento individual y colectivo, mecanismo susceptible de gatillar crecimientos personales. En efecto, los actores, tradicionalmente marginados necesitan existir como personas, adquirir una visibilidad social, un sentido de identidad, de integración.

Los dos peldaños siguientes (1b, 1c) pueden ser considerados como grados del mismo proceso de fortalecimiento personal, favorable al ejercicio efectivo de derechos políticos. Este “fortalecimiento” implica procesos individuales así como organizacionales (desarrollo de capital social). Dado que las iniciativas se implementan entre los marginados, el primer paso hacia la participación se plantea en términos de derechos sociales o subjetivos (que encierran un principio general de reconocimiento de los particularismos: identidades cultural, étnica, sexual, etc.). En ese sentido, los derechos sociales sientan las bases para la construcción de una ciudadanía política.

La “concienciación” (1b), indisociable del “desarrollo personal” (1a), constituye una etapa clave para la transformación de los actores en sujetos activos y su formulación de demandas innovadoras. Apunta hacia un fortalecimiento del liderazgo que ocurre por lo general luego de la sensibilización en torno a un problema concreto o en torno a lo que Hannah Arendt llama “el derecho a tener derechos” (Arendt, 1951), es decir la toma de conciencia de su exigibilidad.

A su vez, la “pedagogía participativa” introduce un matiz adicional al proceso de fortalecimiento personal. Entendemos por “pedagogía participativa” el desarrollo de la capacidad de seguimiento científico de programas de diversa índole, lo cual implica una apropiación de los conocimientos transmitidos en talleres o seminarios. Esta formación tiene un contenido práctico, es decir adaptado a las necesidades de una realidad específica. La “pedagogía participativa” inculca a los individuos los medios científicos y técnicos que legitiman la participación, contribuyendo también en teoría a ampliarla.

La “información” (2) cierra un proceso más amplio de fortalecimiento organizativo (1a, 1b, 1c, 2). El desarrollo de relaciones de interacción que agilizan la cooperación, aparece aquí como una dimensión transversal a la problemática de nuestra escala.

A diferencia de los peldaños anteriores (1a, 1b, 1c), la “información” no incide en el fortalecimiento personal. La participación es solamente alentada mediante campañas de difusión que, según precisa Arnstein, no cuentan por lo general con una retroalimentación. Desde el punto de vista de los derechos, la “información” implica al igual que la “pedagogía participativa” una legitimación de la participación al mismo tiempo que el disponer de medios para ampliarla.

Con la “consulta” (3), la información ya no es transmitida sino recogida por los centros de decisión a través del levantamiento de encuestas o de reuniones, siendo el objetivo conocer mejor lo que sucede en la comunidad. Se trata también, según Arnstein, de legitimar la participación.

El “paliativo” (4) aparece en las experiencias a menudo bajo la forma de un intercambio horizontal. A diferencia de la “información” que no da lugar a una retroalimentación y de la “consulta” que desarrolla la relación inversa, siempre unilateral, implica el establecimiento de un diálogo entre Estado y sociedad civil mediante mesas de trabajo.

Los cuatro peldaños siguientes dan cuenta de políticas de empoderamiento social, las que suponen, en un primer nivel (con el peldaño “ampliación de derechos”), la posibilidad de nuevas definiciones de derechos y responsabilidades de parte de los actores sociales. En términos de poder,

los actores hacen valer su decisión sobre los medios para lograr sus fines en una relación estrecha con el poder legislativo puesto que las demandas son institucionalizadas mediante amparo legal. En cambio, la relación con el poder ejecutivo sigue siendo insuficiente y la vinculación directa con el aparato central de gobierno problemática.

Los tres últimos peldaños de la escala ubican la influencia en la toma de decisiones mediante participación política. El empoderamiento se subdivide en la toma de decisión sobre los medios (5+6+7) y los fines (8). Con el *partnership* (6), el poder y las decisiones son compartidos; la “delegación” (7) sobreentiende una influencia mayoritaria en la toma de decisiones. Por último, el “control ciudadano” (8) permanece en el registro de las grandes utopías políticas en su expresión más pura de regulación desde abajo.

El empoderamiento (5+6+7+8) como síntesis de la progresión en la escala de participación remite como vimos a la toma de decisiones no sólo sobre los medios sino también sobre los fines.

Si bien, la perspectiva que adoptamos sigue siendo la de la sociedad civil, esto no excluye un potenciamiento de la misma por agentes externos, lo que cobra aún mayor relevancia en el contexto de reforma del Estado chileno.

## **b) La interacción agentes estatales-locales: hacia el desarrollo de formas localizadas de regulación**

### **i) Análisis de dos experiencias exitosas en términos de participación ciudadana**

Las experiencias que desarrollamos a continuación constituyen dos ejemplos de desarrollo local exitoso. La primera – las comunidades Lafkenches de Tirúa<sup>78</sup> – sugiere una toma de decisión sobre los fines (control ciudadano) y no solamente los medios, con las salvedades que plantea el discurso yuxtapuesto del evaluador.

#### *Las comunidades Lafkenches de Tirúa*

Este caso desarrolla dos aspectos de la participación ciudadana: el control social y la demanda de ampliación de derechos.

La iniciativa proviene de nueve comunidades indígenas (1700 personas) que se organizan en asociación, cuya directiva es elegida por el conjunto de dirigentes de las comunidades que la conforman. Reclaman la autogestión territorial de los recursos marítimos de los cuales depende el sustento económico de las comunidades y la superación de la pobreza de una región tradicionalmente marginada.

Los Lafkenches cuestionan la ley Indígena chilena que impide la federación de comunidades y no reconoce su forma de organización comunitaria en base al territorio. Piden también la ampliación de la ley de pesca, frente a la amenaza de perder su derecho de acceso al mar.

Según sus estatutos, la asociación debe impulsar el desarrollo social, económico y cultural de las comunidades que aglutina. Sin embargo, dado que esta estructura no permite el lucro, se construye paralelamente una Sociedad Anónima, la Sociedad Comercial Pu-Lafkenche, autogestionada por la comunidad. Las comunidades que participan en la asociación son también los accionistas de la empresa que permite desarrollar el negocio comunitario iniciado en 2001, el cual consiste en la comercialización directa de cohayuyo con empresas procesadoras y exportadoras.

La comunidad logra convertir sus demandas en un asunto público, usando las técnicas tradicionales de *lobbying* para conseguir que su tema sea colocado en la agenda del gobierno y lograr la enmienda de la Ley de Pesca. Para eso, consigue articular numerosos apoyos tanto

---

<sup>78</sup> Informe 2001, pp. 155-196.

nacionales como internacionales (la CONADI, CIDERE Bío-Bío, Sercotec, el Servicio País y Fondart). Esto implica una organización en diferentes niveles (asociativo, comercial), la apertura a diferentes actores e instituciones con las cuales se establece relaciones de cooperación; por fin la multiplicación de los escenarios de negociación: estatales, no-estatales, nacionales, internacionales y locales.

La municipalidad, a través de su alcalde Lafkenche, desempeña en efecto un papel clave en el fortalecimiento de la comunidad. Empieza por elevar la “autoestima” de los Lafkenches – según el documentador –, a darles mayor visibilidad. La alcaldía desempeña también un rol activo de movilización de fondos estatales centrales y regionales para los macroproyectos. Canaliza la cooperación internacional, contribuye activamente a la captación de recursos y ayuda el establecimiento de redes.

El alcalde defiende la autonomía territorial indígena frente al centralismo excesivo del estado y convierte en prioridad para el desarrollo comunal el Plan de desarrollo del Territorio Lafkenche de Tirúa y su Plan Turístico. Dada la cantidad de actores involucrados, se puede hablar de una experiencia de desarrollo integral, orquestado por los Lafkenches.

Según el documentador, se ejerce de parte de la Asociación un “proto-control ciudadano”<sup>79</sup> dado que gran parte de las iniciativas que los organismos públicos e instancias externas planean implementar en Tirúa Sur deben ser aprobadas previa consulta con los dirigentes de la asociación. Algunas decisiones y las discusiones acerca de los derechos políticos se toman en asambleas convertidas por momentos en ‘plaza pública’ lafkenche, al estilo de la democracia directa. El voto por un mapuche se inscribe también en un proceso de empoderamiento, dado que las organizaciones se sienten con el derecho de incidir en las decisiones de su municipio.

Si bien el municipio desempeña en esta iniciativa un papel central en el empoderamiento ciudadano, cabe recalcar que la organización en sus inicios se sustenta en un capital social preexistente (lazos de parentesco y redes comunitarias). El actor central de la iniciativa es la comunidad Lafkenche organizada alrededor de un objetivo común: la autogestión comunitaria del desarrollo local.

### *Las caletas de Tocopilla*<sup>80</sup>

El Programa de Desarrollo Sustentable de las caletas de Tocopilla ofrece otro ejemplo de *partnership*. En esta iniciativa, la meta principal es la recreación de vínculos sociales y concertación entre los distintos actores involucrados, lo que desemboca en una forma ecológica de gestión de los recursos.

Veinticuatro familias de buzos mariscadores logran “construir una red de alianzas de organizaciones de base, autoridades locales, servicios públicos y organizaciones a nivel nacional”<sup>81</sup>. La originalidad de esta iniciativa radica en la capacidad del grupo de organizarse y conectarse con todas las instancias que le permiten resolver sus problemas, desde el plano local hasta el plano nacional. Se destaca la habilidad negociadora de los actores locales frente a las instituciones de financiamiento, con “un estilo horizontal y de cooperación mutua con los organismos públicos”<sup>82</sup>. Se proyectan futuros planes de desarrollo en ámbitos nuevos. Esta iniciativa relata también un proceso integral. Se presenta como una búsqueda global de soluciones a los distintos problemas que enfrenta la población de la caleta, organizada en torno a diversos fines.

## **ii) Análisis de dos experiencias de no-participación ciudadana**

---

<sup>79</sup> Informe 2001, p.183.

<sup>80</sup> Informe 2001, pp.75-96.

<sup>81</sup> Informe 2001, p.90.

<sup>82</sup> Informe 2001, p.95.

### *Turismo comunitario en Panguipulli: desarrollo productivo local*<sup>83</sup>

Esta iniciativa, suscitada por el Estado, se presenta como una tentativa de fomento del desarrollo local mediante el fortalecimiento del tejido empresarial. Una red socioeconómica, conformada entre otros actores por un equipo de tecnócratas, pretende dinamizar económicamente una región mediante el desarrollo de la industria turística local, de la que se espera genere alternativas productivas y comerciales para la población. Articula tres instancias principales: el municipio, el Estado (Fosis) y algunas organizaciones productivas y empresas. La iniciativa apunta explícitamente al fortalecimiento de las capacidades innovativas de la comunidad y al desarrollo del capital social. Pero los mecanismos de participación ofrecidos a la comunidad no van más allá de la consulta para la elaboración de un plan de desarrollo. El proyecto, aunque pueda presentar un interés objetivo para la comunidad, recoge poco entusiasmo. Sólo logra despertar el interés puntual e instrumental de microempresarios locales.

### *Sociedad Agrícola y Ganadera 'El Sobrante' Ltda.*<sup>84</sup>

A diferencia de la iniciativa anterior, ésta emana de la sociedad civil, lo que no garantiza en absoluto su éxito en términos de empoderamiento. Sociedad Agrícola y Ganadera El Sobrante Ltda. está conformada por ex inquilinos de una hacienda, quienes siguen explotando la tierra en comunidad. Agrupa a casi 500 personas, en una de las comunas más pobres de la región de Valparaíso. El Sobrante se propone convertir su economía de subsistencia en una economía competitiva, gracias a un programa del INDAP, así como mejorar las condiciones sociales en el lugar.

En el caso de El Sobrante, las dos metas iniciales han sido en parte logradas (reconvertir la agricultura hacia una forma de producción más rentable y competitiva desde el punto de vista del mercado, así como cubrir las necesidades de la población en términos de empleo y vivienda, desde el punto de vista de la sociedad civil). Sin embargo, la pasividad de una parte de la comunidad y la falta de coherencia en la definición de ciertas estrategias (ausencia de objetivos claros y cierto grado de incompatibilidad entre las dos metas de la comunidad), llevan al fracaso relativo de la iniciativa, ya que no se logran cubrir todas las demandas socioeconómicas de la comunidad.

## **c) Conclusiones**

El ámbito local proporciona a la sociedad civil una ventana para la política “desde abajo” a través del *partnership*. En cada iniciativa, un grupo impulsa el desarrollo en beneficio de la colectividad tras negociar con una pluralidad de actores, entre los cuales está el municipio. Estos resultados indican que el aparato público está lejos de constituir un ente tan lejano y externo a la lógica de la sociedad civil. En otros casos que no detallamos aquí, se observa al revés una reapropiación por las bases del programa de desarrollo local implementado por el municipio, lo que confirma la inexistencia de una regla general que determinaría el éxito de una iniciativa en términos de participación ciudadana. Las formas de regulación dependen cada vez más de acciones compartidas y negociadas a las cuales el Estado responde con procesos flexibles de institucionalización frente a demandas crecientes y heterogéneas.

Sin embargo, los casos de *partnership* no dejan de ser minoritarios. En efecto, para implementar sus políticas sociales, el Estado tiene que empezar por superar la desconfianza que se debe en parte a un ejercicio tecnocrático del poder de parte del gobierno central. Con el “fortalecimiento de la sociedad civil”, el Estado chileno trata de revertir esta situación asimilada al patrón neoliberal (Sperberg, 2001, p.2). Encuentra asimismo en el plano local un escenario privilegiado, con las salvedades de una aplicación efectiva del patrón ciudadanista y de lograr

<sup>83</sup> Informe 2001, pp.725-748.

<sup>84</sup> Informe 2001, pp.123-153. Véase para la presentación de este caso la ponencia de Emmanuelle Barozet, a continuación.

también canalizar la cultura instrumental de los pobres hacia un desarrollo en beneficio de la sociedad.



## Bibliografía

---

- Arendt, Hannah (1951), "Reflexión sobre los derechos humanos" En: *Les origines du totalitarisme*, chapitre V, le déclin de l'Etat nation et la fin des droits de l'Homme, Point-Seuil, pp.239-292.
- Arnstein, Sherry R. (1969), « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Planning Association*, Vol.35, No.4, Julio. pp.216-224
- Commaille, Jacques; Jobert, Bruno (1998), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Librairie General de Droit et de Jurisprudence, París.
- De la Maza E. Gonzalo (1999), « Los movimientos sociales en la democratización de Chile », en Paul Drake – Ivan Jaksic (Compiladores), *El modelo chileno, Democracia y desarrollo en los noventa*, LOM ediciones, Santiago de Chile.
- Gobierno de Chile (2001), Instructivo presidencial sobre participación ciudadana, 2000-2001.
- Melucci, Alberto (1996), *Challenging Codes. Collective Action in the Information Age*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lin, Nan (2001), *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press.
- Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (eds.) (2001), *Descentralización, Nudos críticos* Corporación de investigaciones Economicas para Latinoamérica / CIEPLAN, Asesorías para el desarrollo SA, Santiago de Chile.
- Sperberg, Jaime (2002), « Sociedad civil y pobreza urbana en Chile. Del enfrentamiento a la participación », Desarrollo y Cooperación, 4 julio-agosto. Santiago, Chile.
- Villasante, Tomás R. (1998), *De las redes sociales a las programaciones integrales, Cuatro redes para mejor vivir 2*, Editorial Lumen/Humanitas, Buenos Aires.
- Weinstein, Marisa (1997), *Políticas de equidad de género y participación de las mujeres*, Flacso-Chile.



#### **4. Análisis de experiencias de desarrollo integral del Programa Ciudadanía y Gestión Local: el mercado como sustento de redes complejas entre sociedad civil y sector público.**

**Emmanuelle Barozet<sup>85</sup>**

En esta ponencia, examinaremos las iniciativas del Programa Ciudadanía y Gestión Local<sup>86</sup> a la luz de la relación que se da en ellas entre los tres espacios analíticos que son la sociedad civil, el Estado y el mercado.

Nuestra meta es la siguiente: partiendo de la premisa que muchos programas de superación de la pobreza se plantean como una alianza estratégica entre fuerzas de la sociedad civil y agencias del sector público, analizaremos con detenimiento el papel que tienen los agentes económicos en este tipo de iniciativas y ofreceremos algunas pistas de reflexión para enmarcar otras intervenciones, en especial mediaciones sobre capital social en sectores marginales. Remarcaremos aquí que las experiencias más exitosas del punto de vista del grado de participación ciudadana (véase ponencia de Stéphanie Alenda) suelen ser, también, las experiencias que articulan mejor los tres espacios que son la sociedad civil, el Estado y el mercado. En efecto, la visibilidad y la mayor autonomía de las formas de movilización colectiva en sistemas complejos muestran que el espacio social donde se dan experiencias como las que son premiadas en el Programa “ya no corresponde [al espacio de] las formas tradicionales de solidaridad [*sociedad civil*] ni tampoco a los canales convencionales de la representación política [*sector público*]” (Melucci, 1996: p. 3). Relegado desde un punto de vista teórico, el espacio del mercado necesita, sin embargo, un análisis profundizado.

Desde este punto de vista, es cada vez más importante tomar especialmente en cuenta el espacio del mercado, no sólo en términos de “resultados operacionales y de generación de ingresos para los sectores pobres” (De la Maza, 2002, p. 246), sino más bien como base de la relación entre instancias públicas gestoras de programas y sectores marginados que se benefician sus resultados.

Esta situación nueva se debe en parte al creciente número de instancias públicas y privadas, así como a la mayor autonomía de los actores presentes en la resolución de sus problemas. (De la Maza, 1997, p. 125-145). Debido a la restricción de tiempo, no desarrollaremos el tema de los nuevos desafíos a los cuales se enfrentan las comunidades pobres en la actualidad.

##### **a) Ponderación del factor económico frente a otro tipo de meta-discurso en los programas de superación de la pobreza**

Para explorar la relación desdibujada por el Programa entre sociedad civil, sector público y mercado, cabe primero que nada plantear que el debate clásico entre estatismo y neoliberalismo - implícito en el meta-discurso sobre este tipo de experiencias- nos da a grandes rasgos pistas para entender las iniciativas: “La crisis de los Estados benefactores ha provocado un cierto retorno a la valorización del “libre juego de las iniciativas”. Las corrientes “neoliberales” postulan una reducción del Estado a favor del desarrollo de la “iniciativa privada”. Frecuentemente, estos planteos llegan a valorizar la “iniciativa local” como forma de debilitamiento del Estado central. En estos discursos antiestatistas, la iniciativa y la creatividad ocupan un lugar relevante en tanto palancas de desarrollo, contrapuestas a la inercia y a la ineficiencia de las burocracias estatales y de

<sup>85</sup> Doctora en Sociología, EHESS, París; Investigadora IDEA USACH y Universidad Católica de Chile. [ebarozet@puc.cl](mailto:ebarozet@puc.cl)

<sup>86</sup> Esta ponencia forma parte del proyecto de investigación “Agenda de Investigación en Sociedad Civil y Ciudadanía” dirigida por Vicente Espinoza y que cuenta con el financiamiento de la Fundación Ford y el respaldo del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. Es parte del documento de trabajo *El sentido de las prácticas colectivas: ¿Una nueva regulación entre sociedad civil, Estado y mercado?* Se basa en la documentación emitida por el Programa de Ciudadanía y Gestión Local, que forma parte de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza en convenio con el Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile. El Programa organiza una premiación para iniciativas de innovación en ciudadanía, cuya documentación es el material que analizamos. Véase Programa Ciudadanía y Gestión Local, 2000 y Programa Ciudadanía y Gestión Local, 2001. Para más detalles acerca del Programa, consultar la página web siguiente: <http://www.ciudadania.uchile.cl/>.

las planificaciones centralizadas” (Arocena, 1995: p.21). Sin embargo, este discurso dominante no permite analizar las iniciativas en toda su complejidad, ya que como lo veremos a continuación, las experiencias más exitosas son las que combinan de manera más flexible los tres espacios. En la mayoría de las iniciativas de superación de la pobreza, el espacio del mercado está muchas veces subvalorado, como si la sociedad civil fuera el único espacio de acción de los actores, apoyada por instancias locales como las municipalidades. Y eso aunque gran parte de las experiencias se planteen directamente como proyectos de “desarrollo económico local”<sup>87</sup>.

Esta falencia en las experiencias se debe en parte al discurso oficial y hegemónico que existe en la actualidad sobre la “sociedad civil” y el “tercer sector”. Sin embargo, las fuerzas del mercado operan, en especial en todas las iniciativas de desarrollo socioeconómico. Aparecen bajo la forma de empresas privadas. Algunas están organizadas como cooperativas y tienen fines sociales, lo que conceptualmente permite enmarcarlas en el espacio de la sociedad civil. Sin embargo, muchas, aunque acompañen un proyecto integral de desarrollo, son la base del esfuerzo emprendido por el grupo; y malos resultados económicos llevan al fracaso relativo de la iniciativa, en especial en sus aspectos de participación ciudadana y empoderamiento del capital social (como en el caso de la Sociedad Agrícola y Ganadera el Sobrante desarrollado a continuación).

Otro factor que limita la visibilidad del mercado en estas experiencias es la sobrevaloración de los temas culturales por sobre la búsqueda de mejora de las condiciones socioeconómicas de las poblaciones involucradas. Acorde con tendencias presentes en el resto del planeta, las iniciativas tienen un componente cultural muy fuerte y claramente reivindicado. Es sin lugar a duda el elemento que aumenta la complejidad de las demandas, las formas de plantear y de resolverlas. El elemento cultural diferencia este tipo de iniciativas de las de actores políticos y sociales tradicionales expresadas en términos de clases sociales<sup>88</sup>, pues asumen más bien la forma de redes de solidaridad marcadas por significados culturales fuertes y múltiples. Esta tendencia es tan poderosa que incluso encontramos –tanto de parte de los actores cuando se cita sus palabras como de parte de los documentadores- un discurso fundado en las identidades, más allá de las experiencias donde uno puede legítimamente encontrarlo. Se trata de una tendencia internacional profunda; las problemáticas sociales en sociedades complejas tienden cada vez más a “expresarse no a través de la acción política, sino que a través de desafíos culturales frente a los idiomas dominantes, a los códigos que organizan la información y moldean las prácticas sociales” (Melucci, 1996: p.8). Esto es notorio en gran cantidad de experiencias ligadas al mundo indígena, a las mujeres, a los discapacitados. Sin embargo, cabe subrayar que aunque el rescatar o afirmar identidades esté formulado como una estrategia, muy pocas veces corresponde a una estrategia verdadera; es más bien un elemento que acompaña la meta central, generalmente económica. Por lo tanto, la teorización implícita en las experiencias acerca de las identidades nos parece más superficial que realmente aclaratoria, salvo la excepción de las iniciativas que implican poblaciones indígenas. Ahora bien, si el discurso sobre las identidades está muy presente en los relatos, está claro que se trata más bien de transacciones de identidades parciales. Por lo tanto, estamos bastante lejos de lo que se decía a principios de los ‘90, acerca de la movilización de recursos en base a temas de identidad.

## **b) La estructura de cuatro experiencias premiadas como ejemplo de relación entre sector público, sociedad civil y mercado**

Presentaremos a continuación cuatro experiencias calificadas por el Programa Ciudadanía y Gestión Local como innovadoras del punto de vista de las prácticas colectivas, elegidas entre un

<sup>87</sup> De un total de más de 800 proyectos que postularon el Programa en los años 2000 y 2001, “122 mencionan como tema de su intervención el desarrollo económico local, siendo el cuarto tema en importancia, después de «educación y capacitación» (356), «salud» (274) y «cultura» (129)” (De la Maza, 2002 : P. 247).

<sup>88</sup> Desde ese punto de vista, es notoria la presencia mínima de los sindicatos en las experiencias.

total de 60 iniciativas premiadas<sup>89</sup>. Todas se ubican en el mundo rural, entre las comunidades más pobres del país. Enfrentan una serie de problemas (bajo nivel de desarrollo humano, pobreza, aislamiento, atraso productivo, poca presencia de las instituciones públicas, ausencia de inversión privada, etc.) que, combinados los unos con los otros, complican la implementación de soluciones a corto plazo.

Dos de ellas son ejemplos exitosos de organización de un determinado grupo para enfrentar situaciones de marginalidad y dos de ellas muestran falencias, tanto desde el punto de vista de la mejora de la situación económica del grupo involucrado, como desde el punto de vista de los grados de participación social (véase ponencia de Stéphanie Alenda). Retomaremos aquí la pregunta que plantea Gonzalo de la Maza, pero especificando su campo de aplicación al espacio del mercado: “Los análisis de políticas sociales han estimado que, en general, dichos instrumentos [estatales destinados a la superación de la pobreza] han significado un aumento neto de la inversión pública, en las comunidades focalizadas, pero no han permitido el inicio de un proceso de desarrollo, dadas las condiciones estructurales del proceso económico en nuestro país. ¿Qué tendrían de diferente estas experiencias?” (De La Maza, 2002: p.247).

Cada iniciativa ha sido reformulada sobre la base de las interacciones entre los tres espacios analíticos. Finalmente, una vez planteado un esquema de relación entre los tres espacios, analizaremos cuáles son las formas más eficientes de regulación, con posibilidades de replicabilidad en otros contextos. (Véase Cuadro 14).

Veinticuatro familias de pescadores y mariscadores artesanales se instalaron en Caleta Buena, en la región de Antofagasta, donde fundaron su propia localidad. Crearon varias instancias de cooperación económica y social, en las cuales participan todos los habitantes de la comunidad, en colaboración con las instancias públicas y privadas mencionadas en el esquema. Se crea una relación muy estrecha y asumida como tal entre el espacio de sociabilidad de las familias y la producción, lo que lleva a la conformación de una empresa rentable, debido al compromiso de varias instancias técnicas y de financiamiento, tanto públicas como privadas. También se habla de la instalación de una planta desalinizadora de agua (De la Maza, 2002), gracias a la inversión conjunta de privados e instancias públicas.

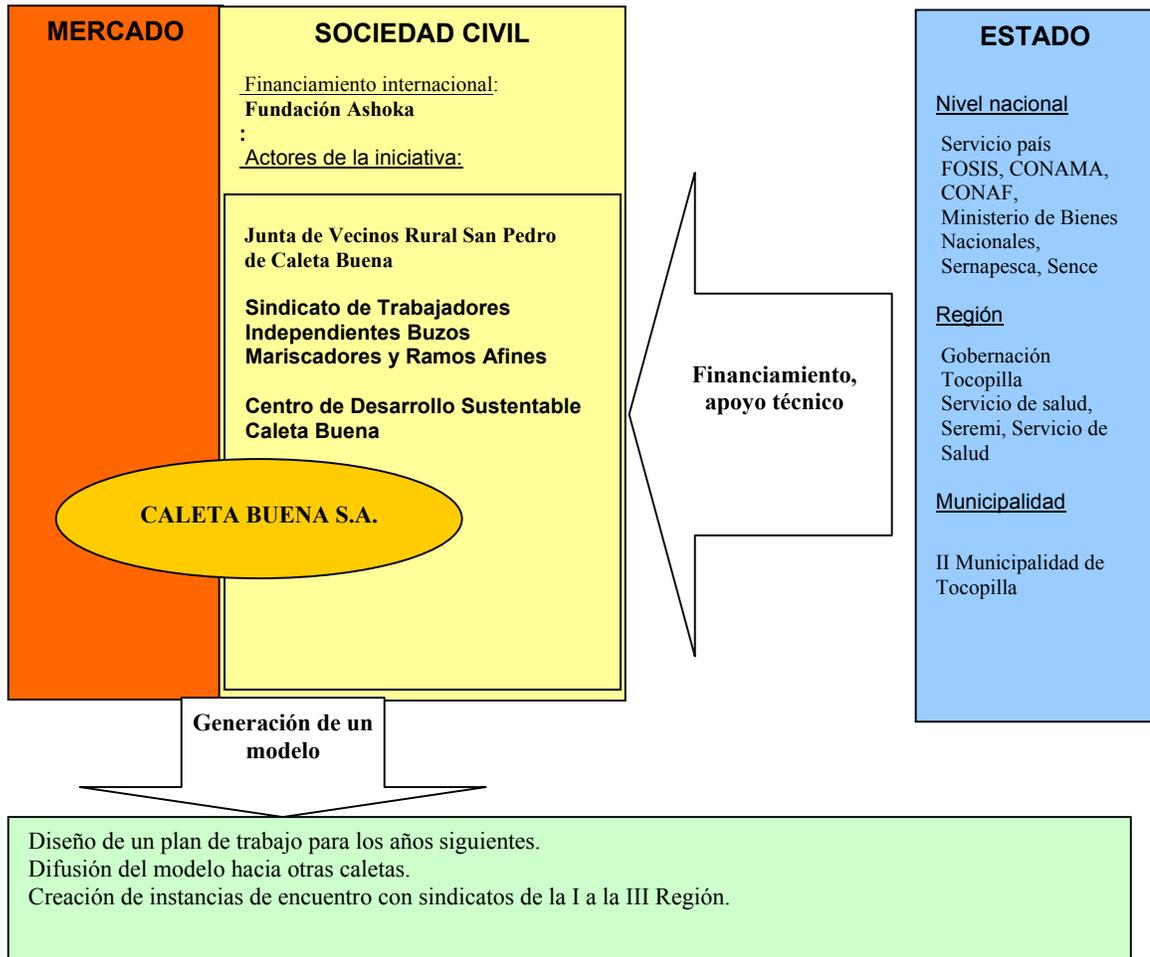
Cabe rescatar que esta iniciativa es una búsqueda global de soluciones a los distintos problemas que enfrenta la población de la caleta, la cual se dota de cuatro organizaciones con diversos fines para enfrentar las distintas caras de su situación de marginalidad. La originalidad de esta iniciativa radica en la capacidad del grupo de organizarse y vincularse con todas las instancias que le permiten resolver sus problemas, desde el plano local hasta el plano nacional. Se destaca la muy buena capacidad de negociación de los actores locales frente a las instituciones de financiamiento. “[Esta iniciativa] surge desde las bases y son ellos [los pescadores y sus familias] quienes deciden quién y cómo los asesoran, demostrando un alto nivel de gestión y estructura interna [...]. En general han sido capaces de construir una red de alianzas de organizaciones de base, autoridades locales, servicios públicos y organizaciones a nivel nacional” (Programa Ciudadanía y Gestión Local, 2001: p. 90).

---

<sup>89</sup> Estas experiencias provienen del ciclo de premiación del año 2001.

Cuadro 14

**PROGRAMA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LAS CALETAS DE TOCOPILLA**

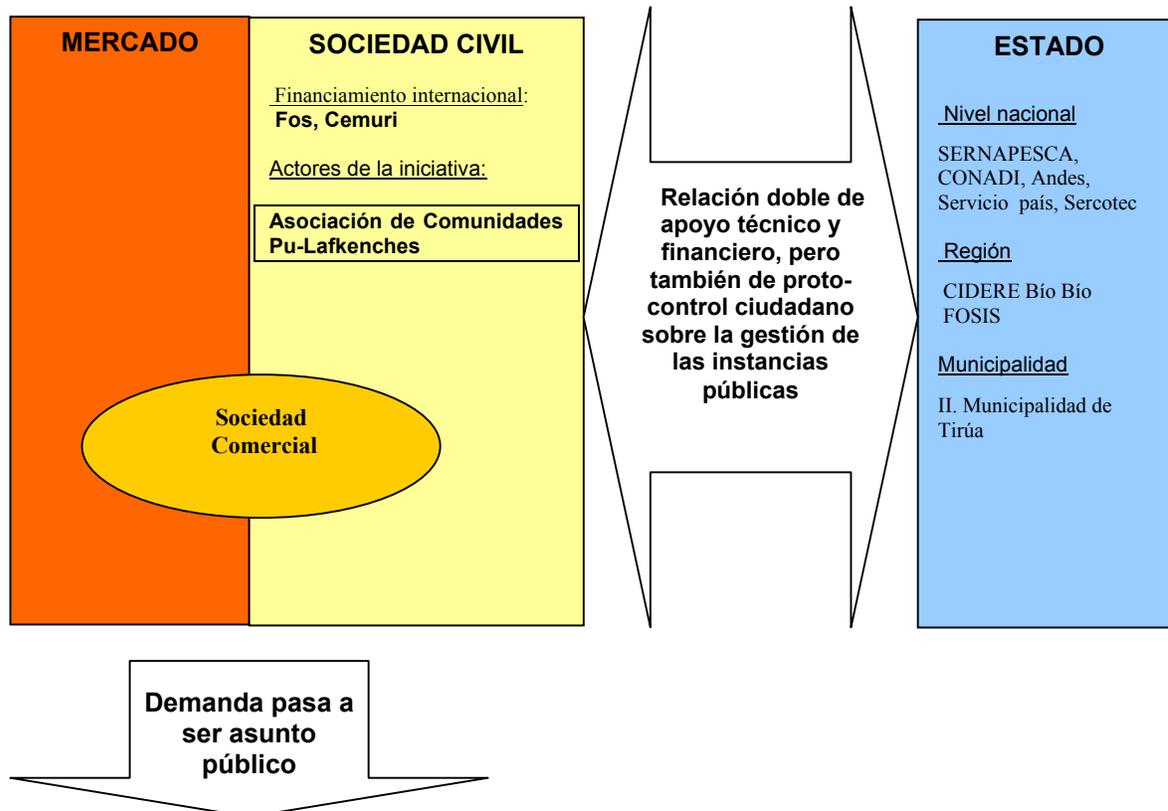


Fuente: Elaboración de la autora

Esta experiencia es uno de los ejemplos más emblemáticos de la creciente complejidad de las demandas y por lo tanto de las estructuras que se arman para movilizarse. Ahí existen cuatro instancias, con vocaciones diferentes, que apuntan a mejorar distintos aspectos de la vida de la comunidad: Junta de Vecinos (para obtener los títulos sobre la tierra), sindicato (desarrollo productivo de la caleta), centro de desarrollo sustentable y empresa para realizar la actividad productiva. En este caso, nos encontramos en una situación casi ideal de relación entre los tres espacios, donde las instancias del sector público están al servicio del proyecto, que se concreta a su vez en el espacio del mercado.

Cuadro 15

## COMUNIDADES LAFKENCHES DE TIRÚA



Fuente: Elaboración de la autora.

Esta experiencia agrupa nueve comunidades lafkenches (1700 personas) de la localidad de Tirúa (región costera del Bío Bío). Para mejorar su producción de algas y mariscos, la comunidad crea varias instancias, en especial una sociedad comercial, gracias al apoyo de la municipalidad, cuyo alcalde, también, es mapuche. El éxito del proyecto y la sustantiva mejora en la situación socio-económica de los habitantes de la zona se acompaña de demandas de autonomía territorial. Se está trabajando ahora en la exportación de los recursos explotados hacia el extranjero.

La iniciativa de las comunidades lafkenches de la Tirúa es una de las experiencias más interesantes del Programa, pues combina demandas por reconocimiento étnico, de organización local basada en las cultural indígenas y la búsqueda de soluciones concretas a la situación de aislamiento y marginalidad económica de la comunidad. En efecto, los Lafkenches de Tirúa logran convertir su problema puntual en un asunto público, buscando aliados, haciendo lobby parlamentario; identificando actores claves y, finalmente, insertan el tema en la agenda del gobierno. (Véase Cuadro 15).

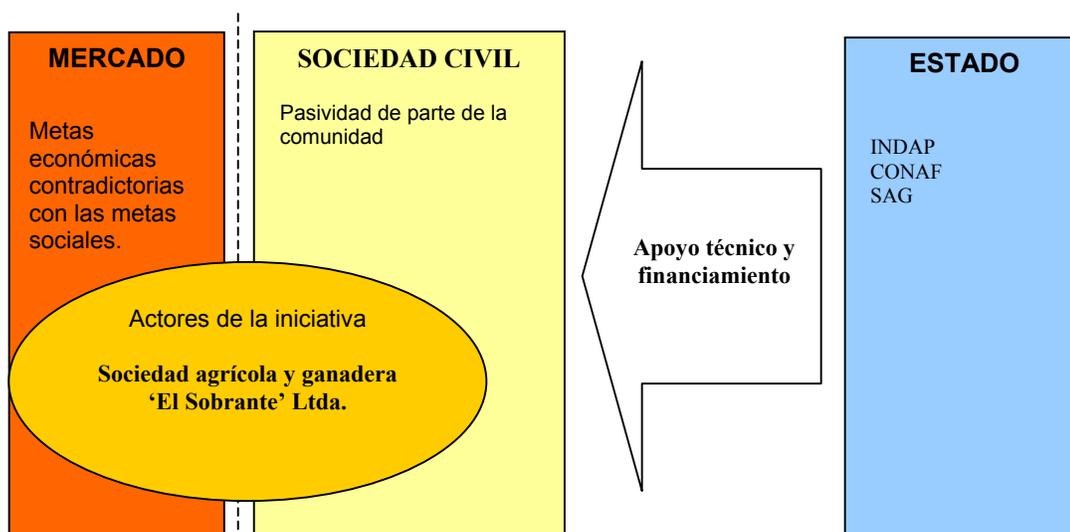
También se subraya en este caso que la CONADI no está muy presente en esta iniciativa, lo que minimiza el papel de ciertas instancias públicas: “También puede hacerse una reflexión sobre los instrumentos de política social creados a comienzos de los noventa diseñados para el “pago de la deuda social”. Con la excepción del Fosis, tampoco en las experiencias estudiadas aparecen impactos significativos de esas instituciones y programas. Incluso la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena, preocupada especialmente de los asuntos indígenas, aparece teniendo un papel más bien marginal en la experiencia de Tirúa (participa en un solo proyecto), ya que no tiene

atribuciones y competencias en las áreas más significativas de la problemática lafkenche [...]” (De La Maza, 2002) <sup>90</sup>.

A continuación, destacamos dos modelos con falencias, que no logran las metas del Programa y menos consiguen generar un modelo replicable. (Véase Cuadro 16).

Cuadro 16

### SOCIEDAD AGRÍCOLA Y GANADERA ‘EL SOBRANTE’ LTDA.



Fuente: Elaboración de la autora

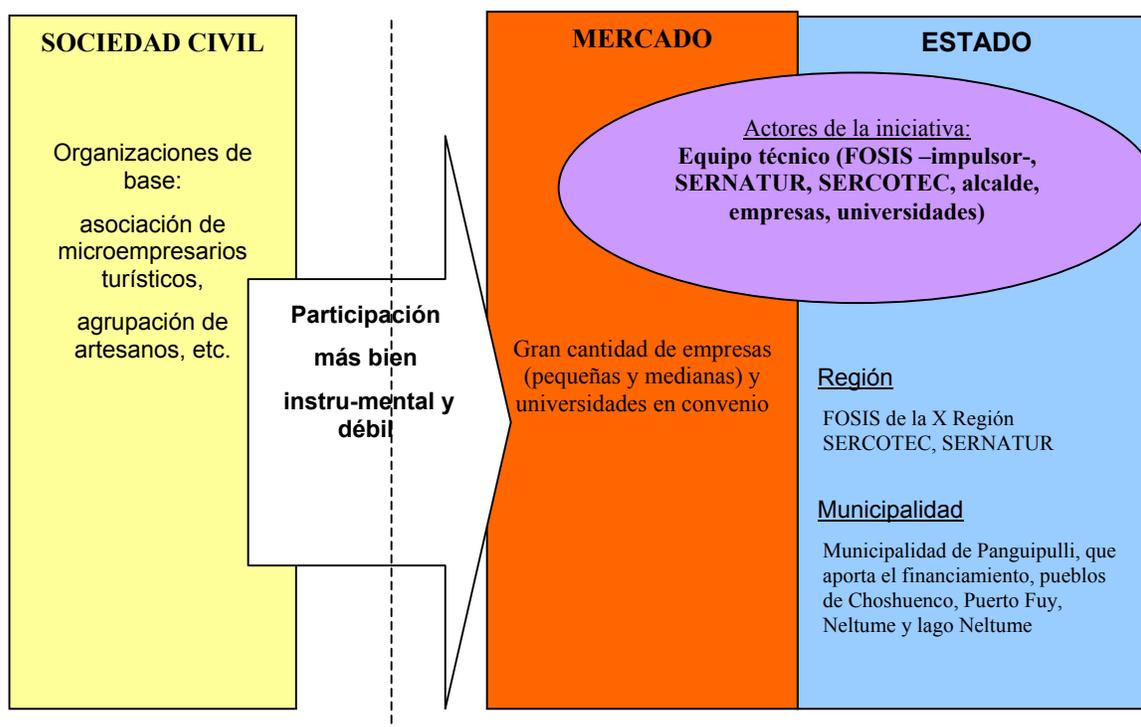
La Sociedad Agrícola y Ganadera El Sobrante Ltda. está conformada por ex inquilinos de una hacienda, quienes siguen explotando la tierra en comunidad. Agrupa a casi 500 personas, en una de las comunas más pobres de la región de Valparaíso. El Sobrante se propone convertir su economía de subsistencia en una economía competitiva, gracias a un programa del INDAP, así como mejorar las condiciones sociales en el lugar. Una de las claves del proyecto es la asociación con un empresario, que permite explotar plantaciones de nogales. Se trata de una situación bastante novedosa, ya que esta alianza estratégica no significa que los miembros del Sobrante hayan tenido que ceder sus tierras.

En el caso de El Sobrante, las dos metas iniciales han sido en parte logradas (reconvertir la agricultura hacia una forma de producción más rentable y competitiva desde el punto de vista del mercado, así como cubrir las necesidades de la población en términos de empleo y vivienda, desde el punto de vista de la sociedad civil). Sin embargo, la pasividad de una parte de la comunidad y la falta de coherencia en la definición de ciertas estrategias (ausencia de objetivos claros y algún grado de incompatibilidad entre las dos metas de la comunidad), llevan al fracaso relativo de la iniciativa, ya que no se logran cubrir todas las demandas socioeconómicas de la comunidad. En efecto, la relación entre mercado y sociedad civil no es clara. Se destaca que la Sociedad ha logrado salir de la situación de dependencia que mantenía con el obispado en épocas pasadas, pero se repite en parte esta misma dependencia con las instancias de financiamiento y de apoyo técnico.

<sup>90</sup> Corresponde a una versión no publicada y más extensa, p.7.

Cuadro 17

## TURISMO COMUNITARIO EN PANGUIPULLI: DESARROLLO PRODUCTIVO LOCAL



Fuente: elaboración de la autora

Esta experiencia corresponde al desarrollo de un proyecto de turismo rural, gracias a la reconversión de una antigua empresa maderera, sin recurrir a la inversión externa; al contrario, pasa por el desarrollo de los actores locales. El proyecto es implementado por un equipo técnico instalado en el municipio; se crea un directorio del programa, compuesto por representantes del FOSIS, SERCOTEC, SERNATUR, el alcalde, empresas en convenio y universidades en convenio. Se sustenta en la “construcción de una red socioeconómica que articula actores de diversa índole” (Programa Ciudadanía y Gestión local, 2001: p. 726). La meta consiste en dinamizar la economía local aprovechando las capacidades locales y fortaleciendo el tejido empresarial, con actuación concertada de los actores locales. (Véase Cuadro 17).

Tenemos aquí una de las pocas iniciativas donde el evaluador<sup>91</sup> asume claramente que se trata ante todo de un proyecto de desarrollo económico: “La participación de una empresa privada en el proceso, agrega un ingrediente novedoso y a la vez que conforma un desafío intelectual toda vez que integra idealmente una acción de donde el Mercado asume un rol especial, claramente no tradicional, aunque sí tal vez ideal. Ello porque la trilogía Estado, Sociedad Civil y Mercado, no aparece recurrentemente con objetivos comunes y en la mayor parte de los casos presentan fines opuestos o contradictorios. Es tal vez una de las grandes virtudes y potencialidades de esta iniciativa y puede ser una experiencia señera en este sentido, que abre las puertas a una nueva concepción de la cooperación para el desarrollo local” (Ibidem, p.743). Sin embargo, y en eso radica la gran falencia de esta iniciativa a pesar de la presencia activa de la municipalidad, en lo que a la sociedad civil se refiere, “se trata de una participación más bien instrumental al proyecto” (Ibidem, p.724) (véase grado 0 de participación en la escala presentada por Stéphanie Alenda), lo que significa una gran contradicción o falta de congruencia con las metas del Programa respecto a la sociedad civil.

<sup>91</sup> Los informes sobre las experiencias han sido elaborados por profesionales de las ciencias sociales. Véase Programa Ciudadanía y Gestión Local, 2000.

Incluso se propone en el relato una problematización de la relación entre empresa privada y programas con fines sociales, donde se menciona la necesidad de parte de la empresa de invertir en el ámbito social, para después recuperar su nivel anterior de ingresos. De la misma manera, la frase siguiente nos deja perpleja en cuanto a las finalidades de la experiencia: “Lo que observamos entonces es un claro proceso de encadenamiento productivo con grandes beneficios para el sector privado y con costos compartidos para la comunidad y el Estado” (Ibidem, p.737). Además de que no hay seguridad de que la empresa a futuro asuma un rol social, queda clara la repartición entre costos y beneficios por lo menos en un primer momento, lo que puede explicar el débil compromiso de la sociedad civil local.

Estos cuatro modelos muestran que las iniciativas –cualquiera sea la demanda y/o la meta original- son más exitosas cuando logran vincular eficientemente los tres espacios tradicionales de la sociedad civil, del Estado y del mercado, es decir cuando apuestan a una “complejidad estratégica” de las formas de organización. La ausencia de uno de ellos hace peligrar la obtención de las metas.

### **c) ¿Relación entre sociedad civil, mercado y Estado: una nueva forma de regulación social?**

Siendo la visión clásica -la más común a la hora de analizar programas como Ciudadanía y Gestión Local-, pretendemos llevar al lector hacia otros caminos: los de la aparición de una nueva forma de regulación entre los tres espacios, entendiendo la “regulación” como un proceso de negociación permanente entre actores múltiples con lógicas de acción contradictorias en un sistema social determinado, mediante el cual se construye la acción política (Commaille, J. y Jobert, B. , 1998: p. 381). Completamos aquí la reflexión de Stéphanie Alenda sobre la relación entre sociedad civil y Estado, incluyendo el espacio del mercado en la noción de regulación.

En las iniciativas descritas en el Programa, múltiples actores, con lógicas de acción diferentes, trabajan en conjunto, creando arreglos formales y nuevas normas implícitas en el manejo de los recursos disponibles y de las políticas públicas. Por lo tanto, nos acercáramos más bien a una forma negociadora y cooperativa de regulación, dejando de lado antiguas formas más agonísticas que han prevalecido en el pasado. En efecto, en estos últimos años, se ha ido validando del punto de vista teórico un modelo de cooperación entre instancias, basado en acuerdos entre los tres espacios, cuya meta es impulsar el desarrollo económico a nivel local o regional, pero que no se concreta exclusivamente alrededor de micro-empresas como ha sido el caso en periodos anteriores, pues estos proyectos implican una producción, un consumo y un financiamiento limitado (Villasante, 1998: p. 28 y sig.). Las experiencias nuevas, en las cuales están presentes las instituciones del Estado al nivel local y municipal, con participación de la población en la toma de decisión (co-gestión con el sector civil), se plantean como “economías populares sustentables”, es decir, desde una lógica distinta<sup>92</sup>, que articula Estado, sociedad civil y mercado desde la co-gestión. Las experiencias del Programa se pueden analizar dentro de este nuevo esquema.

Para describir las relaciones que existen entre los tres espacios tradicionales en las iniciativas, partiremos de la propuesta analítica de José Arocena, perfectamente aplicable al caso chileno y al Programa en especial: existe una “fuerte crisis de las formas de regulación hasta ahora vigentes y un “descubrimiento” más o menos espontáneo de procesos de invención y de búsqueda de nuevas instituciones. Dentro de tres grandes sistemas de acción –el político-administrativo, el empresarial y el socioterritorial- descubriremos las lógicas que tienen una expresión relevante en el ámbito local. Esto permitirá presentar el desfase existente entre las actuales instituciones y las dinámicas locales. Al mismo tiempo, será posible destacar la potencialidad de los sistemas de acción local para producir gérmenes de nuevas formas de regulación social” (Arocena, op. cit., p. 75). En la actualidad, las grandes instituciones tienen dificultades para integrar por sí solas los espacios

<sup>92</sup> Los casos más conocidos son Kerala en la India, Porto Alegre en Brasil, la zona cafetera en Nicaragua y Villa el Salvador en Perú.

sociales que enmarcaron hasta hace poco, lo que se puede llamar “disociación creciente entre la capacidad que tienen las instituciones para establecer el orden social y la manera en que se produce dicho orden social en la realidad cotidiana” (Commaille, J. y Jobert, B. op. cit., p.35) .

Con las iniciativas, nos encontramos en un espacio intermedio entre los mecanismos orgánicos de solidaridad en los grupos populares (existencia de redes sociales de ayuda mutua o de sobrevivencia) y las políticas públicas de redistribución de recursos o empoderamiento del capital social. En los casos de organización integral de grupos sociales excluidos, se da una doble transformación: por un lado, la organización de los miembros [de la caleta en el caso de Tocopilla] de manera completa, eficiente y con un rumbo claro, desarrollando a la vez estructuras formales e informales, la capacidad propia de gestión y la capacidad de negociación con las instancias de financiamiento; por otro lado, la adaptación de estas mismas instancias a los pedidos del grupo y la concertación entre ellas. Se conforma una “alianza estratégica” entre las distintas partes, que incluso ha permitido acelerar los trámites públicos. Se da lo mismo en el caso de El Sobrante, pero con resultados menores. Institucionalmente, esto se traduce por la puesta en colaboración de las instancias públicas y privadas alrededor de un mismo proyecto de desarrollo; las experiencias de la caleta y de las comunidades lafkenches demuestran que se puede poner en conjunto herramientas técnicas y financieras, cada institución aportando algo específico.

Siendo el debate sobre la sociedad civil o tercer sector muy conocido, solamente recordaremos la precisión conceptual siguiente: la noción de sociedad civil es un concepto residual, ya que se refiere al espacio que queda después de haber restado lo que es sector público y lo que es mercado (empresas con fines de lucro). En el Programa, se dan experiencias donde existe una fuerte dinámica capitalista, matizada con un discurso sobre las consecuencias claramente sociales y beneficiosas para el conjunto de la comunidad que puede tener el proyecto. Su principal justificación es el hecho de llegar a crear un piso económico mínimo que necesita la gente para ejercer sus derechos ciudadanos. De ese punto de vista, existe un claro traslape conceptual entre sociedad civil y mercado.

Respecto al sector público, cabe destacar que si el Estado es omnipresente en las iniciativas como lo decíamos anteriormente, es más bien como garante de la regularidad de los procedimientos negociados y abiertos, lo que significa que las instituciones públicas ya no imprimen valores sustanciales (Ibidem, p.14) <sup>93</sup>. Desde el punto de vista normativo y prospectivo, el Estado asumiría más bien un papel de mediación en el ámbito de las políticas sociales (Paley, Julia, 2001) e impulsaría cada vez menos la acción pública; a cambio, sería uno más de los socios, co-produciendo las reglas y participando en una construcción colectiva del compromiso (por lo menos es el discurso dominante entre las autoridades del actual gobierno y de la DOS en especial), lo que permite retomar protagonismo frente a sectores sociales desvinculados de la estructura pública por desilusión o desconfianza: “La multiplicación de los niveles [sería] correlativa de esta relativización del estado” (Commaille, J y Jobert, B. op. cit., p. 17). En este mismo ámbito, cabe subrayar que los relatos están empapados de un discurso gestor, lo que corresponde a la transformación de la política en gestión: se deja la discusión sobre los fines fuera de la gestión política y al incorporar a los ciudadanos al debate sobre los medios, se les da la sensación de ejercer una verdadera participación. Lo que se quiere del punto de vista de la sociedad civil es participar en la definición de los fines, más que participar en la gestión misma<sup>94</sup>.

## Conclusión

---

<sup>93</sup> Se puede entender como el fin de la responsabilidad cívica del Estado y de su capacidad a insertar a la población en un proyecto nacional.

<sup>94</sup> “Para mí, la democracia participativa, distinta de la representativa, es una necesidad para conseguir eficiencia en la crítica al sistema. La posibilidad de que los ciudadanos discutan, no sobre los medios, a partir de los cuales se realizan ciertas finalidades, sino sobre las finalidades mismas, permite visualizar los efectos que producen en la vida concreta de la gente las decisiones políticas”, Moulián en Brunner, José Joaquín y Moulián, Tomás, 2002: p.34.

Las experiencias ejemplifican la creciente complejidad de las estrategias de los actores, lo que en sí conlleva fragmentación y complejidad. Presentan la ventaja de abordar los problemas que el grupo quiere solucionar desde puntos de vista amplios (“desarrollo integral” muy presente en los relatos).

La complejidad de las demandas y el respeto por las particularidades locales significan que:

- La organización de los actores es flexible y debe abarcar los tres espacios analíticos
- La búsqueda de respuestas es un conjunto de ajustes entre fuentes de financiamiento, apoyo técnico y toma de decisión política
- Se deben articular los cuatro niveles internacional-nacional-regional-local en los tres espacios. Existen en el programa casos que no están abiertos hacia otros niveles y cuya “definición de desarrollo local se tiñó de contenidos muy próximos a la autarquía, [cuya dinámica] no parece tener sentido” (Villasante, op. cit., p.14) más allá de su territorio. Según Villasante, es importante el nivel de coordinación entre lo local y lo nacional “para que las asociaciones locales [...] puedan trascender de su condición básicamente defensiva, y muy concreta para algún problema de lo cotidiano, a una visión más amplia del desarrollo alternativo integral” (Ibidem, p.33). Muchas veces, ésta es una condición básica para que la iniciativa pase de ser un éxito relativo a un éxito rotundo.
- Se deben manejar juntos los tiempos distintos que regulan Estado, mercado y sociedad civil. Los dos primeros tienen metas de corto plazo (plazos electorales para el primero y acumulación de capital para el segundo). Por lo tanto, la perdurabilidad de la iniciativa depende mucho de qué espacio (entre los tres) tiene más peso en la iniciativa.

## Bibliografía

---

- Arocena, José (1988), *Analyse comparative du développement local : France-Amérique Latine*, IRESO-LSCI (CNRS), Plan Urbain, Paris.
- \_\_\_\_\_ (1995), *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, CLAEH-Universidad Católica del Uruguay-Nueva Sociedad, pp.25-26.
- Barreiro, Fernando (1988), “Los agentes del desarrollo”, *Cuadernos del CLAEH*, n°45-46, Uruguay.
- Brunner, José Joaquín y Moulian, Tomás (2002), *Brunner vs Moulian. Izquierda y capitalismo en 14 rounds*, Santiago, Editorial El Mostrador.
- Commaille, Jacques, Jobert, Bruno (sous la direction de) (1988), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- De la Maza, Gonzalo (1997), “Institucionalidad y actores en el desarrollo local de Cabildo y Aconcagua”, *Persona y Sociedad*, volumen XI n°1, abril 1997, pp. 125-145, Santiago.
- \_\_\_\_\_, (2002), “Innovaciones en la gestión económica local y estrategias ciudadanas de superación de la pobreza”, *Proposiciones* n°34, octubre 2002, pp. 246-268, Santiago.
- Espinoza, Vicente (1999), “Continuidad histórica de la acción colectiva de los pobladores chilenos. Redes e interacción estratégica”, en Salman, Ton, Kingman Garcés, Eduardo, *Antigua Modernidad y Memoria del Presente. Culturas Urbanas e Identidad*, FLACSO Ecuador.
- Friedmann, John (1992), *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Blackwell.
- Melucci, Alberto (1996), *Challenging Codes. Collective Action in the Information Age*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Paley, Julia (2001), *Marketing Democracy. Power and Social Movements in Post-Dictatorship Chile*, Berkeley, University of California Press.
- Programa Ciudadanía y Gestión Local (2000), *Los caminos que buscamos. 30 innovaciones en el fortalecimiento del espacio público local*, FUNASUPO – CAPP, Santiago de Chile.
- Programa Ciudadanía y Gestión Local, (2001), *Espacios locales de desarrollo de la ciudadanía. 30 innovaciones para construir democracia*, FUNASUPO – CAPP, Santiago de Chile.

Villasante, Tomás (1998), Cuatro redes para mejor vivir 1-Del desarrollo local a las redes para mejor vivir 2- De las redes sociales a las programaciones integrales, Lumen/Humanitas, Buenos Aires.

## B. Comentarios a las exposiciones

### 1. Capital social o lo social del capital

**Eduardo Vargas<sup>95</sup>**

En primera instancia, antes de dar inicio al comentario del trabajo del señor Bahamondes, quiero efectuar algunas precisiones de naturaleza personal.

Quiero manifestar que me siento desorientado. Esto lo digo por que mi pretensión ha sido venir a aprender y, en ese ejercicio, me encuentro con que existen más de 150 connotaciones conceptuales acerca del capital social, se identifican un sin número de conceptos vinculados con el tema y los autores se definen en términos económicos o en términos que los relacionan más con lo sociológico, lo antropológico y lo político.

En el trabajo del señor Bahamondes se sostiene que el capital social se encuentra subsumido en consideraciones analíticas que tienden a desperfilarlo como categoría de análisis y que resulta necesario resolver, en primera instancia, una discusión trascendente al “alcance y sentido de emplear la palabra capital asociada a lo “social”, dado sus implicancias ideológicas y teóricas, lo que implica la “construcción”, anticipada, de una manera de percibir el mundo...crear el mundo” dice el autor. El autor plantea que es necesario estudiar las relaciones sociales en su devenir, para lo que ya existe todo un andamiaje conceptual y teórico que permite el estudio de los “elementos dentro de un grupo humano que hacen posible la construcción de una red de relaciones sociales para llevar adelante, u optimizar, acciones tendientes a mejorar sus condiciones de vida”.

Considero que estos argumentos no invalidan la búsqueda de nuevas alternativas interpretativas, como el enfoque del capital social, que más allá de sus abundantes elaboraciones, denota la necesidad de arribar a una discusión más amplia, que pueda converger con una teoría sociológica fundada, en este caso, para el autor, “en la identificación de cuáles son los principios fundamentales que aparecen sustentando las relaciones de colaboración en la construcción social de la existencia en un momento determinado de la vida de una sociedad en general y de ciertos grupos en particular”. Se trata de una perspectiva que intenta avanzar más allá de un problema de naturaleza conceptual, proponiendo que se trabaje en la “búsqueda y construcción de un marco teórico, metodológico y técnico para proceder al registro y análisis de la historia comparada de grupos humanos cooperativos”.

Mi propia experiencia de trabajo, que me acerca al concepto capital social desde un enfoque más empírico que teórico, se inicia, precisamente, desde este tipo de análisis, el mismo que muchas veces, en las comparaciones y en las contrastaciones teóricas y prácticas, me han puesto en la disyuntiva de considerar el capital social motivado por intereses económicos, tentación que es subsanada en las conceptualizaciones centradas en los comportamientos humanos cooperativos.

El autor también avanza en la definición de un marco teórico conceptual para abordar el capital social, un abordaje estratégico para el análisis de los fenómenos sociales que parte de la concepción de sociedad como “una totalización de acción intencionada”, en la cual existen “sujetos que se encuentran inmersos en un campo dinámico de relaciones sociales donde encuentran posibilidades y restricciones, pero sobre todo situándose activamente en la construcción social”. Explora una serie de conceptos emparentados con la denominación de capital social, pero que también son “parte” sustantiva de la propuesta del autor: reciprocidad, acción social, poder y lealtades primordiales. La incorporación de estos elementos al debate del capital social, más allá de sus usos metodológicos, también han de permitir el desarrollo y la sistematización del concepto de capital social, en base a nuevos y novedosos elementos de juicio. Es muy interesante el desarrollo

<sup>95</sup> Universidad Nacional de San Juan, Argentina. [eduvar@ar.net.ar](mailto:eduvar@ar.net.ar)

más específico que el autor hace del poder y de las lealtades que, en el mundo campesino adquieren un sentido muy particular y cambiante según el discurrir histórico de cada grupo.

Su modelo analítico constituye una matriz explicativa que permite acceder al devenir social en el mundo rural, incorporando complejas dimensiones y propiedades de carácter multidimensional. Esta síntesis parte de la definición de situaciones dicotómicas a través de un continuo que pondera diferentes grados y tipos de capital social, permitiendo avanzar en su aplicación concreta a situaciones sociales dentro de localidades rurales.

La propuesta de análisis, desde la perspectiva práctica ya comentada de mi experiencia de trabajo, la considero valiosa para la reflexión y su aplicación, en mi caso, me ha permitido encontrar nuevas líneas de análisis para los resultados obtenidos, especialmente desde la perspectiva de incorporación del contexto que, si lo dejamos, “fuera”, constriñe nuestro estudio a un espacio “cerrado”. Para mí, sería importante que, cuando hablemos de contexto, lo hagamos en una perspectiva de espacio y de tiempo histórico, en una perspectiva dinámica, que es, a mi juicio, lo que permite incorporar lo étnico, lo cultural y otros conceptos más complejos en una totalidad en la que se debe convertir el concepto de capital social.

## 2. Comentarios a la ponencia “Capital social y pobreza rural: las distancias y sus efectos”, de Martine Dirven.

Jorge Rodríguez<sup>96</sup>

El documento discute conceptual y metodológicamente 4 conceptos —capital social, ruralidad, pobreza y distancia— y subraya algunas implicaciones para la investigación y la acción que derivan de los mismos, o, más bien, de las diversas formas de entenderlos. Mis comentarios se concentrarán en el capital social, aunque no podré dejar de referirme a los otros conceptos, en particular el de ruralidad (lo rural).

¿Cuáles son los contenidos, dimensiones y límites conceptuales del capital social?. Martine adopta una posición mixta, pues acepta tanto una definición que remite al *ambiente comunitario* “*el capital social son actitudes de confianza y conductas de reciprocidad en una comunidad*” (p. 1) como otra que remite a la *acción mediante redes* “*la habilidad de la persona o del grupo para obtener recursos y emprender acciones mancomunadas*” (p. 1). Una cierta confusión, sin embargo, se introduce cuando, concordando con Kliksberg, la autora plantea que *las personas, las familias y los grupos son capital social* y que, por ende, las redes y actitudes de confianza, que fueron definidas anteriormente como el capital social, se construyen a partir de este “capital social”. Se trata de un asunto a dilucidar porque puede tratarse de un desliz semántico o puede corresponder a una tercera definición de capital social —dentro del presente documento, en cuyo caso se trataría de una más amplia que las anteriores— o puede ser, más bien, una identificación de los fundamentos del capital social y no de sus contenidos específicos.

La doble militancia en el caso del capital social —es decir, la aceptación simultánea de la confianza y las redes de vínculos como sus contenidos centrales— no merece reparos, pues ambas aproximaciones iluminan los recursos no económicos que contribuyen a las trayectorias de individuos, familias y comunidades (incluyendo las nacionales). Con todo, y teniendo en mente más un documento previo de la autora (Dirven, 2003)<sup>97</sup> que el actual, me invade una duda sobre si su visión del capital social comunitario tiene como referente principal a las prácticas, expectativas y percepciones colectivas (a la Durston) o a las instituciones que las favorecen<sup>98</sup>, como lo sugiere la especificación del capital social comunitario en el documento actual o en algunos pasajes más detallados del anterior. La distinción puede parecer sutil pero en términos de política importa, pues identifica prioridades en la promoción del capital social. Qué importa más a tales efectos: ¿modificar percepciones, como las relacionadas con la confianza hacia los otros? ¿fomentar prácticas (como las asociativas)? ¿o promover una cierta institucionalidad (como presupuestos participativos o mecanismos formales de mediación comunitaria para resolver conflictos). Se trata de una duda de procedimiento que no de sustancia porque, como ya dije, estos tres campos (percepciones, prácticas e instituciones) son mencionados por Martine entre los contenidos del capital social.

Conuerdo con Martine en que tanto la confianza como las redes pueden operar a diferentes escalas y tener vehículos distintos. Cuatro formas básicas de capital social se identifican en el documento. Sin embargo, la forma más sugerente y poderosa de capital social, la comunitaria, es apenas discutida y se define de manera muy simple y limitada (instituciones comunitarias). A mí entender, no se relaciona sólo con las instituciones (incluso ateniéndonos a la definición amplia de institución que proviene de la sociología de Durkheim), pues también se liga con el “ambiente” (actitudes, expectativas, conductas) de confianza, civismo y cooperación prevaleciente en la

<sup>96</sup> Sociólogo, División de Población CEPAL-CELADE. [jrodriguez@cepal.cl](mailto:jrodriguez@cepal.cl)

<sup>97</sup> Dirven, Martine (2003), Entre el ideario y la realidad: capital social y desarrollo agrícola, algunos apuntes para la reflexión, 2003, Santiago, libro CEPAL N° 71, Santiago.

<sup>98</sup> El capital social, entendido como las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación (ibidem)

comunidad. Esto último es crucial porque de todas las formas de capital social es la única que pudiera tener condición de “activo” para el conjunto del colectivo, pues reduce de manera transversal los costos de transacción, facilita emprendimientos, establece márgenes de seguridad y anticipación de comportamientos, incrementa el acervo de recursos disponibles (los “otros” son un recurso) y promueve y canaliza el aporte de los ciudadanos al quehacer colectivo.

De hecho, Martine previene sobre las ambivalencias inherentes a todas las formas de capital social, pues las *redes* son fuentes de solidaridad y de exclusión simultáneamente; las *instituciones* son mecanismos de apoyo, seguridad y de fijación de expectativas pero no para todos por igual, más aún en sociedades altamente desiguales como las nuestras; el *asociativismo* promueve la participación pero también puede ser manejado de manera clientelística; por último, los *vínculos* sin duda pueden ser movilizados para la obtención de beneficios aunque en este caso es altamente probable que la activación del capital social genere “perdedores”, precisamente los que quedaron marginados de los beneficios por no contar con los vínculos pertinentes. En suma, un ambiente de confianza, de cooperación y participación constructiva parece ser el único contenido específico del capital social que carece de lados oscuros.

Parte de los lados oscuros del capital social mencionados en el párrafo previo remiten a uno de los cuestionamientos centrales a las visiones románticas del mismo y que Martine aborda en el ya mencionado trabajo anterior. Más concretamente, ¿Por qué el capital social habría de estar mejor distribuido que las otras formas de capital? ¿Por qué los pobres habrían de tener una mayor dotación de capital social?. Si se trata de vínculos, creo que no hay espacio para dudas: los vínculos más potentes -en el sentido de que permiten el acceso a más recursos- debieran ser, en promedio, más frecuente entre los grupos dominantes, sobre todo en sociedades como las nuestras en que la segmentación social opera desde muy temprano. Si se trata de confianza y cooperación comunitaria podría haber más espacio para la discusión, aun cuando es claro, desde Oscar Lewis (1958)<sup>99</sup> al menos, que la cultura y las formas de vida de los pobres tienen mucho de solidaridad y de desconfianza (no sólo hacia la autoridad, también respecto de sus pares) simultáneamente.

Quiero concluir estas reflexiones sobre el capital social con algunas convicciones que los trabajos de Martine han contribuido a consolidar, que no a erosionar.

Primero, que el capital social efectivamente existe, tiene especificidad e importa, aunque sea difícil de delimitar en términos teóricos, se confunda en términos prácticos y resulte complejo de mensurar.

Segundo, que puede expresarse mediante muchas modalidades –por citar algunas: instituciones, leyes, símbolos, opiniones y expectativas, etc- y, según mi parecer y lamentablemente para los estudiosos, sus manifestaciones no actúan forzosamente de manera concurrente; más aún, ni siquiera pueden interpretarse siempre en el mismo sentido. En términos ilustrativos, un sistema legal eficiente y respetado (que implica una institucionalidad poderosa) puede darse en contextos societales de alta o baja asociatividad (otra dimensión del capital social); incluso más, si el sistema legal funciona adecuadamente algunas modalidades de asociación o agrupamiento, así como ciertas redes y vínculos, pierden relevancia. En la misma línea, un eficaz y confiable sistema formal de seguro agrícola (otra fortaleza institucional) puede desincentivar prácticas de apoyo y cooperación comunitaria (una dimensión del capital social) muy útiles para enfrentar la vulnerabilidad de los productores agrícolas a riesgos ambientales, biológico, climáticos o comerciales.

Y tercero que juntamente con alertar respecto de las visiones míticas del capital social, caber alentar su consideración como recurso y activo para los diferentes actores del mundo rural (y también urbano). Para los agentes agrícolas, sean estos productores individuales pequeños o medianos o se trate de empresas agroindustriales o incluso de clusters altamente tecnologizados, la

---

<sup>99</sup> Lewis, Oscar (1958), “La cultura de la vecindad en México”, documento presentado al 33 Congreso de Americanistas, San José Costa Rica.

existencia de capital social efectivamente atenúa costos de todo tipo y hace factibles y rentables actividades que de otro modo serían riesgosas. Entre los ejemplos que cabe destacar están la integración y asociación de pequeños productores, la organización de exportadores, el intercambio entre los complejos agroindustriales y su entorno, el involucramiento de la comunidad en los rubros no tradicionales y emergentes y las distintas formas de coordinación que son alternativas a los arreglos puros de mercado o a la integración vertical .

Estos comentarios los inicié teniendo a la vista el documento sobre el ideario del capital social, donde varios asuntos demográficos, mi especialidad, son examinados. Entre ellos están: el envejecimiento rural y la migración selectiva de jóvenes desde el campo y, en menor medida, los cambios en los patrones reproductivos y la familia rurales. Todos remiten a tendencias y situaciones empíricamente irrefutables, aún cuando con significativas especificidades nacionales así como interpretaciones disímiles respecto de sus consecuencias para el ámbito rural (y el capital social en aquel). Ahora bien, cuando estaba comenzando a elaborar los comentarios atinentes a estos asuntos demográficos me llegó el documento que circula en esta reunión y que estoy comentando y en este documento tales asuntos están ausentes. En cambio, Martine introduce dos nuevos temas demográficos que comentaré brevemente.

El primero es su discusión de lo rural. Ciertamente el descontento con las definiciones vigentes no es nuevo. En un trabajo reciente, Hugo, Champion y Lattes (2001)<sup>100</sup> muestran como desde el decenio de 1960 se proponen nuevas formas de conceptualizar lo urbano y lo rural más acorde con los escenarios socioeconómico, territoriales y demográficos emergentes. Por otra parte, no hay duda que la tecnología actual permite precisiones que hasta hace algunos años eran impensables. Martine pone énfasis en las posibilidades de definir y seguir lo rural en función de criterios de densidad de población, opción factible con apoyo en imágenes satelitales y Sistemas de Información Geográfica, algo que ya está haciendo de manera regular el Bureau de Censos de los Estados Unidos ([www.census.gov/main/www/cen2000.html](http://www.census.gov/main/www/cen2000.html)) y varios centros de investigación de los países desarrollados.<sup>101</sup> En esta línea, puedo aportar una experiencia en Australia, sintéticamente descrita por Hugo, Champion y Lattes en se clasificaron más de 11 mil pequeñas localidades pobladas según su grado de accesibilidad<sup>102</sup>, y se observó que el índice lograba importantes niveles de discriminación de comportamientos demográficos y niveles socioeconómicos.

Esta última aproximación me parece crucial, particularmente en América Latina, donde la urbanización demográfica es una realidad irrefutable pero también es incuestionable que aún se mezcla con déficit estructurales en las ciudades y, sobre todo, precariedad, dispersión y aislamiento en el campo. En tal sentido, la fricción de la distancia (el segundo tema “demográfico” que aparece en el documento) sigue siendo un obstáculo importante para el desarrollo rural y, tal como lo plantea Martine, no sólo distancia lineal o de transporte, también distancia social. Por cierto, acortar las distancias físicas (y por extensión las sociales, aunque no forzosamente) puede lograrse de muchas formas. La más clara es ampliando la infraestructura y los medios de transporte. También, puede ser acercando o instalando servicios. No hay que descartar la opción de la migración y el paulatino despoblamiento de los sitios muy aislados.

---

<sup>100</sup> Hugo, G. A.; Champion, A. y A. Lattes (2001), *New Conceptualisation of Settlement for Demography : Beyond the Rural/urban Dichotomy*, documento presentado en la sesión 42 de la Conferencia de la IUSSP, Bahía, Brazil, [www.iussp.org/Brazil2001/s40/S42\\_01\\_Hugopapx.pdf](http://www.iussp.org/Brazil2001/s40/S42_01_Hugopapx.pdf).

<sup>101</sup> Por ejemplo, la “Global urban-rural database” que están elaborando varios organismos coordinados por el Center for International Earth Science Information Network de la Universidad de Columbia (actividad en la que CELADE ha prestado colaboración). Para detalles puede contactarse a Deborah Balk: [dbalk@ciesin.columbia.edu](mailto:dbalk@ciesin.columbia.edu).

<sup>102</sup> The Accessibility/Remoteness Index of Australia (ARIA) is based on 11,338 population localities identified on the 1:250,000 topographic map series. The distance between each of these 11,338 populated localities and the 201 service centres (populated localities with a population greater than 5,000) in Australia was calculated (Hugo, Champion y Lattes, 2001, p. 21). Para hacer aquello el “Key Centre used: • GIS technology; • up to the minute databases and technical data supplied by the Australian Land Information Group (AUSLIG); and • powerful computers in the High Speed Computer Centre at the University of Adelaide” (Hugo, Champion y Lattes, 2001, p. 21).

Pero lo que sí escapa a mi imaginación es un retorno al campo o más rigurosamente un retorno al aislamiento. Y esto es interesante porque de una u otra manera la noción de “*rururbano*”, que se plantea en el documento, ha sido usada para referirse a una modalidad especial de retorno al campo pero que está lejos de la imagen que ofrece la literatura (mucho de ella más bien romántica) y la escasa evidencia empírica sobre procesos “*contraurbanizadores*” en los países desarrollados. En efecto, este traslado no significa un retorno al modo de vida rural sino la conformación de enclaves netamente urbanos en “ambientes rurales” más agradables y espaciosos pero con todas las comodidades urbanas. No hay nada de aislamiento y se trata de un movimiento muy selectivo cuya expresión más masiva son los condominios cerrados, marinas, countries y parcelas de agrado (que pueden llegar a convertirse en residencia principal) en la periferia lejana de las ciudades de la región pero crecientemente conectadas con infraestructura vial y electrónica.

Este patrón emergente de asentamiento de ciertos segmentos de las elites regionales, cuya evolución en un contexto de crisis económica como el actual es incierta, pone de manifiesto las posibilidades de disociar ruralidad de aislamiento o desconexión aunque, lamentablemente, también sugiere que la capacidad de lograr tal disociación no escapa a los sesgos económicos agudos prevaleciente en la región, ni tampoco a las constricciones que impone la localización (son acercamientos en un contexto de periferia metropolitana, no se trata de ámbitos remotos) ni menos a la distinción entre distancia física y social, pues, como muchos investigadores han subrayado<sup>103</sup>, esta nueva residencia en el campo no significa automáticamente convivir más con los campesinos.

---

<sup>103</sup> Rodríguez Vignoli, Jorge (2001), *Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?*, Santiago, CEPAL, Serie Población y Desarrollo, No. 16, LC/L.1576-P.

### 3. Capital social y género en el desarrollo rural: Comentarios al texto "Capital social y pobreza rural: las distancias y sus efectos", de Martine Dirven

María Nieves Rico<sup>104</sup>

Voy a hacer esta presentación desde mi condición de antropóloga y desde una perspectiva de género, y así abrir un diálogo con su condición de economista e interesada en el capital social más por su relación con lo productivo que con lo social, tal como ella lo explicita en su documento.

Primero, quiero referirme a un aporte de desmitificación importante con el que Martine inicia su texto. Inicia concluyendo que desde distintas perspectivas de capital social (a nivel del campesinado, la extensión, las familias, el empresariado, los clusters), el capital social está mucho menos presente en el campo, de lo que ella denomina el "ideario" latinoamericano hace preveer en cuanto a la cohesión social, la solidaridad y la confianza.

En este sentido, se apela a una representación social de lo campesino, que se inscribe en una metáfora comunitarista, que ha tendido a idealizar las relaciones sociales, de carácter cultural y precapitalista en el ámbito rural, y que se han expandido dentro de un discurso del desarrollo.

Es importante considerar que un discurso no es una descripción objetiva de la realidad, sino el reflejo de la lucha por definir la realidad en cierta forma y no en otra, por lo tanto siempre está estrechamente ligado al poder, produce efectos de verdad y participa en la producción de la realidad. Así, las percepciones y las definiciones que lo conforman llevan a políticas e intervenciones que tienen efectos concretos, y en muchos casos, como indica Martine, impactos que están signados por el fracaso.

Esto sucede no sólo en este ámbito. La formulación de políticas está plagada de estereotipos e imaginarios que sustentan discursos políticos sobre los hombres, las mujeres, los roles, el trabajo, la maternidad, la familia, las redes sociales, que son discursos de poder, de una visión del mundo que se pretende universalizar y naturalizar, pero que es particular (aunque homogenizadora) y sesgada (aunque se cree neutral).

Más allá de quienes son los portadores de la representación social a la que alude Martine, es necesario decir que desde la Sociología, la Antropología y la Economía rural hace tiempo que no se sostiene de manera generalizada, salvo por aquellos seducidos por posturas romanticistas, y que idealizan las culturas tradicionales del mundo rural y "bucolicizan" las relaciones a su interior, sin hacerse cargo del machismo, el caudillismo, el caciquismo, el compadrazgo y el clientelismo presentes en el campo, entre otras relaciones.

Los estudios muestran que, en el ámbito rural, existen hoy distintos niveles de confianza, que las relaciones de solidaridad conviven con fuertes antagonismos, que superviven formas cooperativas junto a relaciones competitivas, y que la cohesión social se encuentra principalmente en las unidades campesinas donde el componente étnico es un factor determinante de las relaciones sociales y de producción, así como de la identidad cultural de la comunidad, y en aquellas localidades de gran aislamiento geográfico. Todo esto contribuye a una resignificación de lo rural que está en ciernes.

Esto nos habla de la realidad compleja que es lo rural en la actualidad, de un collage, donde aporta a la resignificación una combinación de actividades económicas tradicionales y actividades innovativas con preponderancia del sector agroexportador.

Se podría decir que más allá de las definiciones censales a las que alude la autora, tal como lo dice el antropólogo Sergio González (2000),<sup>105</sup> hay una digitalización de lo rural desde lo urbano. Lo

<sup>104</sup> Antropóloga social. Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL. [mrnico@eclac.cl](mailto:mrnico@eclac.cl)

rural se define y determina desde lo urbano y bajo cierto etnocentrismo, y esto permea las políticas dirigidas al sector. Hay también una difuminación de la frontera rural-urbana y, en algunos casos, una reducción de la distancia psicológica (hoy se compra ruralidad como paisaje).

Lo rural en América Latina tiene una característica básica: su alta heterogeneidad en recursos naturales, en la configuración de la estructura productiva, en la conformación de los sujetos sociales, en las organizaciones y prácticas culturales, así como en la variedad de "pobrezas" existentes. En la actualidad resulta necesario abordar esta complejidad tanto desde sus distintos componentes como desde perspectivas teóricas que permitan conocerla en toda su extensión, e intervenir para asegurar un desarrollo rural más equitativo. Una de ellas es el enfoque de género, el que permite comprender mejor las diferencias y desigualdades existentes entre los papeles, las valoraciones, el acceso a los recursos productivos y la participación en los procesos de adopción de decisiones públicas y privadas de hombres y mujeres. A su vez, este enfoque también contribuye al análisis político-institucional (prácticas, intereses, objetivos, agendas, mecanismos, presupuestos) y las relaciones de poder que se encuentran en las organizaciones y en las relaciones entre los distintos actores sociales, políticos y económicos, lo cual es crucial para considerar el capital social y sus mecanismos de apropiación, reproducción y acumulación.

Si bien Martine menciona la heterogeneidad de la sociedad rural (grupos étnicos, religiosos y clases sociales), quiero hacer énfasis en un aspecto de la heterogeneidad -no sólo de presencia- sino de relaciones, de niveles de confianza, de acumulación de activos, motivaciones, dilemas y desafíos que se encuentra en el campo desde una perspectiva de género.

Consecuentemente, quisiera llamar la atención sobre la lógica homogeneizadora que el concepto o la estrategia de intervención de capital social puede conllevar, bajo un "discurso bueno", así como el peligro de simplificar la realidad, aún queriendo captar su complejidad, y el auto convencimiento de que este enfoque, así como otros, pueden ser utilizados sin modificación alguna para captar las inequidades existentes al interior de la sociedad campesina y la situación de las mujeres.

Surge en este contexto, la interrogante sobre cómo se vinculan los esfuerzos por movilizar, generar y fortalecer capital social. Es decir, ampliar las habilidades y capacidades para cooperar, confiar y alcanzar objetivos comunes que permitan superar la pobreza, en el contexto de políticas agrarias que buscan homogenizar los espacios productivos, y que dan por resultado la consolidación de pequeños grupos de productores "viables" y rentables para la inversión, que disponen de los recursos y los capitales necesarios para insertarse y conectarse con estos espacios, al mismo tiempo, que aumentan, o por lo menos no disminuyen los grupos de excluidos y al margen de las posibilidades de "capitalizarse".

En el campo queda claro que la igualdad formal de las reglas del mercado no es tal, cuando las condiciones de pobreza, o de género, no permiten ni siquiera jugar y entonces "hay que irse" (migrar).

Si para superar la pobreza el capital social debe articularse con otros activos, aumentarlos en calidad y cantidad y sobre todo ponerlos en movimiento, veamos cuales son algunos de esos activos para las mujeres, según la información disponible en la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL<sup>106</sup>, identificando algunas de las distancias/brechas de género, que hay que superar.

Desde el punto de vista de la población, el índice de feminidad en las zonas rurales muestra que hay de manera significativa menos mujeres que hombres. La cifra menor la tiene Uruguay con 73.7, y el promedio regional es de 92.5. Este comportamiento es diferente al de las áreas urbanas donde en todos los países el índice de feminidad es mayor de 100. Es notable que, según tramos de

<sup>105</sup> González Rodríguez, Sergio, (2000), Representaciones e Iconografía del Imaginario Rural en Chile. Un estudio sobre muestras calificadas", Programa PRORURAL, Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile.

<sup>106</sup> Ver <http://www.eclac.cl/mujer>

edad, los bajos índices rurales tienen su "peak" entre los 15 y 25 años. ¿Dónde están estas mujeres? Se supone que migraron.

En cuanto a educación, el promedio de escolaridad de las mujeres rurales es de 6 años (9 las urbanas), aunque existe una brecha generacional entre mujeres que no hay que desestimar por la potencialidad que implica para las más jóvenes (mejor educadas) y el obstáculo que representa para las mayores (con grandes rezagos).

En los hogares más pobres, se observa que los jóvenes varones entre 13 y 19 años asisten más a la escuela que las jóvenes, y son también ellos quienes más han completado 12 años de estudio, existiendo en algunos casos un brecha de hasta 20 puntos, como en Honduras. En éste y otros casos, se articulan factores de clase y género que son necesarios de abordar en cualquier programa de superación de la pobreza. Sobretudo cuando el índice de feminidad en la pobreza muestra que en las zonas rurales de Brasil, Paraguay, Chile, Costa Rica, Bolivia, Colombia la pobreza está sobre representada en las mujeres. República Dominicana es el caso extremo, presenta 115 mujeres pobres por cada 100 hombres pobres. Hay que considerar que estos datos se obtienen utilizando la metodología de línea de pobreza, que homologa a los pobres, si se usase otra, probablemente la situación se agravaría aún más. Asimismo, es importante destacar que en los distintos estratos de pobreza existe un número importante de hogares que son jefaturizados por mujeres, los cuales requieren de medidas de apoyo especiales dada la vulnerabilidad que presentan.

Desde un enfoque de género, es importante debatir en torno a las actividades realizadas tanto en el ámbito doméstico como en el mercado laboral, puesto que la invisibilidad del trabajo realizado por las mujeres al interior de los hogares y como familiares no remuneradas ha conducido a su no valoración económica y social y a desconocer no sólo el aporte que significa para el desarrollo sino también a ignorar que constituye uno de los principales obstáculos para el ejercicio del derecho al trabajo remunerado. Esto es particularmente notable en las áreas rurales, donde tradicionalmente se ha privilegiado el quehacer agrícola como actividad definitoria y se ha enviado al paquete ciego de la "complementariedad" y la "ayuda" todo el universo de los otros quehaceres que son asignados a las mujeres campesinas. Más allá de esta complementariedad no equitativa que se encuentra en la división sexual del trabajo rural, la tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo ha crecido del 23% en 1980 a más del 30% en 2.000, y en la última década las que más han aumentado su participación son las mujeres de 60 años y más (5.2 puntos porcentuales). El crecimiento más importante por ramas de actividad se da en agricultura (5 puntos), pero la presencia femenina en los empleos no agrícolas es cada vez mayor. Pero también se observa que las tasas de participación laboral de las mujeres pobres son mucho menores que las de las no pobres, mientras que para los hombres su condición de pobreza no afecta significativamente su participación laboral. El porcentaje de mujeres que no tienen ingresos propios en las áreas rurales es muy alto, pero sustancialmente mayor en los hogares pobres. Estas mujeres presentan una falta de autonomía económica que tiene consecuencias directas sobre su capacidad de negociación y de decisión al interior de los hogares, y varios estudios muestran que al carecer de ingresos y bienes propios son más vulnerables frente a la violencia, independientemente del nivel socioeconómico y el clima educacional del hogar. A la vez, esta casi nula capacidad económica, sumada al aislamiento, se ha constituido en una importante barrera para participar en actividades colectivas, que muchas mujeres del área rural tratan de superar, así como tiene impacto sobre el "capital social familiar" al que hacer referencia Martine.

La propiedad y titularidad de la tierra y la gran brecha existente entre hombres y mujeres es crucial, por su peso no sólo en los beneficios económicos directos y la superación de la pobreza, sino en la negociación con los actores privados y públicos, el acceso a créditos, la capacitación y la transferencia tecnológica, y la participación en la adopción de decisiones en las comunidades y asociaciones, todo lo implica acumular "capital social". La desigualdad de género en la propiedad de la tierra tiene su origen en los privilegios que disfrutaban los hombres en el matrimonio, la

preferencia por los varones en las prácticas de herencia, el sesgo masculino en los programas de distribución y titulación de tierras y el sesgo de género en el mercado de tierras, en el que es menos probable que las mujeres participen exitosamente como compradoras (Deere y León, 2000).<sup>107</sup>

En cuanto a la asociatividad, encontramos nuevas formas impulsadas desde las mujeres o donde ellas participan. Casi todos los países presentan asociaciones de mujeres campesinas e indígenas, quienes desde una identidad cultural específica desarrollan acciones reivindicativas y quienes tienen un importante impacto sobre el empoderamiento de las mujeres rurales, en la medida de su fortalecimiento como actoras sociales y políticas capaces de tender puentes con otras organizaciones, aunque tienen menos impacto en el "control" sobre sus propias vidas y decisiones (que también forma parte del proceso de empoderamiento).

También las han ido ingresando, incluso en contra de los usos y costumbres, a asociaciones tradicionales de las que estaban ausentes, tales como las juntas de agua o las asociaciones de usuarios de riego. Esto se asocia con los mayores niveles de instrucción, con los ecos de la modernidad en el campo, pero sobretodo con la ampliación de las titularidades de agua y tierra a las mujeres, ya sea por la presencia de hogares jefaturados por mujeres (en torno al 20%) y predios a su cargo, por la migración masculina o por, como lo muestran los datos, una mejora en términos de equidad de género en cuanto a la herencia.

Asimismo, en muchos de los países de la región existen actualmente esfuerzos por promover la formación de empresas de mujeres en las áreas rurales. Por ejemplo, en México en 1995 en la Secretaría de la Reforma Agraria estaban registradas más de 6.000 Unidades Agrícolas-Industriales de mujeres, y éstas son solo una parte de este tipo de colectivos. Analizar la distancia económica de estas empresas sería algo interesante.

Incluso el municipio rural está surgiendo como un gravitante espacio de disputa e incidencia donde las mujeres están haciéndose un lugar.

Desde el punto de vista de la subjetividad de las actoras, estudios cualitativos muestran que la participación en las distintas organizaciones tiene un valor altísimo, para sobretodo en términos socio-afectivos.

Finalmente, Martine plantea en su texto un tema sumamente interesante: las distancias, incorporando el aspecto territorial al debate del capital social. Se refiere a la distancia física-territorial, la distancia económica, la distancia cultural a lo cual yo agregaría la distancia social y la distancia/brecha de género. El acortamiento de las distancias es una aspiración real y permanente entre el campesinado. Los caminos, y los medios de transporte, a los que suman las nuevas tecnologías de comunicación e información, aparecen como las arterias de la modernidad, de la integración social y a los mercados, y de la superación de la pobreza.

La conectividad deseada no sólo se refiere al acercamiento físico, sino también a la eliminación de todas las formas de aislamiento y, en algunos casos, del fundamentalismo autoreferente, sin renunciar por eso a los estilos de vida y las señas de identidad cultural.

---

<sup>107</sup> Deere, Carmen Diana y Magdalena León, (2000), Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina, Tm Editores, Bogotá, Colombia.

## **V. Panel 4: “El capital social en cinco localidades rurales de Chile”**

---

### **A. Marco conceptual y metodológico**

**John Durston, Daniel Duhart,  
Francisca Miranda y Evelyn Monzó**

#### **1. Antecedentes del estudio comparativo**

El estudio de casos que se presenta en este documento analiza el impacto de programas públicos de superación de la pobreza rural en las dinámicas del capital social de cinco localidades campesinas de Chile: Ajial de Quiles y Cerro Blanco en la IV región, La Cruz, en la VI región; Minas de Huimpil y Nahuelco en la IX región. Esta problemática fue abordada a través de una visión holística hacia los diferentes actores institucionales, sociales y políticos involucrados en la implementación de tales programas, analizando sus múltiples influencias, intereses y prácticas a nivel local.

Se partió del supuesto que el examen de las situaciones concretas en que estos actores se interrelacionan y negocian la implementación de las políticas sociales, puede contribuir a la detección de aprendizajes o de prácticas viciadas de interrelación que facilitan o entorpecen los objetivos perseguidos por la intervención estatal. Se analizó el grado de acción colectiva que se lleva a cabo en estas comunidades y como ésta se ha visto afectada con los diferentes tipos de intercambio establecidos con las agencias de desarrollo.

En este marco, se plantearon como objetivos específicos de esta investigación: identificar tipos de capital social, caracterizar el desarrollo histórico de estas formas, identificar los diferentes agentes que establecen la interacción Estado – comunidad y determinar qué factores en dicha relación contribuyeron a fortalecer o a debilitar el capital social de los grupos destinatarios.

## **2. Marco conceptual**

Los cambios en el contexto de la política social en América Latina ameritan un enfoque novedoso para aproximarse tanto a su contenido como a su implementación. Una mirada de conjunto supone integrar en el análisis aspectos relativos tanto a la intervención estatal misma como al desarrollo comunitario, que puede verse afectado positiva o negativamente por ésta.

Las principales transformaciones en este ámbito se refieren a la proliferación de actores involucrados en la política social (asociaciones privadas-públicas, alianzas tripartitas cuyos actores -agencias de gobierno, ONGs, organizaciones comunitarias y agencias del sector público no estatal), hay una mayor profundización del alcance de la política social en el nivel individual y comunitario, al incrementarse el rol del gobierno local, y existe una mayor heterogeneidad ideológica en su implementación, por los múltiples y complejos efectos de la urbanización, la modernización y los procesos democráticos (Roberts, 2001).

Ello ha llevado a flexibilizar las políticas sociales y a multiplicar las situaciones de interfaz en las que sus actores se encuentran, confrontan y negocian sus diferentes etapas. También los discursos usados en política social son más heterogéneos, de tal forma que en su resultado final van a incidir diferentes perspectivas e intereses, provenientes de agencias de crédito internacional, de instituciones a nivel de gobierno nacional regional o local, grupos de apoyo internacional o comunidades destinatarias.

Con el objetivo de determinar cómo las formas de relación existentes entre los actores involucrados en las políticas sociales impactan la red de relaciones de una comunidad, esta investigación se desarrolló desde una perspectiva de Interfaz, enfoque difundido desde la Universidad de Wageningen que ha sido aplicado frecuentemente al desarrollo rural. La esencia de este marco interpretativo es, como señala Long: “explorar cómo las discrepancias de interés social, interpretación cultural, conocimiento y poder son intermediados, perpetuados o transformados en puntos críticos de confrontación y cooperación” (1999, p. 21).

El manejo de los efectos indirectos o inesperados de las políticas sociales dependen de la posibilidad de contar con mecanismos adecuados para transformar los conflictos de intereses en vinculaciones sinérgicas y cooperativas entre los actores. Un análisis que permita identificar el contenido, las interpretaciones e información presentes en tales relaciones, contribuye a identificar prácticas que facilitan u obstaculizan sus directrices. El capital social ha sido utilizado como herramienta conceptual para determinar este contenido, al menos en tres aspectos –confianza, cooperación y reciprocidad- que forman parte de su definición más general.

### **a) El aporte del capital social a la comprensión de las dinámicas de interfaz**

En la literatura existente, el capital social puede ser entendido de manera genérica como el recurso intangible, que posibilita o capacita a las personas y grupos a la obtención de beneficios a través de sus relaciones sociales.

Cuadro 18

## ALGUNAS DEFINICIONES DE CAPITAL SOCIAL

Autor	Definición de capital social
Robert Putnam	Asociaciones de cooperación social, asociaciones horizontales: redes sociales y normas asociadas que afectan la productividad de la comunidad
James Coleman	Amplia el concepto de Putnam, al incorporar asociaciones verticales (con relaciones jerárquicas y distribución de poder desigual).
Francis Fukuyama	Recursos morales y mecanismos culturales que contribuyen a una sociedad civil saludable y al buen funcionamiento institucional.
Douglas North Y Olson	Incorpora no sólo las relaciones informales, horizontales, locales jerárquicas sino también as relaciones formales e institucionalizadas y las estructuras de gobierno, el régimen político, el estado de derecho, el sistema judicial y las libertades civiles y políticas.
Banco mundial	Instituciones, relaciones, actitudes y valores que gobiernan la interacción de las personas y facilitan el desarrollo económico y la democracia.
Durston, John	Contenido de ciertas relaciones e instituciones sociales, caracterizadas por actitudes de confianza y por conductas sostenidas de reciprocidad y cooperación.
Pierre Bourdieu	El capital social (Capital social. Capital cultural, capital económico, capital simbólico) es un tipo de capital, entre otros, que permite la movilidad de los agentes de un espacio social determinado.
Deepa Narayan	<p><b>Bonding:</b> "Capital social de lazos", que genera lazos de unión entre los miembros de una misma comunidad. Se limita a contribuir al bienestar de sus miembros.</p> <p><b>Bridging:</b> "Capital social de puente", que genera sinergia entre grupos disímiles. Abre oportunidades económicas a aquellos que pertenecen a los grupos menos poderosos o excluidos.</p>

Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de revisión bibliográfica.

Las definiciones del capital social son bastante amplias, pero tienden a resaltar ciertos contenidos de la sociabilidad que permitirían la obtención de bienes escasos a través de emprendimientos o acciones colectivas, es decir, tienden a enfatizar el potencial positivo, funcional e instrumental de las relaciones sociales. Flores y Rello (2003) distinguen tres componentes básicos en la mayoría de ellas:

- *Las fuentes y la infraestructura del capital social*, es decir, aquello que hace posible su nacimiento y consolidación: normas, redes, cultura e instituciones.
- *Las acciones individuales y colectivas* que esta infraestructura hace posible.
- *Las consecuencias y resultados* de estas acciones, que pueden ser positivas o negativas.

Las investigaciones en torno al capital social han enriquecido su debate conceptual y metodológico y han permitido poner a prueba su alcance explicativo. En los estudios relacionados al desarrollo económico, se identifican cuatro enfoques del concepto: comunitario, de redes, institucional y el sinérgico<sup>108</sup>.

La definición de capital social utilizada en este estudio se inserta en la visión sinérgica, la cual intenta integrar el trabajo proveniente del enfoque comunitario, de redes y de instituciones, bajo el supuesto que los Estados, las empresas y las comunidades, no poseen por sí solos los recursos para promover un desarrollo sostenible, y se requiere de complementariedades entre diferentes sectores.

<sup>108</sup> Estas perspectivas se encuentran desarrolladas en: Woolcock, Michael y Narayan, Deepa, 2003. La visión comunitaria, identifica el capital social como organizaciones locales, como clubes y asociaciones y grupos cívicos. Se interesa por la cantidad y densidad de estos grupos, subrayando este recurso como potencial para enfrentar pobreza, pero enfatizando al mismo tiempo la necesidad de generar alianzas con entidades externas a la comunidad, para que este capital social no sea sólo un sustituto de los recursos y servicios provistos por el Estado. La perspectiva de redes destaca la importancia de las asociaciones verticales y horizontales. Supone que las comunidades y grupos cuentan con dos dimensiones del capital social: redes extracomunitarias (capital social de puente) y lazos intracomunitarios (capital social de unión). Con el tiempo, y en la medida que cambia el bienestar de una comunidad, varía el cálculo óptimo de los costos y beneficios asociados a las combinaciones de las dos dimensiones. La visión institucional sostiene que la vitalidad de las redes comunitarias y la sociedad civil es, en gran parte, resultado de un contexto político, legal e institucional. Mientras el enfoque de redes y comunitario tratan el capital social como variable independiente que da resultados buenos o malos, el enfoque institucional trata al capital social como variable dependiente.

La investigación parte del supuesto que el capital social no es solamente un recurso que poseen los individuos en sus redes personales, sino también grupos y comunidades bajo la forma de instituciones y sistemas complejos (Durston, 2001). Esto significa que el capital social está presente en diversos grados y formas en las instituciones del Estado, el mercado y la sociedad civil (Flora y Butler, 2003).

Se deduce de lo anterior la replicabilidad del capital social desde el nivel micro al macro: desde una vida comunitaria basada en lazos de parentesco a sociedades organizadas por instituciones formales. Se supone que el nivel de confianza, las normas y valores que vigilan y sancionan los miembros de un grupo, pueden extenderse y difundirse al resto de la sociedad (Woolcock y Narayan, 2003). Ello hará que los recursos asociados al capital social circularán o se acumularán en función de una determinada posición en la estructura social, distribución asimétrica que hará que el capital social entrañe costos y beneficios. En otras palabras, los lazos sociales serán un pasivo o un activo dependiendo del contexto y los fines últimos que involucre el uso del capital social.

En el marco de este enfoque más integrativo de capital social, se siguió la definición de Coleman (1990), quien considera el capital social como un recurso de las personas, los grupos y las colectividades en sus relaciones sociales horizontales y verticales, y de Bourdieu (1985), quien analiza sus relaciones sistémicas con otras especies de capital, cuyas combinaciones permitirán el desplazamiento de individuos y grupos en la estructura social.

#### **b) La interfaz agentes estatales – comunidad campesina abordada por el estudio**

La investigación comenzó con la detección de diversas formas de capital social (individual, grupal y colectivo<sup>109</sup>) presentes en seis localidades campesinas, analizadas no sólo como parte de las dinámicas internas comunitarias (sociales, culturales e históricas), sino, también, en sus formas externas de asociatividad y eslabonamiento, que pudieron incluir “ligazones” con el Estado.<sup>110</sup> Es decir, se intentó determinar los puntos de convergencia y divergencia entre lazos intra y extracomunitarios, bajo el supuesto que las esferas institucionales del Estado y la comunidad se superponen en diferentes tipos de relaciones que pueden ordenarse en un continuo que va desde la sinergia a la exclusión social<sup>111</sup>.

Esta interrelación fue entendida como una interfaz o “área de intercambio entre dos o más sistemas socioculturales” (Long, 2001). En las interfases intersectan campos sociales o ‘mundos de vida’ diferentes que ajustan sus respuestas en un espacio común, de acuerdo a percepciones mutuas. La interfaz entre agentes estatales y comunidad campesina fue considerada como un ámbito

<sup>109</sup> Entendemos por *capital social individual* la extensión de relaciones diádicas en redes ego-centradas que la persona puede activar para su beneficio individual (horizontales o verticales). El *capital social grupal* se refiere a grupos relativamente estables de alta confianza y cooperación, donde se combinan lazos horizontales de reciprocidad con verticales. El *capital social comunitario* es definido como instituciones locales formales que operan como sistemas de autogestión, poseen participación, normas de conducta, control social. Estas formas pueden extenderse más allá de los límites comunitarios en lo que se define como *capital social externo* (Durston, 2000). Esta tipología puede complementarse con otras definiciones de capital social establecidas por M. Woolcock y D. Narayan: capital social de creación de redes de relaciones en un grupo determinado (**Bonding**), que corresponde a vinculaciones entre personas y grupos homogéneos establecidos sobre la base de criterios homogéneos (como clase, etnicidad, género etc.). Son vínculos íntimos y de propósitos múltiples. Se añade la distinción entre capital social de creación de sinergias entre grupos disímiles - vínculos intersectoriales entre grupos de valores distintos: conecta diversos grupos de la comunidad y también grupos ajenos a ella - de creación de sinergias entre grupos (**bridging** - vínculos horizontales) y creación de relaciones externas (**linking** - vínculos verticales). Son vínculos instrumentales, unifuncionales y no redundantes ( Ver Flora y Butler, 2003).

<sup>110</sup> Varios autores han reflexionado en torno al capital social “externo”: ‘linkage’ (Woolcock, 1998); ‘fuerza de los lazos débiles’ (Granovetter, 1973); ‘densificación’ y el ‘scaling up’ del capital social comunitario hasta el nivel regional (Fox, 1996); ‘sinergia’ (Evans, 1996).

<sup>111</sup> Entendemos por el sector del Estado a las organizaciones y funcionarios de la administración pública local y el nivel comunitario lo entendemos como toda la institucionalidad formal e informal de las localidades campesinas, reconociendo la heterogeneidad de las organizaciones de primer y segundo nivel (de diferente peso y diferente nivel de reconocimiento por parte del Estado, por tanto ejercen diferente influencia política en las decisiones que se toman a nivel del Estado: esta es la vía de que disponen los grupos excluidos).

dinámico de relaciones en tensión, donde se negocian decisiones, hay competencias por recursos escasos y donde cada actor desarrolla un potencial estratégico para posicionarse mejor. Está sometida en mayor o menor medida a las presiones del mercado.<sup>112</sup> Roberts (2001) define seis formas básicas en la interfaz entre programas públicos y comunidades campesinas: a) complementariedad, b) incrustación, c) tecnocracia, d) competitividad, e) clientelismo y f) excluyente.

Tanto la estructura como el contenido del capital social de las comunidades campesinas y su relación positiva o negativa, en relación a metas sociales más amplias, con otros tipos de capital, permiten contribuir al análisis y fortalecimiento comunitario, porque el capital social puede tener diferentes efectos dependiendo del uso que se haga de él en sus diferentes ámbitos de formación y expresión. A partir de esa información, es posible establecer mecanismos de mediación y articulación favorables para los destinatarios de programas. Es conocido ya el hecho de que *en la medida que las redes de los pobres se diversifican, lo mismo ocurre con su bienestar* (Woolcock y Narayan, 2003). Los grupos de pobres generalmente no disponen de la capacidad de networking (establecimiento de contactos y redes) y por estar excluidos de redes o carecen de vínculos con las instituciones sociales, tienen mayores dificultades de acceso a trabajos buenos, seguros, beneficios, servicios sociales etc.

### 3. Marco metodológico

Esta investigación fue realizada por un equipo interdisciplinario de antropólogos, historiadores y sociólogos, quienes desarrollaron el estudio en un marco de “eclecticismo metodológico”, es decir, optando por la combinación de varios métodos dentro de un enfoque general cualitativo. Se utilizaron mayormente técnicas etnográficas clásicas -observación participante, regulares visitas a terreno y entrevistas en profundidad tanto en el espacio local como comunal- desde diciembre del año 1999 y marzo del año 2002, período durante el cual la información fue constantemente sometida a varios procesos de triangulación. En una etapa posterior, con el objetivo de fortalecer el enfoque metodológico se aplicaron procedimientos de la "teoría aterrizada y fundamentada" (Grounded Theory).

Las comunidades fueron seleccionadas de acuerdo a la particularidad de los actores institucionales, sociales y políticos que participaron en el proceso de implementación de los programas de superación de la pobreza rural: funcionarios del gobierno local y de agencias de desarrollo; técnicos de empresas de transferencia tecnológica, campesinos autónomos y corporativizados, partidos políticos etc. Tanto en la sexta como en la cuarta región se seleccionaron las comunidades en función de su participación en el Programa PRODECOP SECANO y en la novena región las dos comunidades mapuches consideradas, respondieron al interés de incluir experiencias vinculadas al desarrollo indígena. Esta diversidad de unidades en estudio, tanto en sus condicionantes socioculturales como medioambientales, respondió a la necesidad de evaluar el impacto de las políticas sociales en comunidades agrícolas de la zona norte, en pequeños agricultores de la zona central y en comunidades con componentes étnicos.

Se utilizó el término comunidad para referirse a una noción geográfica que se acerca, en la práctica, más a la idea común de vecindario que al clásico concepto de comunidad, definido por autores clásicos de la teoría social<sup>113</sup>. En este sentido, las localidades rurales abordadas en este estudio poseen ciertas características identitarias y de parentesco, que las acercan en mayor o menor

---

<sup>112</sup> Las personas desempeñan un papel en cada una de estas esferas: en el Estado, en su calidad de ciudadanos; como parte de la sociedad civil, en tanto participantes de grupos de interés que comparten ciertos valores y como parte del mercado, en su condición de productores y consumidores. Estas tres esferas no son unidimensionales y existe cierta tendencia a que alguna de ellas predomine sobre las otras, por ejemplo, el poder de los distintos sectores de la sociedad civil es muy desigual, lo que refleja las desigualdades que existen en la sociedad en su sentido más amplio (Flora y Butler, 2003). Los campesinos son grupos más o menos excluidos de una o más de estas esferas.

<sup>113</sup> Max Weber señala que “una comunidad es lo opuesto al conflicto, mientras que sociedad significa un compromiso de intereses en conflicto”. Ver Max Weber, 1964.

medida al tipo ideal sugerido, pero sin duda asumen formas propias en tanto interactúan de manera dialéctica con el medio urbano, el contexto comunal, regional o nacional. Por esto, los procesos de triangulación a los que fueron sometidos los datos se asumieron desde la perspectiva de los diferentes actores involucrados.

La triangulación es comúnmente definida como una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, que iluminando diferentes aspectos de una misma realidad, permiten su ubicación precisa en un contexto dado. Uno de los primeros autores en codificar esta práctica desde las ciencias sociales fue Denzin (1978) que la definió como la “combinación de metodologías para un mismo fenómeno”.

En el caso de la investigación realizada, la triangulación fue asumida no sólo a partir de la contrastación de fuentes primarias y secundarias de datos, sino como triangulación de investigadores, de información<sup>114</sup>, de enfoques teóricos y, con algunos matices, metodológica. Ello respondió a la convicción de que los datos no están dados en la realidad, sino que responden a una construcción del equipo investigador. Se partió del supuesto de que “el dato no es equivalente a la información brindada y verbalizada por los actores: más bien hay que sumar a su construcción, aquello que se calla, y que en ocasiones se niega” (Elbaum, 1994). El dato se construye a partir de información contradictoria, y debe ser analizado en relación con otros posibles datos que lo contradigan.

La triangulación de investigadores pretendió alcanzar síntesis superadoras entre las posibles versiones o contradicciones encontradas entre actores, y en última instancia, entre las diferentes observaciones e interpretaciones establecidas por cada investigador. A veces la triangulación de investigadores también, puede incluir la incorporación de beneficiarios en diferentes instancias del estudio. Si bien en una primera etapa el equipo trabajó con entrevistas individuales o familiares, posteriormente, con el fin de realizar una evaluación comunitaria de los diferentes programas y proyectos implementados en las localidades, se utilizaron algunas técnicas participativas como entrevistas grupales y devolución de la información a las comunidades<sup>115</sup>. Esta evaluación participativa de la intervención estatal, intentó ir más allá de la verbalización de opiniones sobre un proyecto y pretendió una articulación de las opiniones de los destinatarios con las del equipo de investigadores, contribuyendo a redefinir algunos datos y el rol de los mismos dentro de la dinámica comunitaria (Rodríguez Bilella, 2001).

En cuanto a la triangulación de personas, es decir, en cuanto a la selección de los actores como unidades de análisis al interior de la comunidad, se realizó una selección consciente, aunque no caprichosa de las personas a entrevistar u observar. En el estudio se utilizó el clásico método “bola de nieve” por el cual un informante deriva a otros para sumar testimonios, “la bola de nieve” no crece en cualquier dirección ni azarosamente, sino a través de los carriles de la trama social previamente existente a la llegada de los investigadores (ibid).

Por otra parte, se realizaron entrevistas al personal de las agencias de desarrollo que mantenía vínculos regulares con las comunidades. Ello involucró desplazamientos y cierta participación del equipo en actividades llevadas a cabo en centros urbanos de influencia para las localidades en estudio (actividades municipales, reuniones comunales de productores, actividades recreativas etc.). Esto, para determinar la permeabilidad de las redes intracomunitarias y otras interacciones de agentes relevantes de la comunidad en el escenario comunal.

En una etapa más avanzada de la investigación y para facilitar la mirada comparativa entre los casos, se utilizó la ‘Teoría fundamentada’ o ‘aterizada’ correspondiente a una metodología de

<sup>114</sup> En la triangulación de información se incluye la triangulación de personas (información brindada por distintos actores en un mismo escenario); de espacios (que contempla el acceso a un fenómeno en distintos ámbitos geográficos, en este caso, el nivel comunitario-local y comunal) y de tiempos (más cercana a evaluación tipo seguimiento y monitoreo).

<sup>115</sup> Esta actividad se desarrolló en base a tres ejes: levantamiento de la memoria histórica de las comunidades, diagnóstico de necesidades y problemas y evaluación a los diferentes proyectos implementados en los últimos quince años, aproximadamente.

carácter inductivo que facilita la comparación e iteración de la información recolectada, la cual se analiza en constante contrastación con nuevos datos de terreno. Otros aspectos relevantes de este método tienen relación con la colaboración e intercambio dialéctico del grupo de trabajo, la selección de entrevistas en función del tema teórico y buscando situaciones extremas (muestreo teórico), la codificación y categorización del material de las entrevistas – conductas observadas y discursos- desde un nivel descriptivo, en un orden jerárquico y pasando por diferentes niveles de abstracción, para culminar, finalmente, con la emergencia de hipótesis y teoría.

La Teoría Fundamentada, más que 'probar' hipótesis en terreno, pretende generar hipótesis de trabajo que son nuevas y más 'aterrizadas' en la realidad empírica, a partir de una cercanía progresiva con la complejidad de toda realidad social. Al contrario del método experimental o semiexperimental, mantiene los marcos teóricos pre-existentes lo más lejos posible de la investigación en terreno: usa entrevistas abiertas sobre un tema simple de estudio, en vez de delimitar variables independientes y dependientes y excluir el resto de la información del entorno. Sin embargo, la iteración entre comparación, generación de hipótesis y vuelta al terreno implica la formulación de cuestionamientos a la literatura.

La última fase del proyecto se concentró en el esfuerzo por generar nuevas interpretaciones de valor teórico y de implementación en políticas públicas, siempre tratando de mantenerse muy cerca de la base empírica de esta construcción inductiva. Las experiencias descritas en los artículos que siguen, servirán además de base para la comparación de problemas teóricos y de política que surgen de una comparación con estudios realizados en Guatemala<sup>116</sup>. Se espera tener un impacto en la eficacia de programas y proyectos orientados a la reducción de la pobreza rural y al fortalecimiento del papel de la social civil rural en el desarrollo.

---

<sup>116</sup> Un primer producto consolidado es el libro de John Durston “El capital social campesino en la gestión del Desarrollo rural. Díadas, equipos, escaleras y puentes” CEPAL, Enero 2003. Se espera un nuevo libro en que se combinan la discusión teórica y la información empírica sobre el capital social campesino, política pública y pobreza rural en Chile, Guatemala y América Latina.



## Bibliografía

---

- Bourdieu, P. (1985), “The Forms of Social Capital” en Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, ed. J. Richardson, N.Y. Greenwood.
- Bourdieu, (1999), “Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción”. Editorial Anagrama, Barcelona, España.
- Coleman, James (1990), “Social Capital”, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Denzin, Norman (1978), “The Research Act”, Mc Graw-Hill, New York.
- Durston, John (2000), *¿Qué es capital social comunitario?*, Serie Políticas Sociales, Nº 38 (LC/L.1400-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.38.
- \_\_\_\_\_ (2001), “Capital social: parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América and the Caribbean”. Ponencia presentada para la Conferencia ”Hacia un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, septiembre 2001. CEPAL.
- Elbaum, Jorge Norberto (1994), “Métodos y tradiciones simbólicas”, Mimeo, ponencia presentada a las Primeras jornadas sobre Etnografía y métodos cualitativos, IDES. Buenos Aires.
- Evans, Peter (1996), “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy”, *World Development*, vol. 24, Nº 6
- Flora, J. y Butler, C. (2003), “Desarrollo comunitario en las zonas rurales de los Andes”. Atria R. y otros (comps.) en *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL, Universidad del Estado de Michigan.
- Flores, Margarita y Rello, Fernando (2003), “Capital social: virtudes y limitaciones” en Atria y otros (2003) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL y Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile.

- Fox, Jonathan (1996), "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Granovetter, Mark (1985), "Economic Action and Social Structure: The Problem of Groups", *Berkeley Journal of Sociology*, vol. 91, N° 3.
- Long, Norman (2001), "Development Sociology: Actor Perspectives". Routledge, New York and London.
- Long, N. (1999), "The Múltiple Optic of Interface Analysis". UNESCO Background Paper on Interface Analysis.
- Narayan, Deepa y Cassidy, Michael (2001), "Acercamiento dimensional para medir capital social: desarrollo y validación de un inventario del capital social" *Current Sociology*, March 2001, Vol. 49 (2): 59-102. SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi).
- Roberts Bryan (2001), "Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de la ciudadanía: una perspectiva de interfaz". Documento elaborado para el taller Agencia, Conocimiento y Poder. Nuevas direcciones. Wageningen 14 y 15 de diciembre 2001.
- Robinson, L et. al (2000), A Social Capital Paradigm for Poverty Reduction. Preparado para la Conferencia "Hacia un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe" septiembre 2001. CEPAL.
- Rodríguez Bileilla Pablo D (1997), "Evaluación de proyectos y triangulación: acercamiento metodológico hacia el enfoque centrado en el actor. "Estrategias de vida y cambio tecnológico: un caso de desarticulación" *Revista Desarrollo agroforestal y comunidad campesina*, N 31, GTZ, Salta, Argentina, diciembre 1997.
- Weber, Max (1964), "Economía y sociedad", Fondo de Cultura Económica, México.
- Woolcock, Michael (1998), "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", *Theory and Society*, Vol. 27 (2), , páginas 151-208.
- Woolcock, Michael y Narayan, Deepa: "Capital social: Implicancias para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo" en:  
<http://poverty.worldbank.org/library/subtopic.php?topic=4294&sub=5020>

## B. Exposiciones

### 1. Movilización comunitaria y dinámicas clientelares: el impacto de programas públicos en una localidad campesina

Francisca Miranda\*

#### a) Introducción

Este artículo analiza un caso de un estudio comparativo desarrollado en cinco localidades campesinas, que pretendió identificar tipos de capital social que pudieran arrojar algunas hipótesis referidas a la interrelación de esta localidad con agentes estatales en el marco de proyectos de desarrollo social o productivo.

Durante el desarrollo de la investigación, esta temática abrió interrogantes metodológicas no sólo referidas a las limitaciones del concepto de “capital social comunitario”, sino también a la amplitud de interfases involucradas en la relación agentes estatales – destinatarios. Como en muchas localidades rurales, las formas tradicionales de cooperación en el ámbito productivo y agrícola y aquellos activos que podrían considerarse como parte de un “capital social campesino” están en constante transformación y superponen prácticas tradicionales y modernas que rebasan las estructuras de parentesco; emergen redes que alcanzan desigual incidencia en el ámbito comunal, según la capacidad de algunos agentes “comunitarios” para instrumentalizar dichas relaciones sociales a título personal o de la comunidad.

En la comunidad de la Cruz (VI región de Chile) esto es especialmente visible en la estructuración de los liderazgos locales, que en su manifestación clientelar-partidista ejemplifican no sólo estrategias individuales y comunitarias en constante reelaboración para interlocutar con los agentes estatales y obtener beneficios para la comunidad en su conjunto, sino también, forma parte de una estructura de control político que consolida a elites locales para intermediar la relación de las localidades con el Estado, en clara contradicción con el discurso de las políticas públicas. Es posible suponer que estas dinámicas se determinan por el tipo de articulación que esta localidad ha logrado establecer con los agentes estatales, articulación que genera una constante redistribución del capital social al interior de la misma.

El objetivo de este texto es aproximarse a esta problemática y abrir hipótesis de trabajo en relación a la exploración de las potencialidades del capital social como herramienta de superación de la pobreza rural: Cómo se reordenan las relaciones intracomunitarias en virtud de la relación Estado- “comunidad” y en función de las dinámicas clientelares, que pueden ser percibidas por la misma como “virtuosas” para su propio desarrollo?. ¿Cómo se traducen en obstáculos concretos para la sustentabilidad de la intervención estatal?

El marco general de esta reflexión está planteado desde una mirada etnográfica hacia los lazos intra y extra “comunitarios”, incluyendo la acción de los agentes de desarrollo local que regularmente mantienen diferentes tipos de vinculación e intercambios con la localidad estudiada.

#### b) Antecedentes generales de la localidad de La Cruz

La Cruz es una pequeña localidad agrícola ubicada en la comuna de Lolol, provincia de Colchagua, sexta región del Chile. Se encuentra aproximadamente a 34° 25' lat. sur y 71° 38' lat. oeste, en la Cordillera de la Costa a una altura de 100 metros sobre el nivel del mar. La comuna de Lolol se ubica entre los cerros que se concentran en la vertiente oriental de la Cordillera de la Costa, en un sector denominado “Secano Costero Interior”. Sus recursos hídricos están sujetos a la cuenca del estero Lolol, que es a su vez parte de la cuenca de Nilahue. Los usos de los suelos en la comuna

\* Antropóloga Social, Universidad de Chile. Consultora División de Desarrollo Social, CEPAL. [fmiranda@eclac.cl](mailto:fmiranda@eclac.cl)

han variado en los últimos treinta años. De cultivos tradicionales (cereales, cítricos y viñas) se ha pasado al mayor rendimiento de praderas naturales (mejoradas y no mejoradas) (Schneider 1999: 37). Igualmente, hay una menor presencia del ganado ovino y una mayor explotación del ganado caprino. El cambio en la producción ha ocurrido debido al deterioro y erosión de los suelos.

La localidad de La Cruz cuenta con una población de 363 personas (187 hombres / 176 mujeres), distribuidas aproximadamente en sesenta familias, en su mayoría descendientes directos o indirectos de dos familias fundadoras, que poblaron el sector a principios del s. XIX.

Su producción agrícola -pequeños huertos frutales, cítricos y viñas, y en menor medida cultivos tradicionales, tanto anuales como permanentes, como el trigo- se orienta principalmente al autoconsumo familiar, aunque según las posibilidades de cada familia en algunas ocasiones se comercializa parte de la producción. Los principales problemas para esta actividad son el bajo precio de los productos, el alto costo de los fertilizantes e implementos técnicos para lograr un volumen competitivo, y el alto costo de los medios de transporte para llevar la producción al pueblo. En general, la comercialización queda supeditada al apoyo estatal de los programas de desarrollo agropecuario, pero éstos realizan algunas exigencias que limitan las posibilidades de postulación: la legalización de títulos de propiedad, el número limitado de beneficiarios por cada predio y la no morosidad con las agencias estatales.<sup>117</sup> Ello, sumado al bajo potencial productivo de la tierra, la falta de información y las dificultades de acceso a los mercados de tierra y créditos, hacen de la actividad agrícola una fuente de ingreso insuficiente para asumir las necesidades del grupo familiar.

El trabajo "asalariado" es la principal fuente de ingresos en La Cruz, generalmente de carácter temporal en los fundos vitivinícolas vecinos. Otra fuente laboral es la agroindustria y las empresas frutícolas de la zona central del país, desde Rancagua a Curicó, hacia donde emigran varones, mujeres y niños en temporadas de poda, raleo y cosecha. Esto ha contribuido a la dispersión de la población joven al interior de la comuna, pero también ha favorecido la ampliación de las redes locales. En los últimos años han aumentado los matrimonios con habitantes de localidades relativamente cercanas y la ampliación de contactos que posibilitan el acceso a nuevas fuentes laborales.<sup>118</sup>

En la localidad de La Cruz existe sólo una escuela básica que cubre los primeros años de enseñanza. El último ciclo de educación básica y media debe continuarse en el liceo de Lolol. La carencia de recursos para completar los estudios genera alta deserción escolar, especialmente en el segundo ciclo escolar (enseñanza media). En cuanto a la salud, los habitantes de La Cruz deben acudir a Lolol, donde hay un hospital, y un consultorio adyacente a él, que atiende a la totalidad de la comuna.

Las condiciones de pobreza y extrema pobreza que afectan a La Cruz dificultan la acumulación de diversos tipos de capital. Sin embargo, su memoria histórica revela la presencia de un capital social comunitario que tiene larga tradición, movilizándolo especialmente en actividades

---

<sup>117</sup> El sistema de sucesión de tierras -en su mayoría sucesiones familiares no legalizadas, en algunos casos no parceladas entre los sucesores- es a menudo una limitante para la postulación al subsidio rural y a los proyectos de desarrollo agropecuario. Los mecanismos de resolución para esta problemática van desde arriendos legales a largo plazo, falsificación de documentos, traspaso legal de propiedad a no familiares, apropiación de sucesiones por parte de familiares etc., que pueden generar conflictos entre los miembros de una misma familia.

<sup>118</sup> Como en otras localidades rurales, la situación de los jóvenes es especialmente crítica. Los jóvenes en La Cruz carecen de espacios de esparcimiento, intentan dificultosamente participar en una organización juvenil comunal, pero ven interrumpida su participación regular por los costos del transporte y por la realización del trabajo temporal asalariado. Se inician en éste antes de terminar su educación media muchas veces a través del contacto de familiares directos o amistades que trabajan en los fundos. En este tipo de trabajo se señala que existe una remuneración diferenciada de acuerdo al grado de "simpatía" que el administrador tenga con el temporero, pero existe la posibilidad de un pequeño aumento a quienes cumplen la labor de jefes de cuadrilla y asumen la total responsabilidad del trabajo de la cuadrilla. Frente a esta exigencia el trato que reciben los trabajadores es muy duro y estricto. Es percibido como un "trabajo de esclavos".

donde es explícito el bien común, y la presencia de redes grupales y personales – otras formas de capital social- al interior de la localidad.

**Cuadro 19**  
**FORMAS TRADICIONALES DE TRABAJO, INTERCAMBIOS Y REDES EN LA CRUZ**

Tipos de capital social	Descripción	Activación
Contratos diádicos (Foster, 1961; Durston, 2003)	Mediería de animales siembras	Colaboración económica: valorada como estrategia para enfrentar las dificultades de inserción en el mercado laboral y como apoyo a parientes en situaciones de conflictos por sucesión de tierras
	Compadrazgos y de parentescos	Consagración religiosa del vínculo entre familias: Bautizos, matrimonios, padrinzagos etc.
	Intercambios de ayuda recíproca	Colaboración en el ámbito doméstico: en productos agrícolas, herramientas de trabajo entre parientes y vecinos, préstamos de dinero, animales de trabajo etc.
Cuasigrupos (Mayer, 1996)	Vínculos personales entre dirigentes – funcionarios y técnicos de agencias de desarrollo/Estado	Personajes -nexos que permiten la obtención de beneficios para la comunidad en general.
	Redes de apoyo religioso (mujeres)	Enfermedad, muerte, situaciones dramáticas (“desastres”)
	Mingaco	Reclutamiento de familiares y vecinos en tareas agrícolas: siembra, cosecha, actividades extraproductivas que requieren mano de obra extrapredial.
Asociatividad comunitaria formal e informal	Relaciones líderes/dirigentes - grupo	El capital social individual de los dirigentes, orientado especialmente hacia el exterior de la localidad, permite ampliar las redes de ciertos individuos del grupo, que además piden su intermediación frente a problemas puntuales.
	Emprendimientos colectivos orientados a bienes públicos o comunitarios –vínculos con otras localidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Celebraciones comunitarias y recreativas (fiestas patrias juegos tradicionales, actividades deportivas)</li> <li>• Actividades a beneficio</li> <li>• Trillas</li> <li>• Funerales</li> <li>• Proyectos de infraestructura social</li> </ul>
	Organizaciones territoriales - funcionales	Participación al nivel local: Junta de vecinos, Club deportivo, centro de madres Participación en ámbito comunal: Unión comunal de juntas de vecinos, Radio alegría de Lolol, organización juvenil, Centro de la mujer de Lolol
	Organizaciones productivas	Diferentes tipos a lo largo de la intervención estatal

**Fuente:** Elaboración propia, en base a los datos arrojados por la investigación

Las dinámicas migratorias y los procesos de salarización en la localidad de la Cruz han transformado las formas tradicionales de cooperación, dando mayor preponderancia y valoración social a otras. Por ejemplo, existen casos en que el acuerdo de mediería se ha mantenido durante varios años y existen redes familiares relativamente estables que mantienen la norma de reciprocidad del mingaco incluyendo a parientes que residen en localidades distantes. Pero por otra parte, la participación en actividades comunitarias que antiguamente reunían al grueso de la localidad (de beneficencia, recreación etc.) ha mermado y se señala como causal de debilitamiento del funcionamiento de las organizaciones locales la migración o actitudes pasivas o individualistas en los socios.

Un recorrido por la historia organizacional de la localidad de La Cruz permite observar que en los últimos años la presencia estatal se ha intensificado en lo que respecta al fomento productivo y esto ha generado modificaciones en las formas de relación al interior de la comunidad y con los agentes estatales.

### c) Historia organizacional en La Cruz

En el pasado, La Cruz y su actual localidad colindante, Rincón de la Cruz, conformaban una unidad territorial relativamente homogénea en términos culturales y económicos. Desde el año 1967 hasta 1997 mantuvieron un canal de representación y de comunicación común – la junta de vecinos “La Cruz”- con la Municipalidad de Lolol. Además, compartían una sola infraestructura social (escuela, club deportivo, centro de padres, centro de madres etc.) que contribuyó a la formación de una identidad comunitaria arraigada en el parentesco, la tradición religiosa y la memoria colectiva. Por ello, el capital social en La Cruz es inseparable de la historia común que mantiene con su localidad vecina. Existe una larga tradición de prácticas comunitarias informales relacionadas a festividades y actividades de recreación locales y/o comunales (Semana de La Cruz, actividades deportivas etc.) y antiguamente productivas (trilla comunitaria, mingacos “masivos” etc.). También existen redes de apoyo religioso entre mujeres, grupos de familias que hace muchos años realizan mingacos y socios en mediería que mantienen el acuerdo, por ejemplo, hace más de diez años.

En 1994 se registran los primeros antecedentes de la creación de la Junta de Vecinos “Rincón de La Cruz” debido a conflictos que surgieron en torno a la canalización de los recursos estatales. Un candidato a concejal impulsó su formación debido a que algunos vecinos sentían que los beneficios no eran distribuidos “equitativamente” entre los dos sectores. A partir del funcionamiento autónomo de cada junta de vecinos, se fueron diferenciando dos barrios -La Cruz, y Rincón de La Cruz, con sus respectivos líderes y con diferente poder económico<sup>119</sup>- fragmentación que se fue consolidando en virtud de nuevas influencias externas. En el último tiempo, a raíz de un conflicto suscitado en una organización productiva, entre dirigentes de ambas localidades apoyados por algunas familias, hoy parecen ser segmentos de una antigua “comunidad” que aún mantienen actividades cooperativas informales basadas en el parentesco, pero cuyos líderes tienen opiniones divergentes acerca de cómo desarrollar estrategias de desarrollo para cada una.

De las organizaciones funcionales existentes en La Cruz, la principal es la Junta de vecinos, puesto que es la organización de más larga data y la que ha permitido gestionar el mejoramiento de la infraestructura comunitaria, de viviendas, caminos y la electrificación de la mayor parte de la localidad. En general, estas demandas fueron estimuladas externamente, en contextos electorales, canalizadas clientelaramente a través de los dirigentes, pero ejecutadas por la misma comunidad.

Desde su creación en el año 1967 hasta el año 2001 la junta de vecinos de La Cruz logró impulsar una alta movilización comunitaria para desarrollar proyectos de infraestructura social promovidos desde el municipio. Esto fue visible en el aporte en mano de obra de la comunidad y fue posible gracias a las habilidades de negociación del más estable dirigente de la junta de vecinos, antiguo funcionario de una agencia de desarrollo que adquirió matrimonio y residencia en La Cruz, y que mantuvo buenas relaciones con autoridades municipales, de la gobernación regional y políticos de Lolol. Sus vínculos semiclientelares jugaron un rol preponderante en la formación y gestión de las demandas de la localidad, logrando potenciar un aprendizaje de trabajo colectivo - que tenía antecedentes en algunas prácticas informales de cooperación (ver cuadro No.1) e iniciando una cierta proyección de la localidad hacia el escenario comunal. La junta de vecinos se incorporó durante este período a la Unión comunal de Juntas de vecinos y comenzó a participar en comités de ayuda a otras localidades de la comuna. Esto permitió que a través de canales formales se desarrollara un capital social de puente (bridging) con otras juntas de vecinos y localidades aledañas, que contribuyó a dispersar la red de parentesco.

#### Cuadro 20

<sup>119</sup> La constitución de la junta de vecinos de Rincón de La Cruz fue un evento conflictivo en la localidad, ya que la directiva de la junta anterior puso obstáculos para su conformación. Este hecho gatilló alianzas faccionales que terminaron por distanciar a estas comunidades, lo que se expresó en la exclusión de cualquier nuevo cargo directivo en Rincón de La Cruz a los dirigentes de La Cruz (que anteriormente ejercía un claro liderazgo en algunas familias de Rincón de La Cruz). A pesar de estas dificultades, se mantuvieron las relaciones por motivos productivos y comerciales en el marco de las organizaciones productivas comunales en las que ambas participan.

**TRAYECTORIA ORGANIZACIONAL DE LA JUNTA DE VECINOS DE LA CRUZ**

Año	Apoyo de agentes externos	Actividad o beneficios	Participación comunitaria
1967	INDAP -Comisión de asesoramiento en organizaciones comunitarias	Constitución de Junta de Vecinos La Cruz.	Esta junta de vecinos representaba a los dos sectores que conforman La Cruz: La Cruz y Rincón de La Cruz. El presidente que más se ha mantenido en el cargo era parte de la comisión del INDAP, que luego estableció residencia en la Cruz.
1967	Alcalde de Lolol	Escuela de madera.	Mano de obra fue puesta por la comunidad en un terreno donado por una de las familias fundadoras. Más tarde, la ampliación fue realizada por el centro de padres y apoderados.
1968	Municipio de Lolol	Puente La Palma - La Cruz	Mano de obra fue aportada por la comunidad
1968- 1969	Unidad de Vialidad de la Municipalidad de Lolol	“Camino Nuevo” desde La Cruz a La Palma (3km.)	Donación de terreno por una de las familias fundadoras. Participaron la Junta de vecinos y la comunidad asesorados por la Unidad de Vialidad del Municipio.
1968- 1969	Incorporación de la Junta de vecinos “La Cruz” a la Unión Comunal de juntas de vecinos (por medio de Municipalidad de Lolol)	Ampliación del retén de carabineros de Lolol.	Participación de dirigentes locales en la directiva en estas actividades (Contratando mano de obra externa)
		“Comité de Extrema Pobreza” en la Junta de vecinos de La Cruz, el cual logró la construcción de ocho norias para ocho familias de La Cruz.	En la directiva de este comité participaron dirigentes de la Junta de vecinos.
		Obras sociales	Las juntas de vecinos realizaban un aporte anual, que sumado al aporte del Municipio, constituía un fondo de ayuda para familias con necesidades dentro de la Comuna (enfermedad, muertes etc.)
		Trabajos de verano	
1984	Municipalidad de Lolol y Gobernación Provincial	Adquisición de dos mediaguas para ampliar la escuela.	Cooperación de los miembros de la junta de vecinos en terreno donado por familia fundadora.
1989	Municipalidad de Lolol	Electrificación de un primer tramo que llegaba hasta la escuela.	Sólo hasta el año 1997 se electrificó el sector de Rincón de La Cruz.
1989	Municipalidad de Lolol	Mejoramiento de caminos, alcantarillas	Socios de la Junta de vecinos ofrecieron la mano de obra para la construcción.
1997	Dideco – Municipalidad de Lolol	Creación de Junta de vecinos Rincón de la Cruz	Esta nueva organización está asociada a la mayor posibilidad de acceder a beneficios vía proyectos, ya que los beneficios se concentraban en el sector de La Cruz.
1998	Unidad de Vialidad de la Municipalidad de Lolol	Arreglo del puente que conecta el tramo La Palma a La Cruz.	Mano de obra comunitaria.
1999 -2001	Misionero de la iglesia católica	Terminación e inauguración de capilla de La Cruz	Organización de la comunidad en catequesis, bautizos, mantención de la capilla.

Fuente: Elaboración de la autora.

Un aspecto interesante a destacar es que durante este período ha existido una escasa rotación de los cargos directivos en esta organización. Los dirigentes que han ocupado este cargo (que son dos, básicamente, de partidos de derecha e izquierda) constituyen un grupo de prestigio que tiende a concentrar el poder de decisión acerca de los problemas que atañen a la comunidad (de hecho, forman parte de directivas de otras organizaciones locales: club deportivo, comité de la capilla, y de organizaciones productivas comunales etc.) En el caso de La Cruz (y de Rincón de La Cruz) es clara la tendencia a que las funciones de la organización sean asumidas por los dirigentes fundadores de la misma, siendo reelectos hace ya varios años.

#### d) Las agencias de desarrollo y el fomento social y productivo en La Cruz

La intervención estatal en La Cruz ha estado marcada por dificultades que se traducen en una creciente desconfianza hacia los organismos promotores, si bien en el ámbito de infraestructura social, como fue mencionado anteriormente, se perciben mayores beneficios.<sup>120</sup>

**Cuadro 21**

**PROGRAMAS Y PROYECTOS IMPLEMENTADOS EN LOCALIDAD DE LA CRUZ**

Nombre del proyecto	Institución Financiadora	Ámbito	Duración	Beneficiarios/requisitos
PTT asistencia en rubro ganadero y cultivos tradicionales (Campo de experimentación en trigo)	INDAP/SAL	Transferencia tecnológica	1992	Todos los que tuviesen regularizados títulos de propiedad de la tierra.
PTT Procesamiento de frutas Huertos caseros	INDAP	Transferencia tecnológica	1992	Esposas de los miembros inscritos en el SAL (18)
Taller artesanal	FOSIS	Infraestructura social	1993-1998	Centro de madres
PME <sup>121</sup>	MECE-MINEDUC <sup>122</sup>	Educación rural	1993-2000	Escuela de La Cruz, participación de centro de padres
Construcción sede comunitaria	FOSIS	Infraestructura social	1994	Socios junta de vecinos
Invernaderos	FOSIS	Transferencia tecnológica	1994	Cinco personas, pudiendo el resto aportar mano de obra y compartir ganancias
Letrinas sanitarias	FOSIS	Infraestructura social	1994	36 miembros de la junta de vecinos, fueron excluidos los morosos de la cuota mensual
Barrenamiento de norias	FOSIS	Infraestructura	1995-1996	Socios de la junta de vecinos que tenían noria
Sociedad de pequeños productores de cítricos	INDAP/ PRODECOP	Transferencia tecnológica	1997-2002	Planes prediales y créditos individuales y formación de organizaciones productivas comunales.
Sociedad de pequeños productores de olivos	INDAP/ PRODECOP	Transferencia tecnológica	1997 - 2002	Organizaciones comunales
Sociedad de pequeños productores de paltos y frutales	INDAP/ PRODECOP	Transferencia tecnológica	1999 - 2002	

**Fuente:** Elaboración de la autora.

Los proyectos registrados fueron promovidos a través de la junta de vecinos, siendo el principal canal de difusión la Municipalidad de Lolol o el contacto personalizado de los dirigentes con las oficinas comunales o regionales de FOSIS, INDAP o PRODECOP. En general, los destinatarios de los proyectos productivos han estado restringidos a los socios de la junta de vecinos, quedando fuera aquellos que por conflictos con la directiva no participan de esta organización.

La evaluación comunitaria a los proyectos de infraestructura social enfatizó como elemento positivo la participación comunitaria, como experiencia de solidaridad que fundamenta una autoimagen o memoria histórica de logros compartidos. En ese sentido, puede ser considerada una

<sup>120</sup> Se realizó una evaluación comunitaria a los proyectos ejecutados en la localidad, desarrollada en el marco de talleres participativos de devolución de la información, realizada por el equipo de investigadores durante el mes de Mayo de 2000. Se han omitido en este texto los criterios de la evaluación.

<sup>121</sup> Programa de mejoramiento educativo.

<sup>122</sup> Programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación. Ministerio de Educación.

modalidad de relación con agentes estatales que, según lo expresado, estimuló el fortalecimiento del capital social comunitario. Pero las opiniones emitidas también destacan los diferentes estilos institucionales al momento de la intervención. FOSIS y el programa MECE rural parecen responder a procesos de planificación más participativos que las agencias que promueven el desarrollo en el área productiva. INDAP se caracteriza por poseer un carácter extensionista más tradicional, paternalista y burocrático, que promueve el verticalismo en las relaciones con sus usuarios. De acuerdo a lo señalado por usuarios, es posible constatar que esta entidad tiende a concentrarse en aspectos técnicos, imponiendo formas asociativas que colapsan debido a una asesoría ineficiente en el ámbito organizacional, lo que afecta la rentabilidad de los proyectos.

Por otra parte, la percepción de los funcionarios y técnicos acerca de las organizaciones productivas a menudo resalta la *“falta de cultura”* de los campesinos para trabajar organizadamente, y la *“resistencia al cambio producto del analfabetismo que afecta al sector”*, revelando estereotipos negativos hacia los campesinos. En su discurso algunos funcionarios y técnicos parecen desligarse de toda responsabilidad autocrítica o autoevaluativa de su intervención, determinando como factores de fracaso de algunos proyectos el *“grado de educación de los agricultores”*, la *“inexistencia de una cultura asociativa”*, o la *“elección de líderes confrontacionales”*, sobretudo cuando éstos poseen tendencia política contraria a la de la agencia. Este último punto revela uno de los factores más sobresalientes en el debilitamiento de las organizaciones productivas. Los agentes externos reconocen la existencia de un *“problema político”* que afecta el funcionamiento organizacional, pero no se asumen como parte interviniente en el contexto que genera estos conflictos. Es claro el hecho de que la coyuntura electoral tiende a facilitar o dificultar la aprobación de propuestas o la canalización de los créditos. También se ve afectada la orgánica y coordinación interinstitucional de las agencias de desarrollo, que compiten por prestigio institucional.

Al analizar la historia organizacional y los vínculos establecidos con agentes estatales en el marco de programas de superación de la pobreza rural se pueden plantear, *a modo de hipótesis de trabajo*:

i) ***La redistribución del capital social a nivel local como una consecuencia no contemplada en la intervención estatal***

En la localidad de La Cruz, durante los años 1984-2001, hubo una creciente consolidación de élites locales que median la relación Estado -comunidad: los dirigentes de la junta de vecinos son valorados por la comunidad en virtud del *“roce social”* que han adquirido en su trayectoria de contactos con las autoridades comunales (contactos que además se diversificaron enormemente: alcalde, concejales, dirigentes comunales, funcionarios y técnicos). Éstos se proyectan al espacio comunal especialmente a través de su participación en la directiva de una organización productiva del PRODECOP<sup>123</sup> - La *“Asociación de Pequeños Productores de Olivos”*- que representó para los agentes estatales una oportunidad concreta de avanzar hacia la industrialización de nuevos rubros en la comuna. Esta organización fue receptora de las expectativas de varios actores comunales y llegó

<sup>123</sup> PRODECOP (Proyecto de Desarrollo Rural para Comunidades Campesinas y Pequeños Productores) es un proyecto de desarrollo rural para comunidades campesinas y pequeños productores agropecuarios, implementado en 1996 como consecuencia del contrato de préstamo entre el gobierno de Chile y el fondo internacional de desarrollo agrícola, FIDA. Con el proyecto PRODECOP en la IV y la VI región, a partir de la segunda mitad de los '90 se desarrolla un proceso de participación y activación de la ciudadanía a través de la creación de los Consejos de Desarrollo Local, que tienen un fuerte impacto en las instituciones y agencias relacionadas al mundo rural. Éstos son mesas ampliadas de diálogo y de toma de decisiones donde participan técnicos municipales, campesinos y representantes de los servicios del agro, los cuales son presididos por los alcaldes de cada comuna. Fueron impulsadas por PRODECOP con el objetivo de afianzar los procesos de descentralización, participación campesina y localización de inversiones y evaluación de proyectos. En la sexta región este proyecto generó muchas expectativas: surgió en el marco del convenio INDAP - PRODECOP, y ha sido ejecutado con fondos del Banco Mundial. Ha subsidiado un 60% las plantaciones y un 90% de los sistemas de riego (por goteo) razón por la cual ha registrado un alto número de beneficiarios. Según los agricultores *“Nunca se había recibido algo sin endeudarse para siempre (...) Nunca había resultado nada”*. Otro aspecto que contribuyó a estas expectativas fue que los fondos del proyecto no provenían de INDAP: *“Nosotros tenemos un subsidio del Banco Mundial y eso no es plata del Indap, porque ellos han tenido tantos fracasos (...)”*

a ser percibida por las agencias como una oportunidad única para consolidar un rubro estratégico en la comuna, dado que los cultivos tradicionales han perdido rentabilidad, y la ganadería sigue siendo una actividad modesta. Por su parte, el municipio impulsó una serie de reformas que pretendieron debatir y proyectar en un mediano y largo plazo una estrategia de desarrollo consensuada para Lolol<sup>124</sup>.

La participación de los dirigentes de La Cruz en este nuevo escenario les permitió ampliar el alcance de sus redes y actualmente tienen cabida en un ámbito bastante relevante de decisión con respecto al desarrollo rural que se quiere promover en la comuna. Aprendieron a maximizar este vínculo clientelar –hoy claramente partidario- y a aprovechar en beneficio de la comunidad el intervencionismo político que muestra la implementación y toma de decisiones de algunos proyectos promovidos por agentes del Estado.

Una lectura provisional a este proceso permite pensar que se produjo una acumulación de capital social individual en los dirigentes por sobre el fortalecimiento del capital social comunitario: la convertibilidad de los “contactos” de los dirigentes en otras especies de capital (cultural, económico, político y principalmente simbólico<sup>125</sup>) tendió a remarcar capacidades que fueron provocando mayor verticalidad en la relación dirigente- comunidad y dirigente- socios, aumentando la brecha (de información, de participación, de acceso a recursos externos, de control social etc.) entre las dirigencias y la comunidad, con sus efectos esperados en el control social comunitario y sus mecanismos internos de resolución de conflictos. Actualmente, las posibilidades de ampliar las redes personales y grupales en la mayor parte de los miembros de la localidad queda restringida a formas de capital social no formalizadas, a menos que logren integrarse en encadenamientos faccionales y/o clientelares, a través de la figura de estos “líderes”.

Un elemento central en este contexto de supuesto “empoderamiento” para los dirigentes locales es la exclusión explícita de las mujeres de los cargos directivos e incluso de la participación de las organizaciones.<sup>126</sup>

En la reproducción comunitaria las mujeres tienen dos espacios claros de participación: cumplen un rol de apoyo en tareas domésticas relacionadas con actividades recreativas (actividades a beneficio, semana cruzana, eventos deportivos etc.) y productivas del hogar (como el mingaco, mantención de huertos etc.); otro espacio de participación es el ámbito religioso, donde cumplen un rol en la promoción de los valores cristianos (no hay presencia de iglesias evangélicas), en el marco de un comité que ha gestionado, al mando de un sacerdote, la instalación de una capilla en la localidad. Pero en el ámbito de los proyectos productivos impulsado por el Estado, es clara la omisión de criterios de la planificación de género y los proyectos implementados solamente han respondido a estrategias *neutrales*, reforzando la división sexual del trabajo antes que impulsando la autonomía económica de las mujeres (artesanías, telares etc.) o redistribuyendo las relaciones de género (traducidas en acceso y control de recursos, responsabilidades y poder entre hombres y mujeres) en una dirección más democrática.

<sup>124</sup> Se destaca la creación Departamento de Desarrollo Rural (DDR)- cofinanciado con PRODECOP SECANO, que pretende actuar como ente articulador entre usuarios y agencias a través de Mesas Comunales de Planificación (planificación estratégica participativa y criterios de ordenamiento territorial) aplicando instrumentos de planificación como el Plan Regulador Comunal y el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). En las Mesas participan organizaciones productivas y territoriales de primer y segundo nivel e instituciones públicas, para diagnosticar y establecer ejes estratégicos para la comuna. En el caso de Lolol, las Mesas ha tenido un alto poder de convocatoria con autoridades del SAG, INDAP, INIA, CONAF. Otras iniciativas de coordinación interinstitucional implementadas en Lolol son algunas reformas municipales (creación de un departamento de cultura, de un sistema de información comunal que vincule las acciones de cada departamento – SICO, fomento de organizaciones juveniles orientadas al servicio comunitario, la promoción del turismo rural, PRORURAL etc.)

<sup>125</sup> “El capital simbólico es cualquier propiedad (cualquier tipo de capital, físico, económico, cultural, social) cuando es percibida por agentes sociales cuyas categorías de percepción son de tal naturaleza que les permiten conocerla (distinguir) y reconocerla, conferirle algún valor (Bourdieu, P. 1999 pp.108). Véase Bourdieu, P. (1999) “Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción”. Editorial Anagrama, Barcelona, España.

<sup>126</sup> Expresión de ello lo da el siguiente ejemplo: el PRODECOP contemplaba varias giras técnicas de capacitación para todos los miembros de la organización que se realizaron a España, Argentina y el norte de Chile. La única mujer inscrita como socia de la organización a los dos días del primer viaje fue “mandada de vuelta” a la localidad porque los hombres sentían que no podían.

En este marco, la satisfacción de necesidades prácticas (condiciones de vida materiales e inmediatas y recursos de las mujeres) como pre requisito para su empoderamiento y reivindicación de sus intereses estratégicos es un aspecto que simplemente no existe en las intervenciones realizadas.

*ii) Los efectos del liderazgo clientelar en el funcionamiento organizacional local*

La concentración de funciones en manos de los mismos dirigentes no ha tenido consecuencias beneficiosas para el funcionamiento organizacional local, ya que la permanencia de un solo estilo directivo determinó en La Cruz una serie de factores que limitaron el fortalecimiento de la institucionalidad comunitaria formal de la localidad

- Traspaso de conflictos de una organización funcional territorial a una productiva o viceversa.
- Tanto los dirigentes como la comunidad confunden las funciones que éstos desempeñan a nivel de organizaciones de representación y productivas (genera desencuentro de expectativas con la comunidad)
- Prevalencia de los mismos estilos directivos en el desempeño de diferentes organizaciones, lo que dificulta la incorporación de cambios en los procedimientos organizacionales. Los dirigentes de La Cruz tienen un estilo bastante autoritario, criterio que también han empleado en el desarrollo de otras organizaciones fuera de la localidad. Las organizaciones no acostumbran a implementar normativas formalizadas (o a no cumplirlas si es que las tienen ya que los dirigentes se sienten cuestionados de antemano) privilegiando una resolución de conflictos informal, que tiene efectos debilitadores para la comunidad.
- Aumento progresivo de la verticalidad de las relaciones entre dirigencias– comunidad o dirigencias – socios, que en el contexto local se traduce en un estilo autoritario de dirección.

A pesar de que los dirigentes apoyan su discurso en valores asociados al bien común, en el ámbito de las conductas predominan los estilos autoritarios. Las dirigencias, rígidas e inflexibles, tienden a interpretar los mecanismos de rendición de cuentas formalizados como críticas que atentan contra los vínculos de parentesco o afecto, o que ponen en entredicho su autoridad. Por esta razón, los mecanismos de resolución de conflictos nunca pasan por el enfrentamiento directo de los temas en instancias formales de debate, sino que por mecanismos de exclusión de los demandantes o de sustitución de una organización por otra. Esta tendencia se agrava con el modelo clientelar que impera en la esfera institucional formal – y que, como se verá en el caso que se describe a continuación (cuadro 2) - opera como una forma de capital social excluyente, sustentado en encadenamientos clientelares que incluyen a líderes del ámbito comunal, autoridades, funcionarios etc.- y que alimenta las percepciones estereotipadas que poseen los funcionarios y técnicos estatales acerca de los agricultores. Ello ejerce un cierto grado de control desde fuera de la comunidad, ejercido a través de las elites locales que son apoyadas por agentes extremos de mayor poder. En el caso de La Cruz se aprecia que persiste aún la acción colectiva pero mediada por las tradicionales relaciones patrón-cliente: quienes están en la parte inferior de la escala jerárquica son la mayor parte de la comunidad y se sienten obligados a hacia los pocos que ocupan la posición superior. Como consecuencia se desalienta la creación de redes horizontales, especialmente si están fuera de la influencia del dirigente, creando una situación de dependencia (Flora y Butler, 2001).

El caso que se describe muestra cómo la intervención estatal puede redistribuir el capital social al interior de las localidades, abriendo la interrogante de cómo dar una direccionalidad democratizante a esta redistribución.

El clientelismo parece ser entendido por los destinatarios como un mecanismo de participación legítimo en los programas y proyectos estatales. Pero se trata de un concepto errado de participación, ajustado a las características de una clientela que considera que ciertos miembros de la localidad son los articuladores más legítimos y aptos para responder a las demandas comunitarias. La subordinación a estos grupos de poder, aún cuando existe el riesgo de salir perjudicado, parece reducir las distancias con un Estado anónimo, o con técnicos y funcionarios distantes, en quienes se desconfía.

Esta situación no sólo abre interrogantes metodológicas en relación a cómo detectar y evaluar las dinámicas de capital social presentes en dichas localidades, sino también involucra un grado de complejidad mayor en cuanto al diseño e implementación de los programas y proyectos de fomento social y productivo.

## Cuadro 22

**LA “ASOCIACIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES DE OLIVOS”:  
UN CASO EN LA INTERACCIÓN ENTRE AGENTES DE LA INTERFAZ**

**La “Asociación de pequeños agricultores de Olivos”**

La historia de esta organización ilustra cómo la transferencia de créditos y asesoría por parte de las agencias de desarrollo -de no contemplar el fortalecimiento de las capacidades organizativas que permitan resolver conflictos y tomar decisiones- terminan diluyendo iniciativas viables. La “Asociación de pequeños agricultores de Olivos” se formó inicialmente el año 1996 a través de un SAL (servicio de asesoría local) del INDAP, y posteriormente, en el año 1999, se integró al proyecto PRODECOP. Sus problemas iniciales fueron:

- Conflictos con la asesoría técnica: los miembros de la agrupación percibieron una actitud de rechazo por parte de algunos agentes estatales que habían asesorado el grueso de las inversiones olivícolas de la comuna, según ellos, *“por tener otras ideas políticas”*. Posteriormente, desaprobaron al técnico enviado por la consultora ya que, no era especialista en el rubro de los olivos.
- Para algunos, el diseño de este proyecto -que concluía con la construcción de una planta aceitera- no contó con la participación necesaria (*“la elección del rubro tampoco se realizó de manera democrática, ya que fue en realidad la idea de un solo señor”*).

Al ser aprobado el proyecto, la agrupación recibió una libreta de fondos para los gastos de la ejecución y puesta en marcha del mismo. De acuerdo a la opinión de algunos socios existieron varias irregularidades en el manejo de los dineros y en el traspaso de los insumos :

- Mala calidad de las plantas recibidas
- Los miembros de la asociación no tenían acceso al control y seguimiento del uso de los recursos involucrados en el proyecto. El grupo desde un principio no había querido operar con una comisión de cuentas que posea por reglamento, para no mostrar desconfianza hacia el tesorero.
- Hubo fugas en los intereses bancarios de los recursos depositados, correspondientes a un millón setecientos mil.
- Elaboración de un diagnóstico equivocado, en el que se incorporaron datos incorrectos. Esto se tradujo en la incorporación de usuarios que no cumplían los requisitos correspondientes, lo que generó conflicto entre los socios.
- Existencia de documentos adulterados durante algunas etapas de la implementación.
- No hubo consenso en la designación del gerente de la futura industria. Esta elección se realizó sin consultar al resto de los socios y a una parte de la directiva de la organización.

El grupo que lideró las quejas (a cargo del presidente de la junta de vecinos de Rincón de La Cruz), no recibió el apoyo de las instituciones comunales ni regionales pertinentes, para esclarecer la situación. La directiva de la asociación (presidida por dirigentes de la Junta de vecinos de La Cruz), intentó resolver el conflicto de manera informal y se señala que ese grupo estaba manejado por alguien externo a la organización: *“Ellos estaban siendo influenciados por un funcionario”*. Le ofrecieron alternativas al tesorero para reponer el dinero, más vinculadas al amigismo y a la solidaridad comunitaria que al establecimiento de sanciones reguladoras. Ninguna alternativa fue aceptada por el grupo denunciante. Para no retrasar la siguiente emisión de créditos necesarios para la futura construcción de la planta, la directiva propuso disolver la organización a través de una votación secreta (excluyendo a los afectados) y crear otra nueva. Algunos de ellos se abstuvieron de reclamos *“para no perder el compadrazgo y la amistad”* con algunas personas de la directiva.

La nueva agrupación comenzó entonces a funcionar como comité (“Comité de Pequeños agricultores de olivos”) y luego tramitó una personalidad jurídica. Fueron asesorados por un abogado contratado por el PRODECOP para definir una nueva normativa interna. La incorporación de nuevos socios estuvo sujeta al criterio de selección del grupo (sin supervisión de las agencias). Los antiguos socios que no se reincorporaron a la nueva organización, quedaron con sus plantaciones, sus créditos pendientes y en morosidad con INDAP. Pero se les ofreció la posibilidad de ‘re- asociarse’ bajo la categoría de “socio- amigo”, es decir, sin asistir a las reuniones, pero pagando las cuotas. En estos casos el comité sólo tenía por obligación comprar una parte de la producción individual, pero sin extender los futuros beneficios de la planta olivera. Por su parte, el comité había hecho un gran esfuerzo (actividades de recaudación de fondos) para comprar un terreno para instalar la futura industria.

En septiembre del año 2001 el proyecto debía tener lista la infraestructura para la planta olivera. Esta fase del proyecto fue licitada por el PRODECOP. A pesar de ello, los dineros para la planta olivera aún no son aprobados por INDAP, ya que el proyecto resulta demasiado costoso. La única alternativa institucional que se ofrece para enfrentar los actuales problemas de comercialización del grupo oliveros pasa por la reciente formación de la ACOP (Asociación Comunal de Organizaciones Productivas) que asume la comercialización de los diferentes rubros comunales.

Por otra parte, la relación entre los presidentes de las Juntas de La Cruz y Rincón de La Cruz ha ido deteriorándose (a pesar de que tienen una estrecha relación de parentesco). Han tenido nuevos conflictos que dificultan un trabajo en conjunto: disputa de caminos, problemas impuestos por La Cruz para instalar alcantarillas en Rincón de La Cruz etc.

*iii) El clientelismo como un lenguaje en la interrelación agentes estatales- comunidad*

Las organizaciones locales no mantienen un vínculo permanente con instancias gubernamentales, sino sólo contactos personales de los dirigentes a partir de los cuales se beneficia finalmente a la localidad. Ello limita las posibilidades de ampliar las redes y contactos del resto de los socios, y la democratización de los canales de información y comunicación con las agencias

externas. Esto genera dificultades en los mecanismos de control formal hacia el desempeño de las directivas, y acrecenta el ya alto control social informal que realiza la comunidad en virtud de los valores comunitarios.

Los dirigentes campesinos no necesariamente constituyen liderazgos a nivel local: en algunos casos son individuos que han sido más hábiles para alcanzar posiciones de poder dentro y fuera de la comunidad. El hecho de convertirse en sujetos de prestigio en el ámbito local y competencia para movilizarse sobre marcos institucionales mayores (contexto comunal, ámbito municipal, agencias de desarrollo etc.) genera un aumento de su propio capital social individual por sobre la promoción del capital social comunitario.

Todo lo anterior puede limitar el desarrollo de las organizaciones promovidas por las agencias externas y propiciar el desplazamiento de un conflicto desde una organización productiva a otra organización local, deteriorando el tejido comunitario. Un ejemplo lo dan dos dirigentes involucrados en un conflicto de administración de fondos en el marco de un proyecto, con vínculos parentales cercanos, que continúan en pugna en las directivas de sus respectivas juntas de vecinos.

Este patrón de relación en la interfaz Estado - comunidad promueve una cadena vincular vertical que tiende a la exclusión y que alimenta intereses personales bajo criterios partidistas y amiguistas. El capital social externo de la comunidad -principalmente redes personales informales (provenientes de la línea de parentesco dispersa en las localidades de la comuna- y el capital social individual de los dirigentes) no logran concretarse en una mayor capacidad de negociación de la comunidad. Las vías de interlocución son copadas por las dirigencias, con lo que las instancias institucionales dejan de ser percibidas como neutras y aptas para mediar en situaciones de conflicto. Pierden credibilidad.

Estos elementos permitirían plantear como hipótesis que el clientelismo "como una lógica interior de la vida social de un grupo fundada en la reciprocidad" puede ser considerado como un lenguaje eficaz de interrelación entre comunidades campesinas y agente estatales. Este lenguaje está muy vinculado a los atributos lingüísticos y conductuales que definen el prestigio de los liderazgos locales. De hecho, la estructura de la relación clientelar incide en las maneras de comportarse de los sujetos implicados en ella, que primeramente consiguen una pequeña seguridad personal, económica y emocional que reside en la red diádica dentro del pueblo y secundariamente, en una red similar con las personas fuera del pueblo (...). Realmente el clientelismo genera una dialéctica entre el líder y sus seguidores, en la medida en que aquél permita lograr a éstos lograr acceso a recursos escasos de orden económico. No obstante estos recursos no son siempre cuantificables ni inmediatos; están sometidos a la economía del don y contradón, y a la tensión histórica" (Foster, 1961).

Analizando en más detalle los aspectos que han contribuido en La Cruz a los problemas de la intervención estatal, podemos observar que "en esencia; las limitaciones energéticas de un sistema de producción en cuyo desarrollo no existen factores tecnológicos y /o físicoquímicos de despegue, vuelven dependientes a unos individuos de otros, sea cual sea su estatus y rol social, acrecentando el equilibrio del sistema" (ibid.)

#### **e) Aspectos que contribuyeron a los problemas de la intervención en La Cruz**

En el caso de proyectos productivos es posible señalar que la efectividad de la intervención está directamente relacionada a la consolidación del proceso asociativo- productivo implicado en los proyectos. La eficacia y sustentabilidad de la intervención parece apoyarse en un buen *funcionamiento organizacional* en concordancia y complementariedad con una *asesoría técnica adecuada*, y *estrategias de comercialización viables* en cuanto al rubro productivo y condiciones económicas, políticas, climáticas, culturales etc.

Cuadro 23

## FACTORES QUE CONTRIBUYERON A LOS PROBLEMAS DE LA INTERVENCIÓN EN LA CRUZ

Condicionantes económico productivos	Aspectos organizacionales		Relación agencias de desarrollo - usuarios	
	Aspectos personales	Relaciones interpersonales	Aspectos institucionales	Relación técnicos/ funcionarios - usuarios
Falta de infraestructura o demasiado limitada (para desarrollar el proyecto o para comercializar)	Poca continuidad y asistencia de los miembros (por necesidad de trabajo temporal)	Facciones internas a la organización, producto de conflictos	Discontinuidad en la asesoría técnica por cambio de técnicos (cambios en la administración del Estado)	Falta de coordinación interinstitucional o entre agencias
Desproporción entre producción y posibilidades de comercialización	Resistencia de algunos miembros a adaptarse al nuevo sistema o a incorporar conocimientos	Falta de objetivo común en la organización (falta de una visión de futuro común)	Requisito sobre regularización de la propiedad de la tierra para acceder al proyecto	Descoordinación en las etapas de trabajo y compromisos mutuos
Condiciones climáticas desfavorables para la producción	Poca continuidad y asistencia por ubicación geográfica dispersa	Expectativas disímiles en cuanto a los resultados del proyecto	Poca flexibilidad de los proyectos (limitantes para gestionar una segunda etapa)	Existencia de metas pendientes al finalizar el proyecto
Falta de conexión con otros marcos institucionales para resolver nuevas necesidades derivadas del proyecto	Incumplimiento de compromisos asumidos por directiva o miembros de la organización	Falta de cooperación y solidaridad entre los miembros de la organización	Cambios en las orientaciones y acuerdos iniciales de los proyectos	Falta de complementariedad en el diseño y programación de la intervención
Diagnósticos deficientes	Desmotivación de los miembros por expectativas no cumplidas	Poca transparencia en manejo de recursos de la organización	Falta de apoyo en la constitución y gestión de la organización	Desconfianzas mutuas por incumplimiento de acuerdos
Falta de asesoramiento en la comercialización de la producción, lo que se traduce en baja rentabilidad del proyecto	Inexperiencia de la directiva en el manejo administrativo y legal	Falta de instancias de comunicación para resolver problemas interpersonales	Entrega de técnico que no está capacitado para el rubro del proyecto	Falta de instancias de comunicación para resolver las inquietudes de los usuarios
Uso inadecuado de tecnologías y o condiciones de producción	Estilo de liderazgo poco democrático, lo que se traduce en poca flexibilidad de roles	Falta de mecanismos de resolución de conflictos, que tienden a resolverse de manera autoritaria	Poca flexibilidad de los proyectos para asumir necesidades emergentes de los proyectos.	Falta de contacto más permanente de los técnicos o capacitadores (visitas regulares)
Falta de conexión con otras organizaciones del rubro para intercambio de experiencias	Incumplimiento en el pago de las cuotas mensuales de la organización	Desconfianzas entre miembros por conflictos extraorganizacionales	Prejuicios acerca de las capacidades de los usuarios (estereotipos)	Alianzas partidistas entre funcionarios/técnicos – campesinos afecta funcionamiento organizacional
	Incumplimiento en el pago de los créditos de proyectos o etapas anteriores	Falta de mecanismos de autoevaluación para identificar dificultades y soluciones	Falta de mecanismos de autoevaluación de los proyectos y del proceso productivo	Técnico utiliza mecanismos informales de resolución de conflictos
			Simultaneidad de proyectos en diferentes áreas desvía la participación de los socios	Desconfianza hacia los canales institucionales para resolver conflictos

Fuente: Elaboración de la autora

La Cruz ha tenido experiencias exitosas de trabajo comunitario a través de la junta de vecinos pero al momento de participar en organizaciones productivas emergen conflictos relacionados al “free riding” frente a los cuales se desconocen mecanismos de prevención y resolución de conflictos. Ello marca diferencias apreciables en el funcionamiento estos dos tipos de organizaciones. Para el caso de las organizaciones comunitarias, los conflictos de tipo doméstico – robo o cruce de animales a predios vecinos, desavenencias bilaterales etc. – parecen ser pasados por

alto al momento de estar definida una meta común. De hecho, para no perturbar la paz de la comunidad las personas pueden reelegir a un dirigente con antecedentes dudosos. Para el caso de las organizaciones productivas, los conflictos emergen especialmente por falta de asesoría externa y tienden a ser resueltos de manera informal, apelando a la “solidaridad” comunitaria. Los emprendimientos productivos deben ser necesariamente apoyados por un conjunto de reglas sujetas a monitoreo y sanciones, para lo cual las agencias deben transferir y supervisar mecanismos transparentes y democráticos dentro de la organización. Esto, sin desconocer que las iniciativas deben basarse en demandas y capacidades locales, específicamente en el refuerzo del lazo social y la confianza.

#### **f) Reflexiones finales** <sup>127</sup>

El clientelismo es una forma de relación social con el Estado asociada principalmente a la figura de líderes fuertes, que articulan y manejan estas relaciones, más allá de los límites de la comunidad y que permite la consecución de recursos y/o beneficios para sí o para la localidad a la que representan. Esta relación es vertical y merma las capacidades de autogestión de una comunidad, en la medida que las destrezas y capacidades alcanzadas no se traspasan al resto de la comunidad. Esta estructura clientelista es una valla para los proyectos de desarrollo rural, y el efecto que ha tenido en La Cruz es la promoción del capital social individual de los dirigentes por sobre el fortalecimiento del capital social comunitario.

Esto, junto al intervencionismo político que está presente en el surgimiento y aprobación de los mismos, permite postular la instauración del partidismo como lenguaje o código de la interfaz. Esto desmotiva el desarrollo de las funciones de los técnicos de terreno e infunde desconfianza en las bases de las organizaciones.

A las agencias de desarrollo y las instituciones públicas les falta planificación y objetivos estratégicos que puedan coordinarse en espacios territoriales delimitados. No hay correspondencia entre las necesidades comunitarias (siempre con un alcance mayor y visiones integrales) y los objetivos planteados en los proyectos (generalmente de corto alcance) lo que demuestra el ineficiente diagnóstico que realizan las agencias que no considera la imagen-objetivo que la comunidad busca de sí misma. Llama la atención la escasa capacidad evaluativa y la poca flexibilidad de los instrumentos utilizados.

Es una característica bastante común la desarticulación institucional entre agencias. En este sentido, las acciones y las intervenciones desarrolladas siempre aparecen como esfuerzos individuales y en ocasiones hasta contradictorios. Esto podría verse sólo como competencia entre agencias, pero va más allá de la competencia por los recursos y por prestigio institucional, siendo una muestra de la fragmentación del estado y de su proceso de modernización que no puede desentenderse totalmente del aparato burocrático en el cual está inmerso. Es aquí donde la competencia se vuelve tensión.

Lo cierto es que los actores en al interfaz poseen distintas cuotas de poder, por lo que no están en condiciones de igualdad: individuos, grupos y agencias desarrollan distintas estrategias para acumular capital social. Estas se expresan en un mejor posicionamiento y un mayor prestigio que logran (funcionarios, agencias y dirigentes locales) debido a que manejan o controlan eficientemente las oportunidades del entorno. Lo anterior significa que el capital social se encuentra distribuido de manera asimétrica y, en este sentido, las políticas públicas y los programas de desarrollo han demostrado cierta incapacidad en igualar las condiciones de los grupos más desfavorecidos, a través de un real proceso de empoderamiento y participación.

---

<sup>127</sup> Estas reflexiones corresponden al capítulo de conclusiones del documento: “Estrategias individuales y colectivas de capital social El impacto de programas públicos en tres localidades campesinas”. En *Serie Políticas Sociales No. 62*. División de Desarrollo Social. CEPAL. Ver detalles en Miranda, F. Y Monzo, E. (2002). Son reflexiones emanadas del proceso de diálogo entre los cinco casos del estudio, por lo tanto tienen un carácter bastante más general.

En el caso analizado a través de los municipios se ha contribuido a la democratización del espacio comunal apoyando iniciativas de desarrollo local que tienen como protagonistas a actores sociales aún débiles, los que se han ido integrando paulatinamente, tanto al nivel de la planificación de desarrollo rural comunal, como en la focalización y priorización de la inversión productiva incorporando criterios compartidos de focalización social y territorial. No obstante, este proceso aún es incipiente y debe atender a criterios técnicos compartidos por las distintas agencias involucradas. En este sentido hay que articular las estrategias con otros actores comunales como mujeres y jóvenes mediante instrumentos de participación y planificación que permitan la descentralización en la toma de decisiones.

Directamente relacionado con lo anterior, está la relación agentes – comunidad. Se deben generar vínculos saludables que vayan dejando atrás la veta clientelista y que entreguen a los actores capacidades de negociación, participación en procesos de gestión y planificación. Ello es posible mediante la utilización de metodologías participativas con las cuales analizar las necesidades y potencialidades internas de la comunidad. Deben apoyar a funcionarios realmente comprometidos. Esto contribuye a la generación de nuevas alianzas y la emergencia de grupos que actúen con mayor autonomía y con mayor poder de negociación.

Por otro lado no debe descuidarse el tema del liderazgo, la emergencia de hombres- nexo, que tiene enormes implicancias en la relación de las agencias y la ejecución de los programas e iniciativas de desarrollo. La comprensión de la nueva burocracia institucional por los dirigentes locales y su poder de control sobre las relaciones de las comunidades con los agentes externos, es parte de las características de un proceso de acumulación de capital social individual, antes que comunitario. Para romper esta lógica clientelar resulta fundamental reorientar las instancias de capacitación y fortalecimiento de liderazgos:

- Los agentes debieran distinguir entre dirigencias y liderazgos comunitarios, considerando que no son dos elementos necesariamente vinculados. Esto requiere de un diagnóstico y evaluación previa sobre las estrategias de algunos dirigentes para acumular capital social individual. La capacitación es uno de los aspectos mejor evaluado de los proyectos, en algunos casos más allá de la rentabilidad de los mismos, y si ésta se implementa sin una previa evaluación de las estrategias de los dirigentes locales, agrega un nuevo principio diferenciador dentro la comunidad, homologable a mayor aprendizaje y competencia social en contextos extracomunitarios.
- El acento en las capacitaciones de liderazgo debiera estar puesto en el rol social de los dirigentes, más que en el potenciamiento de sus habilidades personales. Ello contribuiría a la democratización de la organización y a la redistribución del capital social al interior de la comunidad.

Un verdadero desarrollo local exige que exista voluntad política de delegar reales cuotas de poder (que equilibren también la posición del municipio, independencia o congruencia con acciones en niveles regionales o nacionales) y que se lleven a cabo reformas y se transfieran recursos a políticas locales de largo plazo, tomando en cuenta las diferencias socioculturales que se dan en el ámbito rural o urbano. El eje articulador clave es el municipio, al que se debe fortalecer promoviendo autonomía y descentralización, dotándolo de recursos para la activación de la sociedad civil.

Sólo así, los municipios dispondrán de los canales necesarios para que la información acerca de proyectos y beneficios llegue más oportunamente a las localidades, cediéndoles espacios de control, decisión y poder sobre los factores que determinan sus condiciones de vida. De lo contrario, los servicios públicos seguirán careciendo de articulación con otras intervenciones del mundo rural y los esfuerzos realizados seguirán operando de manera aislada.

## Bibliografía

---

- Bourdieu, P. (1985), "The Forms of Social Capital" en Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, ed. J. Richardson, N.Y. Greenwood.
- Bourdieu (1999), "Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción". Editorial Anagrama, Barcelona, España.
- Coleman, James (1990), "Social Capital", *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Durston, John (2000), *¿Qué es capital social comunitario?*, serie Políticas sociales, N° 38 (LC/L.1400-P), 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.38.
- \_\_\_\_\_ (2001), "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". Ponencia presentada para la conferencia "Toward a New Paradigm: Social Capital and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean", septiembre 2001. CEPAL.
- Evans, Peter (1996), "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", *World Development*, vol. 24, N° 6
- Fox, Jonathan (1996), "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Granovetter, Mark (1985), "Economic Action and Social Structure: The Problem of Groups", *Berkeley Journal of sociology*, vol. 91, N° 3.
- Long, Norman (2001), "Development Sociology: Actor Perspectives". Routledge, New York and London.
- Roberts, R (2001) "The New Social Policies in Latinamerica and the Development of Citizenship: An Interface Perspective" Paper presented at the Workshop on Agency, Knowledge and Power: New Directions. Universidad de Wageningen, December 2001.

- Robinson, L. et. al (2000), A Social Capital Paradigm for Poverty Reduction. Preparado para la Conferencia “Hacia un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe” septiembre 2001. CEPAL.
- Salazar, Gabriel (2001), “Memoria histórica y capital social” en John Durston, Francisca Miranda (comps.) Capital social y políticas públicas en Chile, Investigaciones recientes, *Serie Políticas Sociales No. 55*: Volumen I.
- Woolcock, Michael (1998), “Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework”, *Theory and Society*, Vol. 27 (2), , páginas 151-208.



## **2. Estrategias individuales y colectivas de capital social: el impacto de programas públicos en dos comunidades campesinas. Los casos de Ajial de Quiles y Cerro Blanco, VI Región de Chile.**

**Evelyn Monzó<sup>128</sup>**

### **a) Focalización del estudio en comunidades campesinas IV región**

Las comunidades campesinas de la IV Región, Cerro Blanco y Ajial de Quiles son comunidades rurales colindantes, de similar tamaño, dependientes de actividades agropecuarias, con muchos de sus habitantes emparentados entre sí y con el beneficio de programas estatales similares. En ambas localidades -en años de sequías prolongadas- sus habitantes se emplean como asalariados en zonas cercanas. Se destaca el importante proceso de migración de parte de los jóvenes en busca de mejores oportunidades de empleo.

### **b) Fuentes del capital social comunitario en Cerro Blanco y Ajial de Quiles**

#### *i) Presencia de Precusores y tipos de capital social*

Las condiciones de pobreza y extrema pobreza que afectan a estas localidades, el aislamiento y la dispersión geográfica de las familias han determinado la emergencia de diversas formas de capital social comunitario, conformándose un reservorio de prácticas y acciones que han marcado los vínculos con los distintos agentes. Los precusores de capital social son la base de la emergencia de relaciones de reciprocidad y cooperación e intercambios. Corresponden, también, a elementos psicosociales del sistema comunitario, dando lugar a redes de reciprocidad. En ellas, se sustentan fuertes pautas valóricas que permiten el surgimiento y permanencia de distintas formas de capital social.

Los precusores de capital social que se distinguen en nuestros casos de estudio, se refieren principalmente al parentesco, la identidad cultural, vecindad y a la memoria histórica.

Tanto las familias de Ajial como las de Cerro Blanco presentan un alto nivel de parentesco entre sus habitantes, por lo que hay una tradición de cooperación entre familias que incluso traspasan los límites territoriales de las comunidades. Los parientes se desplazan para participar y apoyar actividades agrícolas como trillas y cierre de lluvias.

La identidad cultural es reforzada por el precursor de la vecindad, ya que todo el sector territorial denominado Los Quiles presenta una suerte de homogeneidad cultural y económica marcada por el desarrollo de actividades caracterizadas por la crianza de ganado caprino y por la pirquinería. En ambos casos prevalece un modelo de organización social de comunidades agrícolas, donde la tierra es de propiedad comunitaria y tienen lugar una gran cantidad de pautas de comportamiento que se relacionan con el tema de “vivir en comunidad”. Un elemento interesante a destacar es que la localidad de Ajial por medio de la sociedad dueña de la tierra, optó por funcionar con estatutos propios de una comunidad agrícola. La conformación y constitución de las comunidades agrícolas otorga a sus socios un especial sentido de la pertenencia, una historia común y por ende una tradición de crecimiento y de desarrollo “en conjunto”.

La memoria histórica local ha estado marcada por las carencias que generaba el sistema de mediería y su situación de inquilinaje, lo que motivó la organización y el esfuerzo comunitario para la compra asociativa del fundo Ajial de Quiles a una familia de hacendados. Esta acción se constituyó en uno de los elementos más interesantes de cohesión interna al que la comunidad recurre en momentos de alta conflictividad. La tenacidad de los “antiguos”, su capacidad de organización, la transparencia y el adecuado manejo de recursos, son elementos que continuamente

<sup>128</sup> Licenciada en Sociología Universidad Arcis, Consultora Externa INDAP. [emonzo@indap.cl](mailto:emonzo@indap.cl)

están recordando y retomando como ejemplo para la resolución de conflictos al interior de su comunidad.

El capital social comunitario de las comunidades estudiadas pareciera radicar en la existencia de una gran cantidad de pautas o formas de reciprocidad propias del mundo rural y de las comunidades agrícolas, que han sido alteradas por las distintas intervenciones realizadas por las agencias. Tradiciones culturales como las “trillas” o “el cierre de lluvias” y actividades grupales con objetivos productivos paulatinamente han ido desapareciendo. Pero otras prácticas, como la tradición religiosa y actividades grupales con objetivos no productivos, han sido reforzadas.

**Cuadro 24**  
**TIPOS DE CAPITAL SOCIAL IDENTIFICADOS EN CERRO BLANCO Y AJIAL DE QUILES**

Formas de Capital Social	Localidad : Ajial de Quiles	Localidad: Cerro Blanco
<b>PRECURSORES (materia prima)</b>	Memoria histórica: concreción de la compra colectiva de fundo 1967. Conciencia de un pasado de pobreza de “inquilinos” (mayoría) y lavadores de oro (minoría), se asocia con un destino común.	Memoria histórica: Origen y formación del asentamiento “Comunidad Agrícola”, que se asocia con un destino común.
<b>CAPITAL SOCIAL INDIVIDUAL</b>	Compadrazgo Clientelar, Relaciones entre dirigentes y funcionarios, Compadrazgo interpersonal Mediería en siembras y cultivos, Mediería en animales.	Compadrazgo Clientelar, Relaciones entre dirigentes y funcionarios, Compadrazgo interpersonal, Compartir una “ida a Ovalle” en los pocos vehículos existentes, Encargos a vecinos, Llevar enfermos a Ovalle.
<b>CAPITAL SOCIAL GRUPAL</b>  Redes de apoyo, productivos y extra-productivos.	Redes de Reciprocidad, cooperación grupal para cultivos temporales “Cierre de lluvias”, Mantenimiento de vertientes “abrir piques”, cooperación grupal para cultivo de marihuana, cooperación en trillas, compadrazgo clientelar.	Redes de Reciprocidad, cooperación grupal para actividades deportivas (fútbol). cooperación grupal para trabajos de forestación “diques de contención”, Organizaciones para fiestas religiosas. Compadrazgo clientelar.
<b>CAPITAL SOCIAL COMUNITARIO</b> Organizaciones formales, instituciones de autogestión.	Sociedad Agrícola e Industrial Ajial, Junta de Vecinos, Club deportivo Ajial, Club de Huasos (Rodeo), Sociedad Agrícola Joven El Ajial., -Mingacos de liebres.	Comunidad Agrícola (propiedad de la tierra y el agua), Junta de Vecinos, Sociedad Siglo XXI, Centro de padres y apoderados (mayoritariamente mujeres).
<b>CAPITAL SOCIAL EXTERNO (linkage, conexiones)</b>	Gobierno municipal, Consejo de Desarrollo Local (CDL), con participación de representantes campesinos. Participación centro de gestión CEGEVAL.	Consejo de Desarrollo Local (CDL) con participación de representantes campesinos. Participación en Asociación de Comunidades Agrícolas.

**Fuente:** Elaboración de la autora.

### c) **La intervención estatal en las localidades estudiadas: el impacto de los agentes del estado en la dinámica social comunitaria.**

La presencia de agencias de desarrollo en nuestro estudio se centra principalmente en la cantidad de intervenciones o proyectos, tanto en el ámbito social como productivo, en cada una de las localidades. En cuanto a la relación que establecen instituciones y agencias gubernamentales con las comunidades -tanto en el nivel local, regional y nacional- se puede plantear que asume una forma propia.

Debemos tener en cuenta que, si bien el acento lo estamos colocando en los emprendimientos productivos que se han llevado a cabo en las localidades estudiadas -los que pueden evidenciar como éstos afectan las estrategias individuales y/o colectivas de superación de la pobreza de una comunidad- nos estamos preguntando si el capital social externo (de puente o escalera) crea grupos de trabajo o facciones al interior de las comunidades. Es decir, ¿se logra mayor control en las relaciones externas de una comunidad? o ¿Se fortalece o se debilita la institucionalidad local?.

**Cuadro 25**

**PROGRAMAS Y PROYECTOS IMPLEMENTADOS EN LA LOCALIDAD DE CERRO BLANCO**

Nombre del Proyecto	Institución financiadora	Ámbito	Duración	Beneficiarios
Proyecto 43 o Plan Punitaqui	SAG <sup>129</sup>	Productivo e infraestructura social	1966-1970	Comunidad Agrícola
Créditos individuales	INDAP	Productivo	1971-1996	Usuarios de INDAP
Proyecto transferencia Tecnológica integral: Riego y estanques	PRODECOP	Productivo-Organizacional	1996-1997	Comunidad Agrícola
Estación médico Rural.	FOSIS	Infraestructura Social	1995	Comunidad agrícola
Reconstrucción de sede Social	Municipio-Gobernación	Infraestructura Social	1997-1998	Junta de Vecinos
Reconstrucción de 17 viviendas	Subsidio Rural	Infraestructura Social	1998-1999	Comunidad agrícola Junta de Vecinos
Proyecto Construcción de diques de contención	CONAF-PRODECOP	Forestación	2000	Comunidad Agrícola
Proyecto construcción de planta procesadora y packing Conformación "Sociedad Siglo XXI"	PRODECOP	transferencia tecnológica Apoyo organizacional Y comercial - financiero Productivo	1999-2002	48 Socios de la empresa
Sal-T, Asistencia técnica cítricos (apoyo a proyecto Siglo XXI)	PRODECOP	Transferencia tecnológica Y apoyo comercial - financiero	1999-2002	78 agricultores de la comunidad entre ellos socios de la Siglo XXI.
Electrificación	FNDR	Servicios básicos	2002	Comunidad Agrícola a través comité Pro-Luz

**Fuente:** Elaboración de la autora

<sup>129</sup> Servicio Agrícola Ganadero, dependiente del Ministerio de Agricultura

Cuadro 26

## PROGRAMAS Y PROYECTOS IMPLEMENTADOS EN LA LOCALIDAD DE AJIAL DE QUILES

Nombre del Proyecto	Institución financiadora	Ámbito	Duración	Beneficiarios
Compra del fundo	Comunidad	Social y productivo	1960-1967	Sociedad El Ajial de Quiles, conformada por 49 socios compradores.
Profundización de pozos norias y vertientes	Comisión sequía IV Región	Productivo	1995-1998	Sociedad El Ajial de Quiles
Proyecto de empastadas	FOSIS	Productivo	1998	Sociedad El Ajial de Quiles
Capacitación laboral y asistencia técnica	CORFO Y SENCE	Productivo	1998	Sociedad El Ajial de Quiles, participando sólo algunos socios.
Construcción estación médico Rural	FOSIS	Infraestructura Social	1998	Sociedad El Ajial de Quiles
Construcción sede Social	Municipalidad y Gobernación	Infraestructura Social	1998	Sociedad El Ajial de Quiles y Junta de vecinos, club de huasos.
Construcción planta quesera	INDAP	Productivo	1997-1998	Sociedad El Ajial de Quiles, 49 socios compradores.
SAL , Servicio de asesoría local	INDAP	Productivo	1997-2000	Sociedad El Ajial de Quiles, 49 socios compradores
Proyecto 3H.empastadas	INDAP	Productivo	1999-2001	10 jóvenes, sociedad Joven el Ajial
Construcción de Media Luna	Comunidad y club de huasos.	Infraestructura Social	2000	Club de Huasos
Electrificación	FNDR	Servicios básicos	2002	Sociedad El Ajial de Quiles

Fuente: elaboración de la autora

**d) Descripción de los casos****i) La “sociedad agroindustrial Ajial De Quiles Ltda.”: un caso en la interacción entre agentes de la interfaz**

La Localidad de Ajial de Quiles, se ubica al interior de la comuna de Punitaqui. Es una localidad de secano, donde habitan 60 familias que viven de la explotación de los cítricos y de la crianza de ganado caprino.

Su memoria histórica resalta la formación del asentamiento, que se remonta a principios del siglo XX, cuando fueron llegando familias como inquilinos a trabajar en mediería con los hacendados del sector. Uno de los hitos más relevantes de la historia de la comunidad es la concreción, en los años ‘60, de la compra del fundo de Ajial de Quiles, a través de un esfuerzo comunitario muy importante que los enorgullece y une. Para los “antiguos” es su máximo logro colectivo y para los jóvenes es un ejemplo que los motiva. Este hecho, generalmente, es recordado por la comunidad cuando se discute sobre conflictos y perspectivas de su organización.

Su condición de dueños de la tierra<sup>130</sup> los ubica en una posición de privilegio frente a sus vecinos, ya que el sector de los Quiles se caracteriza por ser habitado principalmente por pisantes o arrendatarios. Sin lugar a dudas, este hecho facilitó la intervención estatal en la localidad.

Es así como comienza a gestarse desde el gobierno regional, una fuerte intervención en el rubro caprino, que incluyó a las gobernaciones provinciales, municipios, comisión sequía de la IV Región e INDAP en un macro proyecto regional de plantas queseras. A partir del año 1997, comienza un proceso de focalización tutelado desde la Gobernación Provincial del Limarí para

<sup>130</sup> Los dueños de la tierra en Ajial corresponden a la Sociedad Agrícola El Ajial de Quiles, compuesta por 49 socios.

determinar dónde se ejecutarían estos proyectos, en conversación con dirigentes campesinos, INDAP y autoridades.

En el caso de Ajial, su condición de dueños de la tierra y el número de crianceros que existían en la localidad fueron criterios de focalización utilizados por INDAP. La aceptación de estos proyectos asociativos en la comunidad se logró a través de promesas y compromisos en el ámbito productivo, económico y legal, como la aplicación del código sanitario de alimentos, que no permitiría la venta de queso artesanal sin resolución sanitaria.

Ajial de Quiles fue beneficiada con el Proyecto Planta Quesera el que consistía en la construcción de una planta procesadora con resolución sanitaria en los terrenos de la Sociedad. El proyecto fue financiado por INDAP el año 1998<sup>131</sup> y tuvo un costo total de \$95.428.770, los que fueron asumidos en su totalidad como crédito por la sociedad Agroindustrial Ajial de Quiles Ltda., conformada por 48 socios, entregándoseles apoyo técnico a través de un servicio de asesoría (SAP)<sup>132</sup> y capacitación.

La localidad venía desarrollando algunos cursos de elaboración de queso de cabra, a través de SENCE y CORPADECO en los cuales participaban algunos jóvenes y mujeres, que en ese entonces no pudieron ser incorporados al proyecto, debido a que no formaban parte de la sociedad dueña de la tierra.

A poco andar el proyecto comenzó a tener serios problemas productivos y organizacionales, lo que sumado a una deficiente gestión administrativa y de comercialización, más la promesa incumplida de reprimir la venta de queso artesanal a través de una inoperante aplicación del código de alimentos, significó la paralización de la planta quesera a comienzos de 1999. Esta situación se trató de solucionar a través de la incorporación de la empresa al Centro de Gestión CEVEVAL, que debía apoyar la comercialización.

Esta situación fue motivo de un sinnúmero de conflictos al interior de la comunidad. La organización fue seriamente cuestionada por su gestión, perdiendo sus líderes la credibilidad debido a la inadecuada gestión de los recursos del proyecto. Sin embargo, no fue posible un cambio o renovación de las directivas que estaban siendo cuestionadas debido a la normativa interna de la organización dueña de la tierra, que no permitía a los hijos de dueños la participación con derecho a voz y voto, ni a formar parte del directorio.

El endeudamiento de los socios con INDAP les hizo temer la pérdida de su bien máspreciado, la tierra. Ello derivó en conflictos organizacionales y en la percepción de ser víctimas de engaño y deslealtad por parte de las autoridades.

Con la paralización de la planta, disminuyó la participación de los dirigentes en el nivel comunal. Se produjo un debilitamiento de los vínculos con agentes externos como INDAP y autoridades regionales y locales, expresado en el retiro de los dirigentes en el CDL comunal. Esto sumió a la localidad en desesperanza y conflictos internos, producto del descontento de los socios por las promesas incumplidas.

La presión que ejercía INDAP por sacar adelante estos proyectos, y la motivación de algunos jóvenes de la localidad que se encontraban marginados de la conducción de la planta fueron elementos que propiciaron el resurgimiento del proyecto a través de una organización nueva, con socios que realmente estuvieran comprometidos. Esta idea comenzó a tomar fuerza, ya que en INDAP hubo una buena apreciación de las gestiones que estaban realizando al interior de la localidad dos nuevos líderes. Estas gestiones se materializaron en la conformación legal, en Marzo del 2000, de la “Sociedad de lácteos El Ajial de Quiles”, la que, para realizar el traspaso de la

<sup>131</sup> Durante 1998, INDAP IV Región desarrolla una estrategia que consiste en apoyo financiero para la construcción de 5 plantas queseras situadas en la provincia del Limarí.

<sup>132</sup> SAP: Servicio de asesorías técnicas (prediales y/o empresariales) a proyectos, entregados por empresas consultoras externas a INDAP.

infraestructura y para poder optar a nuevo financiamiento de INDAP, agrupó a 28 socios quienes asumieron las deudas que arrastraba la sociedad Agroindustrial y el desafío de sacar adelante el proyecto. Para ello, acudieron nuevamente a INDAP para solicitar un crédito operacional y comenzar a trabajar. INDAP demoró casi un año en la entrega de los recursos.

Esta reestructuración originó un conflicto generacional entre los socios dueños de la tierra y la Sociedad de Lácteos el Ajial de Quiles, conformada por gente relativamente más joven. Finalmente los “antiguos” accedieron a entregar la infraestructura y los activos del proyecto, a fin de desentenderse completamente de la ejecución proyecto y de los compromisos crediticios adquiridos con INDAP.

## ii) La “Sociedad Siglo XXI”: Agentes de la interfaz en Cerro Blanco

Cerro Blanco es una comunidad agrícola en ella habitan 45 familias que viven principalmente de la producción de cítricos. En el año 1996 comenzó la intervención del Proyecto PRODECOP IV Región. Desde enero a diciembre de 1996, se realizaron entrevistas con la directiva de la comunidad de Cerro Blanco, para determinar la factibilidad de optimizar la producción histórica del cítrico. La comunidad estuvo de acuerdo con el diagnóstico y el proyecto.

A partir de julio de 1997 se inició el proceso democrático de constitución de un consejo de desarrollo local en el plano comunal. Los habitantes de la comunidad participaron activamente en el proceso eligiendo a un representante vecino del sector de los Trigos.

PRODECOP propuso a los comuneros del sector constituir una Sociedad de responsabilidad limitada para enfrentar de manera asociativa la producción, el crédito y la comercialización del producto. La iniciativa pretendía concretar las ideas planteadas hacía treinta años del Plan Punitaqui. Este proyecto, de carácter asociativo e integral, surgió como una forma de incrementar los ingresos familiares a través del apoyo tecnológico, organizacional, financiero y comercial, integrando paulatinamente a comunidades aledañas: Los Trigos, Los Canelos y Las Damas. Se impulsó el rubro de los frutales (cítricos) a través de un mecanismo denominado Servicio de Asesoría Local Territorial, SALT formado por 78 socios.

En una segunda etapa, se desarrolló un proyecto de Packing y comercialización de limón (selección, pesaje y embalaje) apoyado y financiado por PRODECOP. Se entregaron créditos y asesoría directa en gestión predial, organizacional, comercial y una serie de capacitaciones en liderazgo y giras técnicas.

Esta etapa del proyecto requirió de la conformación de la Sociedad Siglo XXI. El proceso de constitución de la organización fue abierto y conversado ampliamente con los potenciales socios. Se consolidó en abril de 1999 agrupando a 48 socios, con la participación de comunidades vecinas como Los Trigos, Las Damas, La Calera, Rincón de la Calera y Chalinga, los que debían entregar una cuota correspondiente al 60% de su producción de cítricos, para ser comercializada por la Sociedad.

Los primeros años del proyecto estuvieron marcados por problemas de ejecución, debido a la falta de compromiso de parte de los socios en la entrega de la producción, pues en ciertas épocas del año (verano) les parecía más conveniente vender individualmente. A esto se sumó la desconfianza en la Organización y en su directiva por la demora en los pagos. Generalmente éstos se realizaban cada tres o cuatro meses.

Estos conflictos se trasladaron a otras organizaciones, especialmente a la Comunidad Agrícola. El primer presidente de la organización debió enfrentar estos conflictos y sintió que la sociedad Siglo XXI no reconocía los logros y el trabajo realizado en su gestión. Su conducción terminó siendo muy criticada y es evaluada como un período negativo, donde se realizaron malas inversiones.

En el año 1999 se presentó la oportunidad de exportar limón a Japón y a los Estados Unidos a través de la empresa Agronova. Esta situación favoreció enormemente al proyecto, ya que se trataba de una alternativa interesante frente a los bajos precios del mercado interno de invierno. Sin embargo, el volumen exportable que la sociedad manejaba era bajo; tenían mucho limón pero no alcanzaba la calidad y el calibre exigido.

En diciembre del 2000, cesa el contrato del asesor técnico de la sociedad Siglo XXI, ya que según los socios, éste se había vuelto un déspota. Tomaba las decisiones sin consultar a la empresa o sólo con el consentimiento de algún directivo. Su gestión terminó siendo muy cuestionada y lo responsabilizaron directamente de malversación de recursos del proyecto. Parte de la directiva encabezada planteó esta situación a PRODECOP y solicitaron cambios. En Abril del 2001 contrataron a un nuevo asesor, quien había apoyado anteriormente a la organización en la realización de un estado de resultados de la empresa en aspectos contables y financieros. Su rápida empatía con los productores y los buenos resultados de su gestión le permitieron asumir como representante legal de la empresa con gran apoyo de la comunidad.

Los socios destacan de su administración el logro de objetivos, su adecuada planificación, los pagos más rápidos y un nuevo canal de comercialización con una nueva empresa exportadora. Ello permitió vender más productos en la temporada, ya que el mercado interno les es muy desfavorable, convirtiéndose en una alternativa real de lograr mejores precios. Además diversificó los servicios de la siglo XXI. Hoy cuentan con un vivero de plantas y abastecen de insumos a los socios. Posterior a los cambios en la asesoría técnica, la organización eligió una nueva directiva quien por motivos de trabajo se ausentó de la localidad, dejando a la organización sin presidente. Esto implicó que rápidamente se le solicitó la renuncia. Se realizó una nueva elección de Directiva que es la que actualmente está trabajando. Se compone de representantes de los distintos sectores que agrupa la sociedad y su presidente es de la localidad de Los trigos.

Gracias a la intervención del PRODECOP la localidad ha experimentado cambios que los propios usuarios definen como mejoras en su calidad de vida: la tecnificación en el sistema de riego, profundización de pozos, entubamiento de canales y la electrificación. Por otro lado, creen que el proyecto debe seguir apoyándolos con subsidios y créditos. Consideran que tienen que aumentar sus superficies cultivables y seguir mejorando su calidad, ya que los volúmenes de producción exportable son muy bajos.

En general PRODECOP y el desarrollo de los proyectos gozan de una buena evaluación comunitaria. Se valora el trato y el respeto con el cuál son tratados.

La sociedad Siglo XXI ha aumentado sistemáticamente el volumen de exportación de sus limones a EEUU y a Japón. En Marzo del 2001 solicitaron a PRODECOP un crédito de corto plazo para operaciones a fin de aumentar de 50.000 a 80.000 Kilos su exportación. PRODECOP no accedió a entregarlo debido a que consideró que con éste se cubrirían créditos impagos de la organización.

El compromiso, la participación y la actitud de los socios ha cambiado con respecto a la empresa y a los compromisos de entrega de su producto. Advierten que les conviene trabajar con la Sociedad y se ha desarrollado un sistema de regulación interna para la participación y el compromiso: el establecimiento de sanciones, multas en dinero para los socios que no asisten a 3 reuniones etc. Por otro lado, se ha implementado -con el apoyo de la actual administración- un sistema de toma de decisiones más participativo. Los socios entienden que la empresa es una alternativa viable en el largo plazo, y se vislumbra un mayor compromiso a partir de situaciones concretas que son evaluadas de forma positiva:

- Más participación de jóvenes en las reuniones, gracias a que los más “antiguos” están cediendo los derechos a sus hijos con autorizaciones notariales.

- Los socios están participando de la revisión de cuentas: una especie de control social en el que 3 personas son revisores de cuentas apoyando a la contadora de la empresa.
- Las mujeres se han incorporado a una cuadrilla cosechadora donde participan activamente y reciben remuneración.
- Hay satisfacción generalizada, ya que consiguen con mayor prontitud el pago por la entrega de limones.
- Existe mayor confianza entre los socios y directivos.
- Consideran positiva la administración de la gerente externa que contrató PRODECOP.
- Durante la época en que el mercado interno no les es conveniente, cuentan con la exportación que mantiene precios estables durante todo el año.

Hoy existe la percepción generalizada de un cambio positivo en el cumplimiento de los compromisos de entrega, sin embargo, aún se requiere fortalecer y profesionalizar más a la organización. En esta dirección apuntan los desafíos que tendrán que enfrentar los socios en relación a la capacidad de toma de decisiones y planificación de sus actividades. Pronto terminará el proyecto PRODECOP, lo que implica enfrentar nuevos imperativos de gestión, comercialización y proyecciones. Por ejemplo, deberán asumir las amplias facultades realizadas por su gerente y representante legal, quien realiza actualmente todas las gestiones comerciales.

Es muy probable que durante el año 2002 la empresa sea “egresada” de PRODECOP incorporándose a INDAP. Esta situación tiene a la comunidad muy preocupada, debido a que temen la desaparición del PRODECOP. Aún requieren apoyo en la parte crediticia productiva y comercial, y no han realizado ninguna acción concreta con respecto al tema.

Otro aspecto importante de destacar es que la intervención de PRODECOP ha propiciado la participación a través de los Consejos de Desarrollo Local. En el plano comunal, significó un importante movimiento de dirigentes campesinos.

### **e) Conclusiones**

Los casos antes revisados indican que cada comunidad reacciona en forma particular a los efectos de las interacciones que tienen lugar entre sus múltiples actores y a las influencias externas de sistemas que se superponen o coexisten, fortaleciendo o debilitando la cooperación comunitaria.

La relación con el estado en ambas comunidades ha pasado por diversas etapas en las cuales se han provocado efectos en la interacción Estado -capital social. Sin embargo, en ninguno de los casos descritos ha generado, en el mediano plazo, una verdadera sinergia; ambos casos muestran distintos grados de dependencia y pasividad.

La revisión de los sistemas sociopolíticos de las comunidades estudiadas muestran relaciones claramente paternalistas y autoritarias que tienden lentamente hacia sistemas clientelistas en el caso de Ajial, y hacia el semi-clientelismo en el caso de Cerro Blanco. Se puede pensar en una fase de transición marcada por la presencia de distintos agentes.

Desde este enfoque el equilibrio es difícil, ya que son distintas las estrategias que desarrollan las agencias: unas proponen la asociatividad y el crédito, otras el apoyo técnico, pero generalmente se mezclan todos estos elementos. Esta coevolución ha dado lugar a relaciones e instituciones con procesos temporales diferentes.

La relación de las agencias con las organizaciones campesinas ha generado inevitablemente una complejización de éstas. En el caso de Ajial durante la primera etapa de la intervención, se alteró profundamente la asociatividad local, dando lugar a conflictos y grupos rivales. No obstante, este proceso no sólo se relacionó con clientelismos verticales (que también se deterioraron

considerablemente ya que se perdieron vínculos políticos) sino también con prácticas amiguistas partidarias existentes con organizaciones de segundo nivel y empresas consultoras.

El impacto en la calidad de vida de la comunidad de Ajial fue negativo, debido al endeudamiento y a la inexistencia de cambios tangibles en las condiciones de producción individual. Hoy las personas se consideran más pobres que antes de la ejecución del proyecto.

La comunidad de Ajial no ha podido desarrollar capacidades de negociación con las agencias. La intervención de INDAP los ha puesto en una situación de dependencia pasiva para con esta institución. Lo interesante del caso es que, pese a lo anterior, el capital social comunitario parece resurgir cuando la comunidad recurre al potencial que radica en la memoria histórica y en objetivos que fueron alcanzados exitosamente por la colectividad.

La interacción que se provoca entre PRODECOP y la comunidad de Cerro Blanco es, desde su inicio, una intervención más consensuada. La introducción del proyecto fue más pausada y esencialmente más participativa. Sin embargo, también alteró las dinámicas internas, dando lugar a una organización relativamente estable, con dificultades organizacionales, pero considerablemente más sólida que Ajial.

Hubo un incuestionable impacto positivo en la calidad de vida de los usuarios, mejoraron las condiciones de producción y se incorporó tecnología al proceso productivo, ampliando el acceso a créditos. Todo ello ha contribuido a elevar los ingresos familiares.

Al igual que Ajial, la conducción de la organización Siglo XXI recae en “individuos” que manejan las relaciones externas. Sin embargo, en Cerro Blanco la rotación ha sido mayor y por lo tanto, menos monopólica. El Proyecto 43 o Plan Punitaqui, tuvo real impacto a través de una estrategia de trabajos comunitarios pagados con alimentos y subsidios, en la construcción de equipamiento y forestación. Dio además un fuerte apoyo a la organización comunitaria, que se tradujo en un acervo de factores positivos que la comunidad y los dirigentes han sabido aprovechar.

El clima organizacional ha mejorado considerablemente y los socios se sienten más comprometidos. La comunidad lentamente pudo desarrollar capacidad para reglamentar y sancionar el comportamiento de sus miembros y líderes, por lo que las relaciones internas de cooperación se han visto reforzadas. Un adecuado ejemplo es el establecimiento de sanciones -multas en dinero- que se cobran a la tercera inasistencia a una reunión de la empresa. Sin embargo, pese al apoyo de PRODECOP, a las alianzas con organizaciones de base y a la capacitación regular en autogestión, la organización no ha logrado empoderarse.

En general, en Cerro Blanco se fortaleció la autonomía a través de procesos de participación. Sus relaciones externas han aumentado, aunque no necesariamente redundan en un mayor control sobre ellas. La sociedad Siglo XXI es un actor reconocido a nivel local, pero no logran articular capacidades de negociación en la interfaz, ni una estrategia compartida que le permita asumir y reaccionar frente a las nuevas situaciones de su entorno. Es un actor local aún débil, que requiere del apoyo de las agencias para operar y para tomar decisiones.

### **a) Fortalezas y debilidades de la intervención estatal**

Existe consenso en el equipo de investigación sobre la importancia de tres elementos esenciales a todas las intervenciones. La primera es la variable organizacional como un dispositivo endógeno a la comunidad e intrínsecamente relacionado a la capacidad de colocar su acervo de capital social al servicio de iniciativas asociativas que tengan como fin el bien común. Se trata de habilidades institucionalizadas en las localidades para llevar a cabo estrategias para reaccionar frente a amenazas y oportunidades del entorno. Esto es apreciable en los proyectos de infraestructura social.

En el caso de proyectos de desarrollo productivo estas capacidades se conjugan con dos variables exógenas: el apoyo técnico adecuado y las estrategias de comercialización. Generalmente, están determinadas por la capacidad de una agencia para apoyar y contribuir al desarrollo oportuno de iniciativas.

Los casos analizados muestran falencias en estos tres elementos que interactúan en forma aleatoria y que afectan positiva o negativamente el desarrollo de la intervención.

La relación entre agentes estatales y comunidad está inmersa en un mundo de caracterizaciones y prejuicios, que se expresan de manera abierta o solapada. Esto no contribuye a estrategias basadas en la confianza mutua entre estos actores.

El intervencionismo político sigue presente en el surgimiento y aprobación de los proyectos, lo que permite postular la instauración del partidismo como lenguaje de la interfaz. Esto desmotiva el desarrollo de las funciones de los técnicos de terreno e infunde desconfianza en las bases de las organizaciones.

Las relaciones entre las agencias están fuertemente marcadas por la competencia. Especialmente en los casos de instituciones como INDAP y PRODECOP las que generalmente actúan en un mismo espacio territorial y se disputan los usuarios y el prestigio del mundo político partidario. Un proyecto nuevo y alternativo como PRODECOP en la IV y en la VI región, paulatinamente se rigidizó y se asemejó a INDAP, aunque con una mejorada estrategia comunicacional y con apoyo político.

Lo anterior hace pensar que a las agencias de desarrollo y las instituciones públicas les falta planificación y objetivos estratégicos que puedan coordinarse en espacios territoriales delimitados. No hay correspondencia entre las necesidades comunitarias (siempre con un alcance mayor y visiones integrales) y los objetivos planteados en los proyectos (generalmente de corto alcance) lo que demuestra el ineficiente diagnóstico que realizan las agencias que no considera la imagen-objetivo que la comunidad busca de sí misma. Llama la atención la escasa capacidad evaluativa y la poca flexibilidad de los instrumentos utilizados.

Es una característica bastante común la desarticulación institucional entre agencias. En este sentido, las acciones y las intervenciones desarrolladas siempre aparecen como esfuerzos individuales y en ocasiones hasta contradictorios. Esto podría verse sólo como competencia entre agencias, pero va más allá de la competencia por los recursos y por prestigio institucional, siendo una muestra de la fragmentación del estado y de su proceso de modernización que no puede desentenderse totalmente del aparato burocrático en el cual está inmerso. Es aquí donde la competencia se vuelve tensión.

Lo cierto es que los actores poseen distintas cuotas de poder, por lo que no están en condiciones de igualdad: individuos, grupos y agencias desarrollan distintas estrategias para acumular capital social. Éstas se expresan en un mejor posicionamiento y un mayor prestigio que logran debido a que manejan o controlan eficientemente las oportunidades del entorno. Lo anterior significa que el capital social se encuentra distribuido de manera asimétrica y en este sentido las políticas públicas y los programas de desarrollo han demostrado cierta incapacidad en igualar las condiciones de los grupos más desfavorecidos, a través de un real proceso de empoderamiento y participación.

## **ii) La incidencia de variables contextuales en la relación agente estatal - comunidades campesinas en Chile**

Los casos abordados en esta investigación permiten pensar que en gran parte de las comunidades rurales de Chile todavía perduran estructuras de clientelismo autoritario.

Este proceso reprimió fuertemente el tema de la representación y la participación campesina, dando lugar a la pasividad y al desarrollo de una fuerte cultura paternalista, con un precario

desarrollo de sus organizaciones. Lo anterior permitió la consolidación de facciones al interior de las comunidades y relaciones de reciprocidad vertical con escasos agentes externos presentes en las comunidades campesinas.

El clientelismo es una forma de relación social presente hasta hoy y asociada principalmente a la figura de líderes fuertes, que articulan y manejan las relaciones, más allá de los límites de las comunidades, lo que permite la consecución de recursos y/o beneficios para sí o para la comunidad a la que representan. Esta relación es vertical y merma las capacidades de autogestión de una comunidad, en la medida que las destrezas y capacidades alcanzadas no se traspasan al resto de la comunidad.

La estructura clientelista autoritaria, es una valla para los proyectos de desarrollo rural. Sin embargo, hubo épocas marcadas por cambios en la relación campesino- Estado, como sucedió en los gobiernos de Frei Montalva<sup>133</sup> y en menor medida el Gobierno de Alessandri, que impulsaron intervenciones que permitieron la acumulación de capital social por los dirigentes de esa época.

La vuelta a la democracia facilita la participación política y permite la reconstrucción de la sociedad civil. Con el proyecto PRODECOP en la IV y la VI región, a partir de la segunda mitad de los 90 se desarrolla un proceso de participación y activación de la ciudadanía a través de la creación de los Consejos de Desarrollo Local, que tienen un fuerte impacto en las instituciones y agencias relacionadas al mundo rural. Se destaca la incorporación de jóvenes y mujeres como nuevos actores a los procesos productivos y crediticios de las agencias, los que habían estado ausentes por largos períodos y a los cuales se orienta un fuerte proceso de capacitación en gestión y manejo organizacional.

En el caso de Cerro Blanco, estas instancias han permitido a los dirigentes negociar con sus pares, representantes de otras organizaciones y con otros actores como el municipio y/o los servicios públicos. Sin embargo, no han tenido el impacto que pudiera esperarse de una localidad con experiencia y con el acervo de un proceso similar llevado a cabo hace tres décadas (Plan Punitaqui), no se han creado redes de comunicación informales, organizaciones de segundo nivel alternativas, etc. Esto implica que la apertura de nuevos espacios de participación no garantiza el fortalecimiento de las capacidades de autogestión.

En Ajial la participación y la autogestión se ha desarrollado de una manera variable, subiendo y bajando en el continuo de relaciones externas (capital social de puente o escalera), pero ha fortalecido enormemente la acumulación de capital social en el liderazgo personal de sus directivos. Se ha desarrollado capacidad de negociación, ha mejorado la calidad de vida personal de líderes, pero con un nulo traspaso de capacidades a las bases y al resto de la institucionalidad local.

### **iii) Implicancias para la formulación de políticas y la promoción del capital social en los programas de superación de la pobreza rural**

El desarrollo local está íntimamente ligado al tema de lo estatal. No puede plantearse el desarrollo local como estrategia de intervención sin pasar por la revisión del proceso de modernización del Estado y la necesaria articulación con los distintos agentes que este proceso involucra.

Sin embargo, el agente eje en este proceso es por excelencia el municipio el que debe asumir el desafío de ser el nexo comunicante entre organismos estatales y sociedad civil en el plano local, aumentando la participación y equilibrando las oportunidades y haciendo más transparente la gestión pública, pese a las deficiencias de capacidad de gestión y de recursos que muchos de ellos enfrentan.

---

<sup>133</sup> Entre sus principales hitos se encuentra la Reforma Agraria y el cambio en la relación con el mundo campesino, en el caso de las comunidades estudiadas tiene aún mucho impacto el "Proyecto 43, o Plan Punitaqui" Convenio Naciones Unidas con Gobierno de Chile entre 1966-1970 ejecutado por el SAG.

En los casos analizados, a través de los municipios se ha contribuido a la democratización del espacio comunal apoyando iniciativas de desarrollo local que tienen como protagonistas a actores sociales aún débiles, los que se han ido integrando paulatinamente, tanto al nivel de la planificación de desarrollo rural comunal, como en la focalización y priorización de la inversión productiva incorporando criterios compartidos de focalización social y territorial. No obstante, este proceso aún es incipiente y debe atender a criterios técnicos compartidos por las distintas agencias involucradas. En este sentido, hay que articular las estrategias con otros actores comunales como mujeres y jóvenes mediante instrumentos de participación y planificación que permitan la descentralización en la toma de decisiones.

Directamente relacionado con lo anterior, está la relación agentes – comunidad. Se deben generar vínculos saludables que vayan dejando atrás la veta clientelista y que entreguen a los actores capacidades de negociación, participación en procesos de gestión y planificación. Ello es posible mediante la utilización de metodologías participativas con las cuales analizar las necesidades y potencialidades internas de la comunidad. Deben apoyar a funcionarios realmente comprometidos. Esto contribuye a la generación de nuevas alianzas y la emergencia de grupos que actúen con mayor autonomía y con mayor poder de negociación.

El fortalecimiento de la Sociedad civil expresada a través del reconocimiento de la multiplicidad de actores, la apertura a nuevas formas de organización social, cambios en la identidad de los actores, y en la institucionalidad local parecen ser elementos que toman mayor fuerza en la gestación de nuevas estrategias de políticas públicas y en planes de desarrollo.

Por otro lado, no debe descuidarse el tema del liderazgo, la emergencia de hombres- nexo, que tiene enormes implicancias en la relación de las agencias y la ejecución de los programas e iniciativas de desarrollo. La comprensión de la nueva burocracia institucional por los dirigentes locales y su poder de control sobre las relaciones de las comunidades con los agentes externos, es parte de las características de un proceso de acumulación de capital social individual, antes que comunitario. Para romper esta lógica clientelar resulta fundamental reorientar las instancias de capacitación y fortalecimiento de liderazgos:

- Los agentes debieran distinguir entre dirigismos y liderazgos comunitarios, considerando que no son dos elementos necesariamente vinculados. Esto requiere de un diagnóstico y evaluación previa sobre las estrategias de algunos dirigentes para acumular capital social individual. La capacitación es uno de los aspectos mejor evaluado de los proyectos, en algunos casos más allá de la rentabilidad de los mismos, y si ésta se implementa sin una previa evaluación de las estrategias de los dirigentes locales, agrega un nuevo principio diferenciador dentro la comunidad, homologable a mayor aprendizaje y competencia social en contextos extracomunitarios.
- El acento en las capacitaciones de liderazgo debiera estar puesto en el rol social de los dirigentes, más que en el potenciamiento de sus habilidades personales. Ello contribuiría a la democratización de la organización y a la redistribución del capital social al interior de la comunidad.

Un verdadero desarrollo local exige que exista voluntad política de delegar reales cuotas de poder (que equilibren también la posición del municipio, independencia o congruencia con acciones en niveles regionales o nacionales) y que se lleven a cabo reformas y se transfieran recursos a políticas locales de largo plazo, tomando en cuenta las diferencias socioculturales que se dan en el ámbito rural o urbano. El eje articulador clave es el municipio, al que se debe fortalecer promoviendo autonomía y descentralización, dotándolo de recursos para la activación de la sociedad civil.

Sólo así, los municipios dispondrán de los canales necesarios para que la información acerca de proyectos y beneficios llegue más oportunamente a las localidades, cediéndoles espacios de

control, decisión y poder sobre los factores que determinan sus condiciones de vida. De lo contrario, los servicios públicos seguirán careciendo de articulación con otras intervenciones del mundo rural y los esfuerzos realizados seguirán operando de manera aislada.



## Bibliografía

---

- Axelrod, (1997), "The Complexity of Cooperation: Agent - Based Models of Competition and Collaboration", Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, U.S.A.
- Bahamondes, Miguel (2001), "Evaluación y fortalecimiento del capital social en comunidades campesinas". Proyecto INDAP/IICA/CEPAL sobre Pobreza Rural,. Santiago de Chile.
- Bahamondes, M. (2001): "Contradicciones del concepto capital social. La antropología de las alianzas y subjetividad campesina". Ponencia preparada para el encuentro 2001 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, LASA, Washington DC, septiembre 6-8, 2001.
- Boisier, Sergio (2000), "Conversaciones sociales y Desarrollo regional" Editorial Universidad de Talca, Chile.
- Bourdieu (1999), "Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción". Editorial Anagrama, Barcelona, España.
- Canales, Manuel *et. al* (1994), Pobreza y desarrollo rural, Documento de trabajo, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Programa estrategias de superación de la pobreza.
- CEPAL (2001), "Capital social y políticas públicas en Chile: Investigaciones recientes." Serie Políticas Sociales No. 54. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.
- Cowan, G. *et. al* (1994), Complexity: Metaphors, Models and Reality, Santa Fé, Nuevo México, U.S.A.
- Durlauf, Steven N. (1999), The Case "Against" Social Capital. Department of Economics, University of Wisconsin.
- Durston, John (2000), ¿Que es Capital Social Comunitario? Serie Políticas Sociales No. 38, División de Desarrollo Social, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2001a), "El aporte del capital social campesino a la superación de la pobreza rural. Resumen de investigación" Informe final de la investigación CEPAL/INDAP/IICA.

- \_\_\_\_\_ (2001b), "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". Ponencia presentada para la conferencia "Hacia un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe", septiembre 2001. CEPAL.
- Flora, Jan y Butler, Cornelia (2001), "Desarrollo Comunitario en las zonas rurales de los Andes". Documento preparado para la conferencia "Hacia un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe", septiembre 2001. CEPAL.
- Guell, P y Marquez, R (2001), "El Capital Social en el Informe de Desarrollo Humano en Chile 2000" John Durston, Francisca Miranda (comps.), Capital social y políticas públicas en Chile, Investigaciones recientes, Serie Políticas Sociales No. 55: Volumen I.
- Kaztman, Rubén (2000), "Activos y Estructuras de oportunidades. Notas sobre la medición de la vulnerabilidad Social " 5°. Taller Regional: La medición de la pobreza: Métodos y Aplicaciones. CEPAL/INDEC, Junio 2000.
- Kliksberg, Bernardo (1999), Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo, Revista de la CEPAL, N 69.
- Long, Norman (2001), "Development Sociology: Actor Perspectives". Routledge, New York and London.
- Mayer, A. (1966), "The Significance of Quasi-Groups in the Study of Complex Societies", en M. Banton (comp.) The Social Anthropology of Complex Societies, Londres, Tavistock.
- Portes, Alejandro (1998), Capital Social: Sus orígenes y aplicaciones en la Sociología Moderna. Annual Reviews, 24: 1-24.
- Narayan, Deepa (1999), Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty. Washington, D.C., Banco Mundial
- Roberts, R (2001), "The New Social Policies in Latinamerica and the Development of Citizenship: An Interface Perspective" Paper presented at the Workshop on Agency, Knowledge and Power: New Directions. Universidad de Wageningen, December 2001.
- Robinson, L et. al (2000), A Social Capital Paradigm for Poverty Reduction. Prepared for the Workshop on Social Capital and Poverty Reduction held on the Campus of the Michigan State University.
- Shneider, Heloisa (1999), "Análisis crítico de proyectos públicos que buscan el desarrollo de comunas rurales pobres: una microregión de la comuna de Lolol". Tesis para el magister en "Asentamientos humanos y medio ambiente". Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Stutchlik, Milan (1999), "La vida en mediería. Mecanismos de reclutamiento social de los mapuches". SOLES ediciones, Santiago.

### 3. Rivalidad, liderazgo y vínculos con el Estado en una comunidad mapuche<sup>134</sup>

John Durston<sup>135</sup>

#### a) Rivalidad y liderazgo en Nahuelco

Durante una investigación sobre organización comunitaria rural y programas públicas de superación de la pobreza, realizada entre junio de 1999 y abril de 2002, en la comunidad Mapuche de 'Nahuelco', en la comuna de Villarrica, Región de la Araucanía del sur de Chile, parte del 'telón de fondo' de procesos microsociales en marcha fue una permanente rivalidad entre dos hermanos: 'Tomás' (presidente de la Junta de Vecinos) y el presidente de la Comunidad Indígena, 'Eugenio'. En esencia, el conflicto fue por la doble herencia del padre, fallecido hace algunos años: la herencia de su tierra y la herencia como líder comunitario.

Eugenio, a pesar de ser el menor y más pobre de los dos hermanos, llegó a suplantar a su hermano Tomás como el líder efectivo de la comunidad, en un contexto de clientelismo político y frente a los esfuerzos de Tomás por negarle acceso a las tierras paternas y por forzarle a abandonar la comunidad.

De acuerdo a Long (2001), es importante entender que los destinatarios de programas de combate a la pobreza tienen sus *propios* proyectos que predatan a la llegada de estos programas. Desarrollan estrategias, en el contexto de sus propias historias y basadas en la información de la cual disponen, para lograr sus objetivos individuales y colectivos<sup>136</sup>.

Es necesario identificar a los actores en las comunidades estudiadas, sus estrategias y los procesos en marcha *antes y al margen de* las intervenciones de agencias estatales, para poder entender la interacciones y la coevolución de éstas en la interfaz Estado-campesinado Mapuche, durante el período de la intervención<sup>137</sup>. En el caso de Nahuelco, uno de los antecedentes relevantes era la mencionada rivalidad por el liderazgo comunitario. Otra era la necesidad sentida de los habitantes, desde hace algunos años, por tener agua entubada en sus casas<sup>138</sup>.

Se trata, entonces, de mirar los diversos programas públicos presentes en el mundo Mapuche desde otro ángulo: desde la perspectiva de un actor individual (Eugenio) y de uno colectivo (Nahuelco movilizadado en la organización formal de Comunidad Indígena). *Ambos* tipos de actores ejercen "agencia"<sup>139</sup> y son propietarios de "capital social"<sup>140</sup> que se acumula o se deprecia.

En este trabajo, quiero intentar explicar cómo los vínculos personales verticales con agentes del Estado y con dirigentes políticos, potencialmente un capital social del tipo *linkage*<sup>141</sup>),

<sup>134</sup> Este trabajo es un adelanto de una investigación en marcha, parte de un proyecto sobre capital social campesino y agencias estatales, apoyado por la Fundación Ford.

<sup>135</sup> Antropólogo social, Consultor de la División de Desarrollo Social, CEPAL. [jdurston@mi.cl](mailto:jdurston@mi.cl).

<sup>136</sup> Todas las formas de intervención externa necesariamente entran en los mundos vitales de los individuos y grupos sociales afectados, y son mediados y transformados por estos mismos actores y estructuras. Las fuerzas externas sólo alteran las expectativas y conductas cotidianas de los individuos mediante la modificación de las percepciones de los individuos y grupos involucrados... Las diversas estrategias individuales influyen desde abajo... La información interaccional sobre tipos de redes sociales y los marcos normativos de los individuos, junto con observaciones sobre cooperación y conflicto, revelan las dinámicas complejas de relaciones de poder mejor que un análisis estructural pueda hacer' (Long 2001; mi traducción).

<sup>137</sup> Las interfaces ocurren donde intersectan dos o más campos sociales o 'mundos de vida' diferentes. Son arenas en que las interacciones ocurren en torno a oportunidades y desafíos de tender 'puentes', acomodarse, segregarse o dar respuestas a posturas sociales, cognitivas y evaluativas de diversos actores provenientes de diferentes mundos sociales y culturales (Long 2001).

<sup>138</sup> Las mujeres eran las principales demandantes de este adelanto en su calidad de vida.

<sup>139</sup> La capacidad de actuar frente a otros actores para implementar una estrategia. 'Los *individuos y los grupos* desarrollan estrategias sociales basados en sus conocimientos, recursos y capacidades. De su "agencia" emergen formas organizacionales que facilitan o restringen las acciones de diversos otros actores' (Long 2001).

<sup>140</sup> El contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales: las que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación, que proporciona mayores beneficio para aquéllos que lo poseen, que lo que podría lograrse sin este activo.

<sup>141</sup> Es decir, que da acceso a ámbitos de mayor poder como el Estado: Woolcock 1998.

fortalecieron la situación de Eugenio en esta rivalidad personal, y como esto afectó a la comunidad en general.

Y en particular, quiero tratar de entender dos cosas: como Eugenio desarrolló una cambiante estrategia de vinculación personal con el Estado, y la manera en que la comunidad aprovechó este nuevo liderazgo (y una nueva organización formal) para mejorar los términos de su interacción colectiva con el Estado chileno. Ambos procesos, el individual y el colectivo, siguieron un ciclo de auge y estrepitosa caída, lo cual exige un análisis de la interrelación entre estos ciclos.

### b) Predominancia entre organizaciones comunitarias

En Nahuelco predominaron secuencialmente (cuadro 27) una serie de organizaciones formales<sup>142</sup>, cada una reemplazando al anterior para iniciar su propio ciclo de auge, caída y reemplazo sucesivo. De esta manera, hubo un solo líder comunitario en cualquier momento dado. Esto es consonante con los elementos de la organización Mapuche del *lofche* -grupo de parientes identificado con un territorio local - y la figura del *lonko*, 'cabeza' y líder principal del grupo durante un largo período. En los últimos tiempos, han sido cuatro las organizaciones con personería jurídica introducidas que han sido aprovechadas para reunirse y para relacionarse con el mundo político no-indígena (Cuadro 28).

Cuadro 27

#### SECUENCIA DE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS PREDOMINANTES EN NAHUELCO

ORGANIZACIÓN FORMAL PREDOMINANTE	AGENCIA ASOCIADA	PRESIDENTE
1980's Comité de Pequeños Agricultores	INDAP	Francisco (padre de Tomás y Eugenio)
1996-1998 Comité de Electrificación	Municipalidad de Villarrica	Jovino (Administrador del fundo vecino)
1999-2000 Junta de Vecinos	Municipalidad de Villarrica	Tomás
2000-2002 Comunidad Indígena	CONADI	Eugenio

Fuente: elaboración propia del autor

En 1999, la forma predominante de organización en Nahuelco era la Junta de Vecinos dirigida por Tomás. Sin embargo, no le había resultado ninguna de sus postulaciones a programas de desarrollo rural. Había convocado un torneo de fútbol rural<sup>143</sup> (para juntar ahorros colectivos para postular a la subvención de agua potable rural), al cual asistieron sólo seis equipos y cuyos resultados en fondos recaudados (mediante el pago de la inscripción de equipos y la venta de bebidas y comida) fueron insignificantes. A sus reuniones mensuales asistieron cada vez menos personas, reduciéndose la Junta de Vecinos a una pequeña facción compuesta principalmente parientes cercanos de Tomás.

En esta coyuntura, algunos miembros de la comunidad de Nahuelco entraron en conversaciones con funcionarios de la CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) tendientes a establecer en Nahuelco la organización formal de una Comunidad Indígena. Eugenio fue uno de los más activos en los esfuerzos de tramitación para conseguir la personería jurídica de la Comunidad Indígena.

Eugenio elaboró un discurso que evocaba la figura de su padre, un modelo de un 'líder servicial', como la inspiración de su propio sentido de vocación de servicio a la comunidad. Fue elegido presidente de la flamante 'Comunidad Indígena' e inició una búsqueda de contactos y aliados en el Estado para conseguir beneficios materiales para la comunidad.

<sup>142</sup> En este contexto, organizaciones con estatutos y con *status* reconocidos y promovidos por el Estado.

<sup>143</sup> Sobre deporte y la densificación local y territorial del capital social Mapuche, ver Durston y Duhart 2003, págs. 65-66.

Se desarrolló una competencia por miembros entre la Junta de Vecinos y la Comunidad Indígena. Ambos hermanos se asociaron con bandas políticas contrarias: Tomás con el alcalde conservador que había creado la Junta de Vecinos local y Eugenio con la coalición de gobierno de centroizquierda y su nuevo candidato a presidente. Gradualmente el discurso y los contactos prometedores de Eugenio llevaron a los miembros de la comunidad a preferir participar en la Comunidad Indígena.

### c) Vínculos personales y agencias públicas

Las interacciones entre la organización local de Comunidad Indígena y las agencias públicas como la Municipalidad, el INDAP y la CONADI se concretaron a través de relaciones diádicas<sup>144</sup> que Eugenio estableció con personas individuales -funcionarios públicos y representantes políticos (ver Cuadro 2). A la medida en que Eugenio iba acumulando experiencias, evolucionó su estrategia de establecer vínculos<sup>145</sup> para lograr beneficios para la comunidad.

Apreciar esta evolución significa hablar, *primero*, de su relación con funcionarios municipales, *segundo*, con el líder del movimiento indígena, *tercero*, con representantes políticos, y *cuarto*, con técnicos de la CONADI. A estos cuatro relaciones individuales habrá que añadir (*quinto*) la relación entre Eugenio y la colectividad que presidía: la organización formal de la Comunidad Indígena de Nahuelco. Eugenio estableció vínculos principalmente en torno a postulaciones para varios subsidios estatales -vínculos cuyos *socios*<sup>146</sup> y cuyo carácter iban evolucionando con el tiempo- (Cuadro 28).

Cuadro 28

#### VÍNCULOS VERTICALES DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD INDÍGENA DE NAHUELCO

ÉPOCA	'SOCIOS'	VÍNCULOS	Dan Accesos A:
1999-2000	Funcionarios municipales	'Clientelar' <sup>147</sup> paternalista'	Alcalde
1999-2000	Dirigente territorial del movimiento étnico Mapuche	'Movilización Disciplinada'	INDAP, CONADI; rescate de identidad Mapuche
2000-2001	Dirigentes de partidos políticos	'Semi Clientelar' <sup>148</sup>	Bienes por votos, INDAP, CONADI
2001-2002	Técnicos comprometidos de CONADI	'Coproducción' <sup>149</sup>	Bombas de riego

Fuente: Elaboración del autor.

1. *Un socio en la Municipalidad.* El primer vínculo desarrollado por Eugenio fue con un funcionario municipal a cargo del desarrollo rural, quien facilitó la formulación de un nuevo proyecto de agua potable rural, consolidado con el de la Junta de Vecinos. Este vínculo no tuvo resultado; funcionarios del Gobierno central le hicieron ver a Eugenio que no iban a obtener apoyo de sus instancias a través de un alcalde opositor y conservador.

No obstante, el alcalde siguió contando con el apoyo de muchos habitantes de Nahuelco. El concepto mapuche de lealtad y reciprocidad de largo plazo se expresó con fuerza en este caso porque muchas personas en Nahuelco recordaban que el Alcalde ayudó mucho a conseguir la electrificación. Sus vínculos fueron también individuales, ya que el Alcalde conocía personalmente a muchos vecinos, accediendo a resolver sus problemas de pensiones, caminos, etc.

<sup>144</sup> *Contrato diádico:* 'Todo adulto organiza sus contactos societales fuera del hogar nuclear mediante una forma especial de relación contractual. Estos contactos son informales ya que carecen de base legal: existen sólo gracias a la disposición de los contratantes. Son *diádicos* porque sólo ocurren entre dos individuos. El contrato diádico implica y se valida por obligaciones recíprocas' (Foster 1961; traducción del autor).

<sup>145</sup> Por vínculo quiero decir una relación social de intercambios reiterados, señalada por símbolos de afecto o amistad.

<sup>146</sup> El término "socio" aparece en los relatos Mapuches para indicar relaciones diádicas, tanto horizontales como verticales. Ver Durston y Duhart 2003.

<sup>147</sup> 'Los contratos patrón-cliente vinculan a personas de status socioeconómico significativamente diferentes (o orden de poder), quienes intercambian tipos diferentes de bienes y servicios. Estos contratos se expresan verticalmente y son asimétricos, ya que cada socio es muy diferente del otro en posición y en obligaciones' (Foster 1963). Sobre clientelismo paternalista ver Durston 2002.

<sup>148</sup> Fox, 1996.

<sup>149</sup> Evans, 1996.

2. *Una alianza para la confrontación.* El próximo vínculo de Eugenio fue con un actor de tipo contrario al anterior: un joven líder mapuche, presidente de la Asociación Comunal De Comunidades Mapuches. La Asociación tomó la forma de un movimiento étnico, promoviendo el sentido de identidad y dignidad como pueblo, de lucha contra el racismo local reinante, y de movilización por un nuevo espacio político y un desarrollo propios.

Tanto la religión mapuche como el sentido de identidad como pueblo estaban muy debilitado en Nahuelco, en parte porque en 1938 perdió su *rewe* o lugar de altar sagrado con la venta fraudulenta de parte importante de los terrenos comunitarios. Al inicio del estudio en 1999, muchos habitantes de Nahuelco negaban al forastero saber hablar mapudungún o haber asistido a las ceremonias rogativas intercomunitarias, los *nguillatunes*. Dos años después, ambos elementos culturales eran prácticas resurgentes en Nahuelco, al igual que el *palín*, un deporte de refuerzo de vínculos intercomunitarios (Loncón y Martínez 1998), producto del nuevo orgullo étnico estimulado, entre otros, por la mencionada Asociación.

Una de las primeras acciones de la Asociación bajo su nuevo liderazgo fue un acto de fuerza, la toma de la Oficina de Zona de INDAP (jóvenes de Nahuelco presentes). Esta toma tuvo por objetivo establecer la Asociación como una representación colectiva de los beneficiarios mapuches de INDAP y derivó en un acuerdo temporal, de canalización a través de la Asociación de subsidios hacia comunidades miembros (entre ellas Nahuelco).

Esto modificó las informales participaciones de INDAP en las campañas del partido de centro izquierda, ya que la Asociación (al igual que otras instancias políticas) presentó al INDAP una lista (producto de una negociación interna entre comunidades miembros y el líder) de sus candidatos individuales a ser beneficiarios del llamado ‘bono ambiental Mapuche’.

El presidente de la Asociación fue candidato, sin éxito, al Concejo Municipal, desarrollando una campaña de movilización en torno al rescate de la cultura Mapuche y en contra de la exclusión étnica. Pero la participación de Eugenio en este movimiento étnico confrontacional terminó con discrepancias de Eugenio con el presidente de la Asociación, quién exigía disciplina a los dirigentes locales y privilegió la relación con jóvenes.

Eugenio fundó, con el apoyo del candidato de centroizquierda, una nueva Asociación cuyas seis comunidades miembros eran vecinas y tenían estrechas relaciones históricas -de parentesco, religiosas, cívicas y deportivas- con Nahuelco.

La emergencia del movimiento indígena que fue la primera Asociación Comunal De Comunidades Mapuches, como un actor social regional, cambió las relaciones en el sistema político regional. En la relación de Nahuelco con los partidos, la existencia de esta nueva alternativa rupturista abrió la posibilidad de un intercambio menos vertical con los partidos políticos. Así, a diferencia de años anteriores, Eugenio ahora pudo *exigir* el cumplimiento de promesas de campaña en cuanto a la inclusión de Nahuelco en programas de desarrollo.

3. *Proceso electoral y beneficios materiales.* Al separarse de la Asociación confrontacional, Eugenio volvió a estrechar vínculos con los candidatos del partido de centro izquierda de Gobierno. Estos vínculos establecieron una comunicación indirecta con agencias estatales, en que figuraba la intermediación de los representantes elegidos a nivel comunal y regional. Esta vinculación, que Eugenio después hizo personal y directa con los funcionarios relevantes, aseguró el conocimiento de nuevos programas y de ayuda en la formulación de postulaciones exitosas.

En tres campañas electorales -para presidente, concejo municipal y diputado parlamentario- Eugenio logró una serie de aportes materiales para la comunidad, de diferentes candidatos. Algunos de éstos contaban con una ONG propia o con financiamiento de algún proyecto para llevar adelante sus campañas.

Estos vínculos ayudaron a producir pequeños beneficios a individuos en la comunidad tales como: fardos de heno, frazadas, media-aguas, víveres, semillas, fertilizante, galpones -es decir, la más tradicional forma de captar votos con regalos, abarcando la aceleración de insumos de programas públicos en tiempo de campaña. Eugenio y muchos habitantes de Nahuelco aceptaban estos aportes, de diferentes candidatos. Los impactos de estos contactos en la calidad de vida de los habitantes de Nahuelco no fueron espectaculares; más bien, afianzó el clientelismo partidario. Éste, sin embargo, ya estaba cambiando hacia una mayor disposición de escuchar a habitantes de comunidades como Nahuelco.

4. *Vinculación con técnicos.* El cuarto y último tipo de vínculo consistió en una estrecha relación de colaboración que Eugenio estableció con técnicos de la CONADI.

Eugenio empezó a interactuar con los técnicos exigiendo su aprobación para la solicitud de un sistema de agua (transformado en un proyecto de 'riego' para cumplir con las exigencias de un concurso) en función de su percepción de que sus conexiones políticas (Puntos 2. y 3.) determinaban el éxito en la tramitación burocrática.

Pero Eugenio rápidamente desarrolló una buena relación personal con dos funcionarios comprometidos y comenzó un proceso de aprendizaje sobre los sutiles límites de lo político frente a lo técnico en la burocracia nacional.

Los funcionarios técnicos, por su parte, valoraron la demostración de vocación de servicio comunitario, el deseo de aprender y la persistencia de Eugenio. Fueron de sus oficinas en la capital regional a reuniones en Nahuelco para darles su ayuda en el mejoramiento del proyecto. El apoyo de los técnicos de la CONADI se asemeja al tipo de vinculación comprometida del agente público, propuesta por Tandler (1997). Explicaron su vocación de servicio y sentido de misión, en un caso con un trasfondo de identidad Mapuche y en otro de la doctrina social de la iglesia.

#### **d) Institucionalidad local y los efectos de los vínculos personales con agencias estatales**

En este contexto poco propicio, de clientelismo, paternalismo, partidismo, burocracia y de conflicto entre personas en la Comunidad Indígena, se formó en Nahuelco en estos tres años una sorprendente capacidad de emprendimiento colectivo.

El capital social de escalera o '*linkage*' individual que Eugenio acumuló al representar a la comunidad, ante el Estado y en el campo político, fue puesto al servicio de ambos sublinajes -los 'Chicos' y los 'Grandes'- de la familia descendiente de dos hermanos fundadores, que componían la comunidad. La legitimación del liderazgo de Tomás en la comunidad, también, le significó un refuerzo de lealtad colectiva en su conflicto con su hermano Tomás.

Por otro lado, la relación entre miembros de la Comunidad y el presidente en Nahuelco fue de un fuerte control social de aquéllos sobre su líder y de una exigencia constante de rendición de cuentas. Eugenio fue obligado a cumplir su rol autoproclamado de 'líder *servicial*'. Cualquier tendencia autoritaria del presidente fue frenada con bromas, mientras que sus logros en cuanto beneficios colectivos fueron celebrados con alabanzas.

Eugenio, entonces, no pudo convertirse en líder autoritario, hombre-nexo o 'broker' del clientelismo político clásico (Wolf, 1966), el que usa las prebendas para controlar a las personas que representa, sino de un simple *primus inter pares*. Esto porque él seguía siendo pobre, y porque la división al interior de su propia familia le obligó a buscar apoyo en el otro sublinaje. Le fue útil incluir a los dos sublinajes en la toma de decisiones y en la distribución del beneficios conseguidos, porque necesitaba de su participación y trabajo para presentar postulaciones exitosas en los servicios estatales y necesitaba su adhesión en su rivalidad fraterna.

Una consecuencia de esta independencia frente al líder fue que los miembros de la comunidad mantuvieron su independencia individual de voto. Este hecho causó ciertas dificultades

a Eugenio por haber comprometido los votos de la comunidad, por ejemplo, al candidato del movimiento mapuche en las elecciones municipales. Eugenio explicaba como excusa de la poca cantidad de votos 'entregados' que no les podía poner una pistola al pecho, que cada uno votaba según su conciencia.

Las diversas facciones y redes que componen la comunidad de Nahuelco aprovecharon, al igual que en el pasado, la aparición de una nueva organización promovida por una agencia pública, para estructurar de una manera más favorable su interacción con el Estado. La figura de Comunidad Indígena, en este caso, ofrecía un conjunto de reglas formales de gestión interna y de acceso a beneficios materiales. Por otra parte, el control social formal e informal ejercido por los miembros de la Comunidad Indígena sobre su líder impidió que éste utilizará sus vínculos y el flujo de bienes para dominar o explotar a los miembros de la comunidad.

### **e) Fin del ciclo**

La rivalidad entre los dos hermanos se agravó progresivamente, a pesar de que la Junta de Vecinos dirigida por Tomás existía ya sólo en el papel. En septiembre de 2002, Eugenio, el presidente de la Comunidad Indígena, fue detenido y acusado del homicidio de su hermano mayor Tomás. Habían peleado en ocasiones anteriores y ambos llevaban cuchillos; fueron separados en una fiesta por familiares y amigos, pero "quedaron desafiados". Esta fatalidad se cumplió al día siguiente.

El fratricidio fue el desenlace, si no anunciado, imaginable, de una rivalidad para la cual no hubo institucionalidad local de resolución de conflicto. Al contrario, se mantenían dos organizaciones formales alternativas para enmarcar la participación y la toma de decisiones comunitarias, cada una con líder comunitario y un apoyo político externo contrario al del otro. Esta situación no fue la causa de conflicto, sino más bien una de varias expresiones de la rivalidad por la herencia del padre, de tierra y de liderazgo<sup>150</sup>.

La crisis del fratricidio dejó en el suelo a la Comunidad Indígena, cerrando abruptamente su ciclo de auge. Los socios eligieron un nuevo presidente (del otro sublinaje), y una técnica comprometida trataba de ayudarles a hacer resurgir la organización y sus proyectos. INDAP volvió a suministrar apoyo técnico y crediticio a la comunidad. Agentes individuales en el mercado de las licitaciones también resultaron ser aliados importantes para Nahuelco en meses posteriores. Más allá de las bombas de agua, abrieron una puerta posible a una mejoría sustantiva en la producción de sus tierras ya erosionadas y empobrecidas. La combinación de riego, bonos ganaderos, bodegas y galpones, cercos y pasto artificial, auguraron esperanzas de una mayor productividad en la cría de ovejas, en esta comunidad que actualmente carece de capacidad agrícola productiva-comercial relevante.

### **f) Conclusiones**

El análisis se ha concentrado en un solo tipo de capital social, el de los vínculos verticales con personas con un mayor grado de poder en las esferas política y burocrática. Por lo que se pudo observar, no hay una línea divisoria clara en la práctica entre un funcionario que hace un favor al usuario dentro de sus atributos legítimos y el mismo funcionario cuando ejerce favoritismo u otorga un beneficio con propósitos electorales. Las dos prácticas existen en el mismo ámbito, en las relaciones entre comunidad y Estado. La facilidad y naturalidad con que se pasa del primer tipo de vínculo –legítimo- a las prácticas clientelares y corruptas, pone en duda la practicabilidad de las propuestas de promoción de vínculos personales de compromiso entre funcionarios y beneficiarios (Tendler, 1997).

---

<sup>150</sup> Un factor importante en la falta de control social sobre este conflicto entre personal fue la muerte por una infección respiratoria en 2001 de don Pedro, tío de ambos hermanos, una figura muy respetada con la autoridad para dirimir el conflicto.

En suma, Eugenio realizó una búsqueda de información y una estrategia de negociación con diversos agentes de Estado, precisamente para salir el clientelismo pasivo del alcalde, heredero de la dominación-dependencia tradicional, fortalecida durante el régimen militar<sup>151</sup>. Incluso los discursos de los partidos de centro izquierda, que en términos generales ensalsaban la participación popular en los programas públicos y en el caso concreto de Nahuelco evocaban una lucha solidaria de pobres bajo la bandera de los partidos de gobierno<sup>152</sup>, le alentaban a Eugenio a pensar que él podría ser un actor individual y la comunidad un protagonista colectivo de su propio desarrollo. Sin embargo, encontró poca recepción en los mismos partidos de centro-izquierda para la idea de actores sociales autónomos. Descubrió que también en éstos ámbitos y al interior de las instituciones públicas reinaba el clientelismo partidario. Como señala Long, el análisis de esta interfaz revela como

‘...las políticas estatales no son determinadas exclusivamente por grandes factores estructurales sino también por los intereses sociales, ideologías y estilos administrativos de las élites políticas y burocráticas. En el nivel regional y local las políticas son transformadas por procesos autónomos en los intersticios del sistema formal político administrativo.’ (Long 2001).

Por otro lado, en el punto álgido de su quehacer en pro de la comunidad, Eugenio logró un grado de sinergia –efímera- con los técnicos (mapuches y no-mapuches) comprometidos de la CONADI. Sin embargo, la realidad burocrática y de insuficiencia de recursos humanos para la tarea resultó insoportable para ambos, renunciando los dos dentro del año del estudio realizado.

Con todo, y a pesar de todo, las acciones de Eugenio y los cambios en el entorno político municipal han comenzado a impactar en los discursos y en las alianzas de los distintos actores públicos en la interfaz Estado-Mapuche en el territorio de la comuna de Villarrica. Aunque ya pasaron a la inacción la Asociación confrontal Mapuche y su rival clientelar, resuena en Nahuelco el eco de la Declaración de la primera Asociación en el año 2000:

‘...todavía estamos vivos después de 107 años de dominación política, territorial e ideológica. Con mucho menos tierra, pero vivos, con una cultura vigente, con una memoria histórica y con ganas de seguir viviendo. Nuestro Primer Congreso Comunal Mapuche es una prueba fehaciente de lo planteado anteriormente. Con el conocimiento, reconocimiento y recuperación de nuestra memoria histórica es que fundamentamos, ratificamos y proyectamos nuestros Derechos Fundamentales que tenemos como Pueblo. La Asociación..., consciente de que el Desarrollo Mapuche debe ser definido por nosotros mismos y debe además, contemplar diversos elementos integrales y fundamentales a nuestra categoría de Pueblo ha resuelto lo siguiente:

-Exigimos al Gobierno de Chile y a los poderes del Estado, el Reconocimiento a nuestros Derechos Fundamentales como Pueblo, a nuestra tierra y Territorio y a la Libre Determinación. Exigimos, al Gobierno de Chile y a los poderes del Estado la rápida tramitación del Reconocimiento Constitucional al Pueblo Mapuche y sus derechos. Exigimos al Gobierno y al Parlamento chileno, la ratificación completa y sin recortes del Convenio 169 de la OIT...Exigimos, a todas las autoridades (locales, regionales y nacionales), el reconocimiento y respeto a nuestra Asociación, como organización representativa de los Mapuche de Villarrica, para tratar todos los temas en que se vean involucradas nuestras comunidades y para trabajar directamente con los programas que implementa el gobierno. Exigimos el respeto a las comunidades, para que sean ellas directamente las que traten los temas que les incumben y no se promueva la creación de otras organizaciones al interior de ellas, las que sólo atentan contra la integridad misma de la comunidad (por ejemplo, la electrificación rural, agua potable, etc). La comunidad indígena es anterior a la

<sup>151</sup> A través de prebendas como las pensiones de vejez rural que fueron otorgadas previa extensión de una certificación municipal.

<sup>152</sup> ‘Déjense de apoyar a gente que no tiene nada que ver con ustedes, la derecha no tiene nada que ver con los pobres, ¡hasta cuando!... tenemos que cambiar esta sociedad injusta, donde se discrimina, y ustedes son responsables de caminar con nosotros para cambiar esta sociedad injusta’ (Discurso de campaña electoral, Nahuelco, junio de 2001).

Junta de Vecinos y a los Comités de Pequeños Agricultores, por lo tanto es la propia comunidad la que debe tratar esos asuntos.’ Villarrica, julio 2000.

El Gobierno democrático que asumió en 1990 revertió la política etnocida de la dictadura militar. Abrió espacios institucionales y legales para los actores colectivos indígenas, como el Consejo de la CONADI, las Comunidades Indígenas. Al permitir las asociaciones Comunes De Comunidades Indígenas abrió un espacio más de aumento de escala territorial. Al mismo tiempo, dedicó fondos públicos para la adquisición de bienes y de servicios para las organizaciones junto con micro empresarios indígenas individuales.

Sin embargo, los espacios cívicos abiertos a estos nuevos actores sociales indígenas fueron muy acotados desde el principio, con reglas que alentaba la competencia entre personas y entre comunidades. Hubo a la vez una estrategia de incorporarles bajo la dirección de partidos políticos, a cambio de algunos beneficios materiales. En esta lógica, al menos en el caso de Nahuelco, el “lenguaje de la interfaz” Estado-pueblo Mapuche ha sido claramente el clientelismo partidario (Miranda, F y Monzó, E. 2003). Pero con o sin clientelismo, las comunidades Mapuches ya empezaron a recomponer su capital social comunitario y de puentes intercomunitarios, en territorios municipales y mayores. Ha despertado en Nahuelco y en otras comunidades rurales Mapuches una mayor capacidad de protagonismo, a pesar de las reglas no escritas del juego.

## Bibliografía

---

- Bourdieu, Pierre (2000), *Las estructuras sociales de la economía*. Editorial Manantial, Buenos Aires, 2000.
- Durston, John (2002), *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Durston, John y Daniel Duhart, *Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002*. CEPAL, Serie Políticas Sociales 63(LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, febrero de 2003.
- Evans, Peter (1996), *Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy*, *World Development*, Vol 24. No. 6 pp. 1119-1132.
- Foster, George M. (1961), 'The Dyadic Contract: A Model for the Social Structure of a Mexican Peasant Village', *American Anthropologist* 63 – 6 (Dec. 1961) 1173 – 1192.
- \_\_\_\_\_ (1963). 'The Dyadic Contract in Tzintzuntzan, II: Patron–Client Relationships', *American Anthropologist* 65 – 6 (Dec. 1963), 1280 – 1294.
- Fox, Jonathan (1996), *How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico*, *World Development*, Vol. 24, N 6, pp. 1089-1103.
- Loncón, Elisa y Christian Martínez 'Encuentro de palin', *Boletín Informativo - PROEIB Andes*, julio - agosto 1998, No. 29 – 30.
- Long, Norman (2001), "Development Sociology: Actor Perspectives". Routledge, New York and London.
- Miranda, F. y Monzó, E. (2003), "Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en comunidades campesinas de Chile". División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales No. 67 (LC/L. 1896 –P), CEPAL, Santiago, Chile
- Tendler, Judith (1997), *Good Government in the Tropics*. Johns Hopkins University Press Baltimore, 1997.
- Wolf, Eric R. (1966), *Peasants*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, NJ.
- Woolcock, Michael (1998), *Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework*, *Theory and Society*, 27, Kluwer, Netherlands.



#### 4. Programas sociales, partidos políticos y liderazgos familiares: erosión del Capital Social en una Comunidad Mapuche<sup>153</sup>

Daniel Duhart<sup>154</sup>

Minas de Huimpil es una comunidad mapuche que, como la mayoría de las reducciones, tiene sus orígenes a fines del siglo XIX, cuando en 1886 a su Lonko fundador, Domingo Cheuquelaf, el Estado chileno le hizo entrega de un título de merced a consecuencia de la llamada “pacificación de la Araucanía” y el “despojo” de las tierras mapuches. Desde entonces, la comunidad ha triplicado su población, centrada en tres familias principales (los Cheuquelaf, los Ñancupil y los Tropa), todas descendientes del Lonko fundador.

##### a) Vínculos de reciprocidad y cooperación

A pesar del proceso de empobrecimiento, campesinización y “achicamiento” de los terrenos, producto del crecimiento de la población y la herencia de la tierra (Bengoa, J. y Valenzuela, E. 1983; Bengoa, J. 1999), la comunidad sobrevivió a lo largo del siglo XX en especial gracias a una serie de normas y vínculos culturales de cooperación y reciprocidad en el uso de los escasos recursos naturales y económicos. Varios de estos vínculos o prácticas de reciprocidad se encuentran “subsidentes”<sup>155</sup>, presentes en la memoria histórica de los actuales adultos jóvenes de la comunidad, quienes recuerdan a sus padres y abuelos realizando este tipo de actividades. De todos modos, hoy en día algunas prácticas como la mediería, el mingaco, el trafquín, etc., aún se mantienen. Reflejamos este capital social en el Cuadro 29:

---

<sup>153</sup> Este documento se basa en los hallazgos de dos proyectos sobre capital social campesino y agencias estatales: “Análisis del Aporte del Capital Social Campesino a la Superación de la Pobreza Rural”, convenio CEPAL - INDAP- IICA, desarrollado entre los meses de julio de 1999 y Enero del año 2001 y “Pobreza rural, redes personales y organizaciones comunitarias en la descentralización de programas públicos”, apoyado por la Fundación FORD y desarrollado entre los meses de Abril 2001 hasta Marzo 2002, aproximadamente.

<sup>154</sup> Historiador, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Estudios Sociales y políticos latinoamericanos ILADES- Universidad Alberto Hurtado. Consultor CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación) entre septiembre 2002 y enero 2003. Correos electrónicos: [dduhart@yahoo.com](mailto:dduhart@yahoo.com), [dduhart@cide.cl](mailto:dduhart@cide.cl)

<sup>155</sup> ‘Subsidente’ denota una forma de capital social que subsiste simbólicamente en la memoria social, pero no se practica en las relaciones sociales actuales (Salazar, 2001).

**Cuadro 29**  
**CAPITAL SOCIAL MAPUCHE EN MINAS DE HUIMPIL**

Tipo	Nombre	Descripción	Carácter
<b>Capital social individual</b>	Misa, Misha; Misagún	El ritual diádico de compartir comida de un mismo plato, demostrando una relación de amistad y confianza entre dos personas.	Vigente
	Mediería entre 'socios'	Acuerdo de trabajo entre dos individuos con repartición del producto por la mitad. Aplicada en rubros como la tierra, animales, herramientas.	Vigente
	Trafquín o Chaukín; Trafkintún	Ceremonia diádica de intercambio de regalos entre personas, con un trato especial de confianza y respeto que tiene las mismas implicancias para sus familias	Vigente
	"Kon" de palín	Pares de contrincantes/amigos intercomunitarios.	Subsidente
<b>Capital social grupal</b>	Kelluwn	Ayuda económica mutua, recíproca, indirecta y diacrónica, participando hasta 3 a 4 personas. Aplicada en actividades como la trilla.	Vigente, Sin uso del término
	Mingaco	Ayuda económica mutua, recíproca, indirecta y diacrónica, participando más de 5 personas. Frecuentemente utilizada para la siembra y cosecha.	Vigente
	Matrimonios	Una densa red de matrimonios en sucesivas generaciones establece alianzas de cooperación e intercambio de "esposas" entre pares de linajes, especialmente si se dan matrimonios entre primos cruzados	Vigente
	Palín	El equipo de seis o más forja un espíritu de equipo	Subsidente
<b>Capital social comunitario</b>	Mingaco	Ver arriba; puede involucrar a la mayoría de los hogares.	Vigente
	Parentesco	La gran mayoría de las familias descienden de los mismos fundadores mapuches de la Reducción	Vigente
	Lonko	Jefe genealógico y ritual, la "cabeza" del lof o familia extendida, quien sostiene funciones políticas, religiosas, sociales y de justicia.	Subsidente
	Palín o Chueca	Deporte tradicional mapuche que combina el juego competitivo con danza religiosa, invitaciones a comidas y fiestas, generalmente entre comunidades con relaciones de parentesco y cooperación.	Subsidente
<b>Capital social de puente Inter-comunitario</b>	Nguillatún;	Ofrenda o rogativa ceremonial de dos días para congraciarse con las fuerzas sobrenaturales. Abarca a varias comunidades con relaciones de parentesco y cooperación.	Subsidente
	Machi; machitún	El o la machi es una figura chamánica con funciones médicas, religiosas y en algunos casos políticas; pueden atender varias comunidades y son claves en la reproducción del sistema cultural y del tejido social.	Subsidente
	Matrimonios	Una densa red de matrimonios intercomunitarios establece alianzas de cooperación e intercambio de "esposas" entre linajes y comunidades	Vigente

Fuente: elaboración del autor.

### b) Presencia del Estado y los partidos políticos

Desde sus inicios y especialmente a partir de la década de los sesenta y la creciente presencia de organizaciones sociales con personalidad jurídica introducida por el Estado chileno y los partidos políticos, los Cheuquelaf y los Ñancupil han competido por el liderazgo de la comunidad. Los primeros se han alineado con una línea política más conservadora y los segundos con una postura

más de izquierda. De hecho, el último Lonko de la comunidad, descendiente de Domingo Cheuquelaf, y a su vez presidente del Comité de Agricultores de INDAP, simpatizó con el Partido Nacional, mientras que en los años setenta y ochenta el líder Pedro Ñancupil participó en la fundación de los Centros Culturales Mapuches, movimiento indígena nacional que perteneció a las filas de ADMAPU<sup>156</sup>. De todos modos, los conflictos al interior de la comunidad se resolvían de forma pacífica y según la norma mapuche, donde la opinión de los ancianos y el Lonko prevalecía.

*i) Retorno de la democracia*

Es así que llega el año 1989, donde el entonces presidente nacional de los Centros Culturales Mapuches, Pedro Ñancupil, participa en la firma del Acta de Compromiso de Nueva Imperial<sup>157</sup>, estableciendo una alianza con el entonces candidato presidencial Patricio Aylwin, reflejando una coyuntura de gran potencial para el desarrollo del pueblo mapuche y su interacción con la sociedad chilena. Minas de Huimpil se presentaba en el “escenario comunal” de ese momento con un importante capital social y vida comunitaria reflejada en una serie de redes intercomunitarias e infracomunitarias, y una importante experiencia organizacional de casi tres décadas.

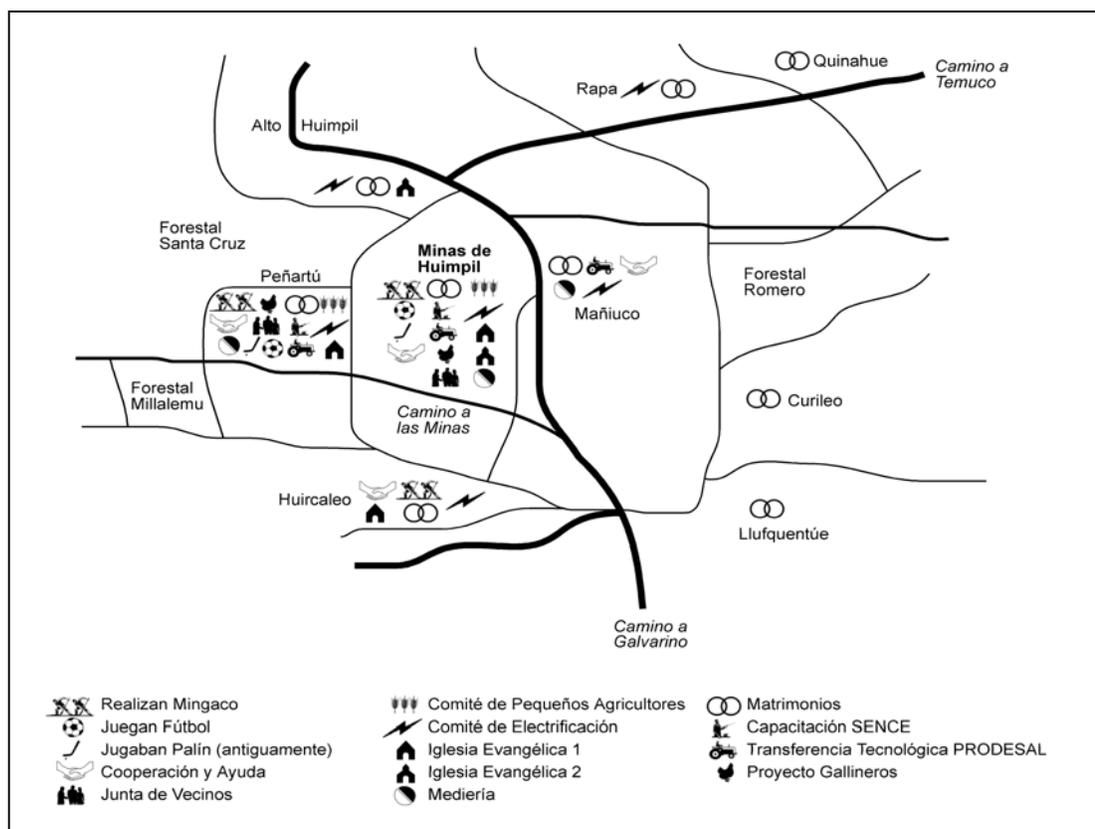
En el diagrama No.1 se pueden observar estas redes y vínculos intercomunitarios, conectando a Huimpil con las reducciones vecinas, todas ellas pertenecientes a los Centros Culturales Mapuche, organización que desaparecería en los años noventa. Destaca entre las reducciones la comunidad de Peñartú, que tiene una fuerte relación de parentesco con Huimpil, al celebrarse varios matrimonios entre sus miembros, expresando la tradición mapuche de casarse con las primas cruzadas (Salas, A. 1999). Estos vínculos se manifestarían a lo largo de los años noventa en la participación conjunta en diversas nuevas organizaciones y actividades económicas, sociales y religiosas (Iglesias, mingacos, medierías, partidos de fútbol, etc.) relación estrecha que continúa hasta hoy en día.

---

<sup>156</sup> Asociación gremial indígena creada por los Centros Culturales Mapuches y el Consejo General Huilliche en 1980, que pretendía la derogación de la ley de división de comunidades y la generación de una que respaldaba sus intereses.

<sup>157</sup> Reunión de concertación política entre organizaciones indígenas y el candidato de la centro izquierda chilena – Patricio Aylwin – para la elección presidencial del año 1989. En ella el futuro presidente se comprometía a crear una ley indígena y una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, las actuales CONADI y Ley Indígena 19.253.

Gráfico 8  
REDES EXTERNAS DE LA COMUNIDAD DE MINAS DE HUIMPIL



Fuente: elaboración del autor.

Poco después del retorno de la democracia florecerían una serie de nuevos proyectos sociales en la región, así como nuevas instituciones (CONADI) y la revitalización de otras más antiguas (INDAP<sup>158</sup>). Sin embargo, a fines de la década del noventa y a comienzos del siglo XXI, a pesar de la mejora importante en la calidad de vida material para algunos miembros de la comunidad, ésta se sumergió en un proceso de desconfianza hacia al Estado y sus agencias, acusándolo de ser un obstáculo para su desarrollo. También, surgió un cierto distanciamiento hacia a los partidos políticos, cansados de las promesas incumplidas y del clientelismo en el cual se veían obligados a competir y que finalmente terminaba dividiendo a la comunidad. ¿Qué pasó entonces a lo largo de ésta década? ¿Fue tomada en cuenta la base de capital social de la comunidad que existía en sus comienzos? ¿O fue más bien dividido y erosionado por los distintos actores políticos de la comuna, cada uno interesado en su conquista del poder cupular? Este es el proceso que analizaremos a lo largo de esta ponencia.

### c) Organizaciones sociales, proyectos y liderazgos familiares

A lo largo de la década del noventa, en Minas de Huimpil se superpusieron cronológicamente una serie de organizaciones sociales, cada una dirigida por un líder representativo de las dos principales familias tradicionales, así como ligadas a diferentes proyectos sociales, tanto estatales como municipales.

<sup>158</sup> Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, agencia del Ministerio de Agricultura.

### *i) Organizaciones sociales*

Generalmente, los líderes de ambas familias principales participaron en las directivas de cada organización, cooperando y trabajando unidos, todos jóvenes adultos que habían crecido juntos y conectados consanguíneamente. El siguiente cuadro No. 30 refleja esta sucesión:

**Cuadro 30**  
**ORGANIZACIONES SOCIALES Y LIDERAZGOS FAMILIARES**

Organización	Año	Agencia Asociada	Familia Presidente
Junta de Vecinos	1991	Municipalidad	Cheuquela y Ñancupil
Comité de Electrificación	1991	Intendencia	Ñancupil
Comité de Pequeños Agricultores	1995	INDAP	Cheuquela
Comunidad Indígena	1999	CONADI	Ñancupil

Fuente elaboración del autor.

### *ii) Estilos de liderazgo*

Es interesante destacar también ciertas diferencias en el estilo de liderazgo que cada una de las familias principales reflejó en la década, producto de su experiencia e identidad particular:

**Cuadro 31**  
**ESTILOS DE LIDERAZGOS FAMILIARES**

Cheuquela	Ñancupil
Sus dos principales líderes son pastores evangélicos, con sus iglesias respectivas	Sus principales líderes son “herederos” del Centro Cultural Mapuche, creciendo en un ambiente organizativo
Ejercen un estilo de liderazgo no-personalista, fomentando el desarrollo moral de sus seguidores	Ejerce un estilo de liderazgo confrontacional con las autoridades, acostumbrados a enfrentarlos o interpelarlos públicamente
Su nivel de educación es de enseñanza básica y a veces enseñanza media	Su nivel de educación es de enseñanza media y en algunos casos enseñanza técnica
No tienen mucha experiencia de relaciones con agencias y autoridades externas, aunque si tienen cierta base e intentan desarrollarla más	Tienen mucha experiencia de relaciones con agencias y autoridades comunales
Son las familias más pobres de la comunidad, a pesar de ser herederos directos del último Lonko, y poseen las peores tierras para agricultura y ganadería	Son las familias más ricas de la comunidad, parientes más lejanos del último Lonko, y poseen las mejores tierras de la comunidad para agricultura y ganadería

Fuente: elaboración del autor.

### *iii) Proyectos productivos y sociales*

Las nuevas organizaciones estuvieron también en su mayoría asociadas a algún proyecto productivo y social, y representaban en muchos casos la puerta de entrada de fuerzas políticas en disputa, generando un clientelismo y competencia por recursos materiales entre las comunidades, así como muchas veces al interior de las mismas. Para el caso de Minas de Huimpil, los proyectos asociados son los siguientes:

**Cuadro 32**  
**PROYECTOS EN MINAS DE HUIMPIL**

Organización	Año	Proyecto	Agencias
Comité de Electrificación	1991	Proyecto de Electrificación Rural	Intendencia/Municipalidad
Junta de Vecinos	1995	PRODECAM: Banco Ganadero	PRODER/PRODESAL (Municipalidad)/INDAP
Comité de Pequeños Agricultores	1997	Chile Joven: Producción de Leguminosas Secas	INDAP/SENCE
Comunidad Indígena	2000	Proyecto Gallineros	PRODESAL (Municipalidad)
	2001	Bombas de Agua	CONADI/PRODESAL (Municipalidad)

**Fuente:** elaboración del autor.

En algunos casos, como en el Proyecto de Electrificación rural, la obtención del mismo proyecto fue gracias a contactos políticos en la Intendencia, los cuáles fueron manejados muy hábilmente por el presidente de la organización, que representaba a cinco comunidades vecinas (el potencial para un verdadero movimiento en la zona). Representa el uso comunitario de un contacto individual, que fue recompensado con satisfactores socioemocionales como el prestigio y el liderazgo intercomunitario. Fue el caso de un líder Ñancupil.

#### *iv) Erosión del capital social comentario*

Sin embargo, una serie de eventos comenzarían a erosionar el capital social comunitario existente, así como llevaría a una postura de “salida” frente a los canales de participación política y social de algunos de los principales líderes de la comunidad. Por supuesto, estos conflictos y diferencias no llegaron al nivel de disputa que surgió en otro estudio de caso (Añilco)<sup>159</sup>, pero de todos modos se convirtió en una limitante para el desarrollo de la comunidad y la construcción de capital social de “puente” y “escalera” con organizaciones y agencias externas. En fin, terminó erosionando las posibilidades de sinergia con el Estado, dejando en cuestión el rol de los agentes de desarrollo o funcionarios locales y su capacidad de facilitar o apoyar un proceso de acción colectiva al interior de las comunidades, a través de la unión en la diversidad.

Esta serie de eventos se puede reflejar en la siguiente sucesión cronológica:

- 1997/1998: En el proyecto de Leguminosas Secas, la venta asociativa fracasó porque la empresa consultora seleccionada por INDAP no cumplió con su obligación de conseguir un buen comprador. Este hecho provocó que el Comité de Pequeños Agricultores se disolviera poco después, dejando a su presidente, de la familia Cheuquelaf y nieto del último Lonko, sumergido en la frustración.
- 1999: Después del término del proyecto, un líder de la familia Ñancupil fundó una nueva organización, la Comunidad Indígena, seguro de que con ella podría conseguir nuevos proyectos y acceso a más recursos. El ex-presidente del Comité de Agricultores se inscribió en la organización, pero con cierta frustración ante el fracaso de la última y el proyecto asociado.
- 1999/2000: Las elecciones presidenciales entre los candidatos Lavín y Lagos, y su propaganda política, dividen a la comunidad, apoyando los Cheuquelaf al primero y los Ñancupil al segundo.
- 2000: La Comunidad Indígena lleva a cabo un proyecto de Gallineros de PRODESAL. Sin embargo, la asociación comercial fracasa, principalmente por la diferencia de capacidad productiva entre los participantes, así como la desconfianza que se desarrolla entre los líderes Ñancupil y Cheuquelaf. Los primeros desconfían de la capacidad de perseverancia de los Cheuquelaf; éstos desconfían del liderazgo de los Ñancupil, ya que sus capacidades de organización y sus conocimientos generales (por sus importantes

<sup>159</sup> Ver ponencia de John Durston.

años de estudio) estarían inhibiendo al resto de la comunidad. Comienzan a surgir críticas hacia el presidente Ñancupil, alegando de que no estaría ejerciendo un liderazgo comunitario, sino que más bien obteniendo beneficios y contactos personales con las autoridades sin ponerlos al servicio de la comunidad.

- 1999/2000: Sin embargo, paralelamente a estas organizaciones comunitarias, emprendimientos y actividades grupales se desarrollan, como la venta asociativa de ganado entre 4 primos y hermanos Ñancupil, y las convivencias y actividades de ayuda mutua entre los miembros de las Iglesias Evangélicas de los Cheuquelaf. De este modo, el capital social grupal estaría en pleno auge en la comunidad. Además, otras instancias de capital social comunitario se mantienen, como la búsqueda de animales robados y la celebración de entierros, aunque éstos están sujetos más bien a eventos dramáticos de sucesión espontánea.
- 2000: A fines de año, las elecciones municipales dividen nuevamente a la comunidad. Los líderes Ñancupil apoyan a un candidato mapuche confrontacional, líder de la Asociación Comunal de Comunidades Indígenas, mientras que los líderes Cheuquelaf invitan al candidato de un partido de centro a su Iglesia para apoyarlo. En el mismo momento, el Alcalde, candidato de un partido de oposición, intenta utilizar el proyecto de electrificación en su beneficio, ofreciendo un crédito municipal a los participantes. Así vemos como el clientelismo perfora y utiliza los servicios públicos, confundiendo a la comunidad.
- 2001: A comienzos del año el principal líder Cheuquelaf y ex-presidente del Comité de Pequeños Agricultores deja de participar en la Comunidad Indígena, pasando a integrar un Comité similar en la comunidad vecina de Peñartú, la cual, también, había participado en el mismo comité anterior que había sido disuelto en Huimpil. Poco después, la Comunidad Indígena, resentida por el alejamiento de este líder, presenta un proyecto de Bombas de Agua, pero por fallas en la postulación y falta de asesoría adecuada del personal de PRODESAL (renovado ese año con el cambio de Alcalde) éste no es aceptado, lo cual frustra nuevamente a los líderes Ñancupil.
- 2001: A fines del año, las elecciones parlamentarias amenazan nuevamente con dividir a la comunidad, pero ésta y sus líderes optan voluntariamente por “salir” del juego clientelar, no invitando a los candidatos a la comunidad y no cooperando como vocales de mesa, como tradicionalmente hacían. El principal líder Cheuquelaf manifiesta su enojo por el no-cumplimiento de las promesas hechas por el candidato que finalmente fue elegido Alcalde, al cual invitó a su Iglesia, y los líderes Ñancupil manifiestan estar cansados de la política pues ésta dividiría a la comunidad. De todos modos, su discurso es vago porque debido a las necesidades materiales, no desaprovechan oportunidades de beneficiarse del clientelismo político, accediendo a los programas de empleo gracias a sus contactos con una Concejal. Pero este hecho lleva nuevamente a la molestia por parte del principal líder Cheuquelaf, comentando que habría familias más necesitadas que los amigos y familiares del presidente de la comunidad Indígena.

Esta sucesión de hechos refleja una progresiva erosión del capital social comunitario de Huimpil, expresado en un aumento de la desconfianza entre sus principales dirigentes, llevando a la crisis de sus respectivas organizaciones. En el caso del Comité de Pequeños Agricultores, y el Proyecto de Leguminosas Secas, el fracaso es consecuencia en su mayor parte de la negligencia de la Empresa Consultora, hecho también afirmado en la oficina de INDAP de Galvarino. El impacto de las elecciones, en especial municipales, y el clientelismo manejado por los principales candidatos llevaría a un distanciamiento gradual hacia las autoridades, al no cumplir sus promesas. Además, la facilidad con que una organización reemplaza a otra, como es el caso de la Comunidad Indígena, creada con el propósito de lograr más beneficios y recursos, deja a la comunidad con un liderazgo

comunitario bastante inestable, lo cual progresivamente va frustrando y erosionando la participación en las reuniones. Pero un elemento clave que debemos analizar en más profundidad es la relación entre los técnicos externos y la comunidad local, dinámica clave que tiene mucha influencia en el resultado final de los proyectos y su impacto en la comunidad, como fue el caso de las Bombas de Agua, donde una falla en la asesoría llevó al fracaso en la postulación del proyecto, hecho que impactó en el liderazgo de los dirigentes.

### **b) Relación agentes externos/comunidad en la interfaz<sup>160</sup>**

El proceso de erosión del capital social comunitario que hemos descrito más arriba también fue facilitado por una relación distante y paternalista entre los agentes de desarrollo y los actores locales. En vez de convertirse en facilitadores o apoyadores de un proceso de participación, resolución de conflictos y acción comunitaria, muchos agentes de desarrollo expresan en su conducta y discurso una práctica paternalista y una visión estereotipada de la comunidad local. Esto a su vez provoca reacciones de los líderes locales, profundizándose un proceso de faccionalismo familiar así como una desconfianza hacia el Estado. Pero por otro lado, son muchos los funcionarios que desean realmente ayudar a las comunidades e intentan capacitarse para lograrlo, pero se observa una falta de apoyo institucional en este tipo de iniciativas.

#### *i) Visión de la comunidad*

Podemos describir un ejemplo de la falta de sinergia Estado-comunidad con el siguiente relato de uno de los más importantes líderes de la familia Ñancupil. Al ofrecerle un funcionario de INDAP la posibilidad de instalar un pozo de agua con bomba, este dirigente le propuso más bien construir un acumulador de agua, utilizando la misma bomba, ya que, según él, se adaptaba mejor a sus necesidades. El resultado fue el siguiente:

*“... la idea mía era hacer un acumulador de agua... yo le expliqué el problema y me dijo que no. No sé, ¿cuál será la mentalidad?...claro, yo acepté para quedarme con algo... pero voy a tener problemas de agua... en dos meses mas, yo creo que en enero voy a tener problemas de agua...”*

*“¿Por qué no quiso hacer lo que yo quería?, porque si en el fondo lo que me iba a servir a mi era lo que yo sabía que había que hacer. En cambio él por las cuestiones que tenía me dijo que no lo iba a hacer. Entonces ¿entre la palabra mía y la palabra de él?, ¿Si él es funcionario de INDAP y yo un simple agricultor que está pidiendo los recursos no mas po?”*

El hermano de este dirigente también comentó frente a este suceso, haciendo un muy profundo análisis de la relación entre el Estado y la comunidad, y cómo la falta de *participación* en los proyectos los afecta negativamente:

*“El problema que hay es que los funcionarios y autoridades hacen sus cosas en oficinas, las hacen como ellos quieren... lo importante pa ellos es ganar plata... y no le importa si el asunto va a servir o no le va a servir. Y los aproblemados somos los beneficiarios... ¿qué sacamos con ganar lindos proyectos con hartos millones que después no nos sirvan pa nada?... por esos los proyectos, las personas encargadas de esto tendrían que hacerlo en el terreno, viendo en el terreno y conversando con la gente, para que sea una cosa efectiva... con resultado”*

Este último comentario es realmente claro: manifiesta el deseo sincero de una real sinergia entre el Estado y las comunidades, aprovechando sus capacidades y capital social, diseñando el proyecto según la realidad en terreno con la asesoría de los profesionales.

#### *ii) Visión de los funcionarios*

<sup>160</sup> Entendemos el concepto de “interfaz” como el área de intercambio entre dos o más sistemas, intersectando diferentes mundos vitales o campos sociales, caracterizándose por la constante reconstrucción de las respuestas y percepciones de diversos actores en torno a los encuentros y conflictos que ocurren en esa interfaz (Long, 2001).

Por el lado de los funcionarios, a pesar de los problemas que muchas veces generan, es muy interesante observar que en algunos sí hay un fuerte deseo de lograr una real sinergia con las comunidades, incluso ensayando y buscando nuevas metodologías para lograrlo. En una entrevista grupal con funcionarios del departamento de PRODER/PRODESAL de la Municipalidad, manifestaron una serie de opiniones bastante interesantes.

Por un lado, hay un fuerte deseo de mayor capacitación, incluso en conjunto entre profesionales y dirigentes locales:

*“Bueno de partida nosotros nos preparamos, nos capacitamos, yo mismo trato de hablar Mapudungún. Vas aprendiendo en forma permanente, es paulatino... Lo que creo es que no se ha hecho una capacitación en conjunto, los dirigentes de las comunidades y los profesionales”*

Algunos de ellos tienen una visión muy crítica hacia las políticas sociales del Estado:

*“Lo que pasa es que, a propósito de lo mismo yo creo que la mayoría de las políticas que se están implementando actualmente, son políticas con extrema dependencia de las instituciones tanto del INDAP como de otras instituciones... que se están generando vicios como el alcoholismo... y mucha gente que no tiene ganas de trabajar, producto de lo mismo, que esta esperando que le lleguen ayuda... yo creo que la parte educativa, y la parte salud, es la clave como para mejorar el nivel acá, no, no entregándole beneficios... mejorando, por que no hay buenos colegios, no están los mismos colegios que están en Las Condes, ni en Providencia, por que no están las clínicas que están en Las Condes y en Providencia”*

Incluso, afirman que una política indígena basada excesivamente en una discriminación positiva genera dependencia y clientelismo, beneficiando solamente a un pequeño círculo de dirigentes y sus familias, como habría sucedido según ellos en Canadá y Australia. De todos modos, están abiertos al uso de nuevas técnicas, algunas según ellos pioneras en la zona, como es el caso del diagnóstico participativo:

*“Ellos mismos definieron el problema que querían solucionar, y cuál era la forma. Normalmente en una reunión el que hablaba era el dirigente, o alguna persona que le gusta hablar más en público y hay otros que pueden tener sus problemas, pero por vergüenza a hablar en público no lo plantean y después termina la reunión y empieza a hablar con el otro vecino... entonces, nosotros le pasamos una tarjeta a cada agricultor, dos tarjetas y tenían que plantear los problemas principales que tenían, y después nosotros hicimos un ranking de cuales problemas se repitieron más y ahí ellos se daban cuenta que coincidían en los problemas que tenía cada uno, ahí entre ellos, y ahí tuvieron la oportunidad de participar todos.”*

Según los funcionarios, quienes aplicaron esta técnica en 30 de las 60 comunidades que PRODESAL/PRODER cubre, habrían surgido problemas y necesidades que ellos nunca habían percibido durante los dos años en que habían trabajado en la zona. Sin embargo, este proceso de innovación fue cortado nuevamente por la rigidez estructural y la lógica política que atraviesa las instituciones, al tener que cambiar el personal con la elección del nuevo Alcalde a fines del año 2000.

### **iii) Sinergia en la interfaz**

El siguiente Cuadro resume los deseos de mayor participación en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos por parte de la comunidad, así como los estereotipos y modelos mentales de algunos funcionarios. Pero, también, demuestra el deseo de sinergia en ambos actores, un potencial importante que debe ser aprovechado:

**Cuadro 33**  
**OPINIONES Y DISCURSOS EN LA INTERFAZ**

Temáticas	Opiniones
-----------	-----------

<i>Visión de los funcionarios</i>	<p>“Existe una falta de voluntad, de interés por trabajar en las comunidades mapuches. Se les da todo en bandeja, capital, pero no hay iniciativa, cultura de empresa” (funcionario INDAP)</p> <p>“Se hacen pequeñas empresas productivas, pero todo es individual. La cultura es individualista.” (funcionario PRODER)</p> <p>“La producción asociativa es difícil, pero la comercialización asociativa es más fácil.” (funcionario PRODER)</p>
<i>Visión de la comunidad</i>	<p>“...A nosotros no nos sirve que nos digan por ejemplo: ‘el martes o la otra semana se cierra el concurso y aquí está el proyecto, y firmenlo’...”</p> <p>“...En realidad a nosotros nos sirve que nosotros mismos creamos, planteamos la necesidad del proyecto, por último la idea de proyecto, y por allí comencemos.”</p> <p>“Y es parte que nos dejen que trabajemos nosotros.”</p> <p>“Las personas que lo hacen, salga o no salga les da lo mismo porque ellos están haciendo su trabajo... ganan igual. Nosotros somos los que perdemos el tiempo...”</p>
<i>Necesidad de la Sinergia Estado-comunidad y de relaciones interculturales</i>	<p>“...yo creo que si lo hacemos en conjunto, nosotros aportamos la parte que tenemos acá, justamente la necesidad específica, ellos con la parte apoyo técnico, yo creo que así es más posible.” (miembro de la comunidad)</p> <p>“Nos gustaría poder hablar en mapudungún. De hecho, usamos algunas palabras, y cuando lo hacemos, se rompe la barrera cultural.” (funcionario PRODER)</p> <p>“La verdad de las cosas que para poder trabajar en PRODESAL tienes que tener una voluntad social, porque uno sale como ingeniero agrónomo de la Universidad, pero cuando uno anda al campo no eres solamente Ingeniero Agrónomo, eres asistente social, aparte eres médico, entonces cumples un rol que va más allá de tu título profesional...” (funcionario INDAP)</p>

Fuente: elaboración del autor

Podemos ver que existe un sincero deseo de algunos funcionarios de lograr una sinergia con las comunidades, pero éste se ve muchas veces frustrado por la presencia de otras lógicas clientelares fuera de su dominio, como vimos anteriormente en la secuencia cronológica, así como la escasez de recursos materiales y humanos, en otras palabras de capacidades reales. Este es un tema urgente que requiere una intervención rápida en las instituciones respectivas, aprovechando el potencial que existe y la voluntad de innovar y cambiar de parte de algunos funcionarios.

#### *iv) Sueños de la comunidad*

En nuestra investigación también realizamos un diagnóstico comunitario en terreno, donde la comunidad destacó sus principales sueños, capacidades, las actividades necesarias para realizarlos, así como los principales obstáculos que enfrentaban en este camino. Entre los obstáculos, destaca el Estado y sus funcionarios, que no les estarían dejando cumplir su sueño de participar activamente en los proyectos de que son beneficiarios. (Véase cuadro 34).

**Cuadro 34**  
**DIAGNÓSTICO COMUNITARIO MINAS DE HUIMPIL**

Sueños	Obstáculos	Capacidades	Actividades
<ul style="list-style-type: none"> <li>- que nos dejen trabajar, hacer nuestros propios proyectos</li> <li>- que no nos traigan el proyecto hecho y que sólo firmemos. Que podamos participar en su diseño en conjunto con los profesionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- falta de recursos, plata para insumos.</li> <li>- dependencia hacia los proyectos, el crédito, etc.</li> <li>- la falta de participación en los proyectos del Estado</li> <li>- la burocracia del Estado</li> <li>- la dependencia hacia la realidad de los "pitutos" y la falta de ellos cuando son necesarios.</li> <li>- trato de los funcionarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- organización, gestión</li> <li>- conocimiento: todos sabemos hacer cosas, tenemos habilidades.</li> <li>- las ideas están</li> <li>- recursos humanos: sabemos hacer y construir cosas: no necesitamos que el técnico esté toda la semana acompañándonos. Necesitamos sólo un aporte y hacemos las cosas. Así podemos comprar cosas concretas que ya sabemos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- no hacer algo por copiar, sino que juntos</li> <li>- organizarse para competir afuera, no entre nosotros</li> <li>- armonizarse entre la comunidad</li> <li>- no competir entre nosotros, no todos comprar lo mismo. Comprar cosas distintas y complementarlas</li> <li>- pedir un "aporte", sólo una parte.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- que haya un representante de la comunidad en la Comuna, un Concejal</li> <li>- que el Estado nos subvencione</li> <li>- que el Estado y los presidentes nos reconozcan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- los partidos políticos: la política ensucia las relaciones entre nosotros.</li> <li>- la "deuda" del Estado chileno hacia el pueblo mapuche.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- como mapuche tenemos capacidad también. Ya no mirarse en menos. Ahora ya no debemos estar acomplejados.</li> <li>- orgullo étnico, identidad.</li> <li>- Tampoco debemos dividirnos por partidos políticos, sino actuar como mapuches y campesinos, por todos ellos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gestionar un documento que exija al gobierno, que tienen que aportarnos con algo como es en otros países, por ejemplo el caso de Canadá allí los mapuches son subvencionados por el Estado con una cantidad de plata por el hecho de ser mapuche no más...</li> </ul>

**Fuente:** elaboración del autor.

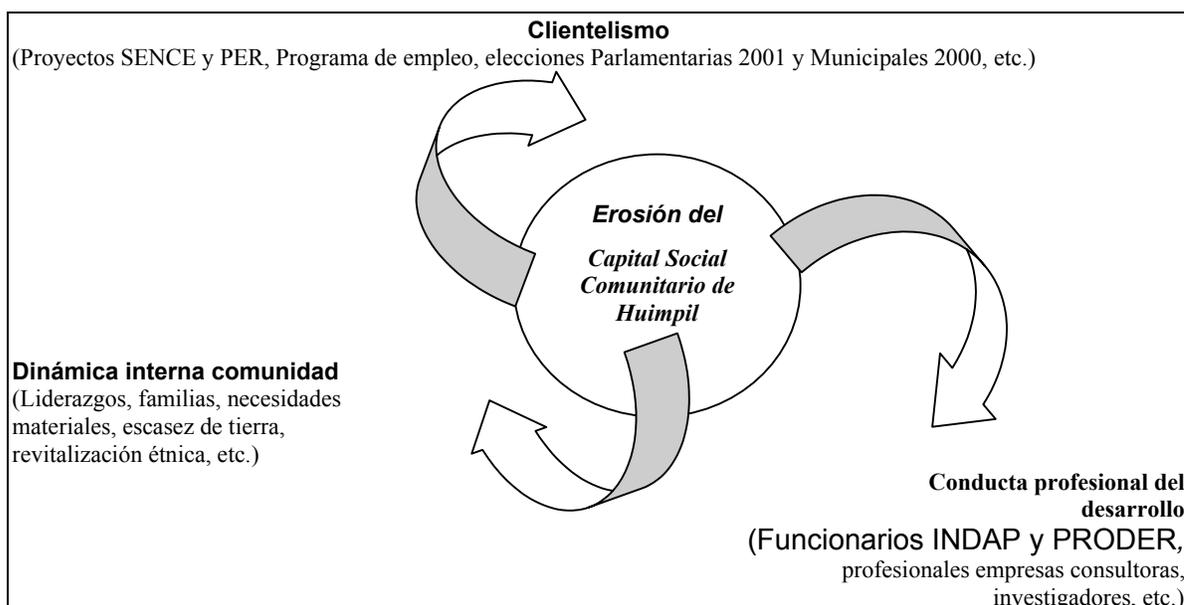
Queda claro entonces que los funcionarios públicos y los consultores tienen un rol clave en facilitar el logro de estos sueños en la comunidad, pero deben tener la capacidad de potenciarlos al interior de la comunidad misma, detectando el capital social existente y no siendo ciegos a esta dimensión cultural de su labor.

### **c) Un círculo vicioso**

En el siguiente diagrama resumimos lo que a nuestro parecer estaría sucediendo en Minas de Huimpil, víctimas de un círculo vicioso difícil de romper. Por un lado, la comunidad se encontraría en una situación de extrema urgencia, en especial por la presión demográfica en la tierra y la necesidad de recursos materiales. A esto se suma ciertas rivalidades familiares, pero las cuáles son normales en toda sociedad humana y que pueden ser resueltas pacíficamente. Un importante factor desestabilizador interno sería la multiplicación de liderazgos después de la desaparición de la institución del Lonko (1982), así como la sucesión de múltiples organizaciones sociales. Por otro lado, se presenta desde comienzos de la década una dinámica comunal de competencia y disputa entre actores políticos, utilizando todos los medios disponibles, incluso los programas sociales y las promesas de entrega de recursos, en su mayoría no cumplidas. Finalmente, a esto se suma la conducta del agente de desarrollo, o los funcionarios públicos y consultores, los cuales al parecer no estarían capacitados para enfrentar esta situación. Por un lado, se presentan algunos funcionarios muy comprometidos, pero con pocos conocimientos de la realidad mapuche, así como con pocos recursos humanos y materiales para enfrentarla. Y por otro lado otros funcionarios con conductas paternalistas y estereotipos culturales, los que estarían convirtiéndose en un obstáculo para el desarrollo de la comunidad de Minas de Huimpil

Gráfico 9

## INTERFAZ AGENTES ESTATALES- COMUNIDAD DE HUIMPIL



Fuente: elaboración del autor.

No es nuestra intención idealizar el capital social comunitario, ni tampoco presentar una imagen romántica de la comunidad. Una interesante conclusión de esta investigación es que tal vez para cierto tipo de proyectos, como de producción y comercialización asociativa, es más efectivo la focalización en pequeños grupos acostumbrados a trabajar juntos y que muchas veces están unidos por lazos de parentesco. En Minas de Huimpil, un grupo de parientes Ñancupil habría realizado en forma espontánea algunas ventas asociativas y en este momento se encuentran iniciando una sociedad de servicios forestales. En el caso de los Cheuquelaf, las Iglesias Evangélica representan ejemplos similares. En cambio, para otros proyectos sociales, como es el caso de las bombas de agua, electrificación, educación, capacitación, etc., allí parece ser necesario el capital social comunitario y una institucionalidad adecuada, lo que en este momento estaría debilitado en Minas de Huimpil debido al impacto del clientelismo.

#### d) Agentes externos y líderes comunitarios: claves de la política social

A modo de propuesta en el ámbito de la política social, y con el propósito de romper el círculo vicioso graficado más arriba, el rol de los agentes externos y los líderes locales, y una adecuada capacitación, es urgente. La persistencia de ciertas actitudes y conductas parecieran ser el principal obstáculo para la sinergia entre el Estado y la comunidad, por lo que investigaciones y capacitaciones en este ámbito son de vital importancia.

##### i) Funcionarios y consultores

En el caso de los funcionarios y consultores, los cambios de las relaciones en la interfaz implican por consiguiente cambios en el ambiente y ámbito institucional, así como la capacitación sistemática en el desarrollo de una serie de actitudes, conductas y modelos mentales que permitan un accionar más participativo y conciente de la dimensión intercultural de su trabajo. Por ejemplo, crear lazos reales de confianza entre el Estado y la comunidad, aplicar nuevas técnicas participativas, ayudar en el proceso de resolución de conflictos comunitarios, utilizar el concepto de capital social como una herramienta para identificar grupos cooperativos para emprendimientos asociativos, y contrarrestar el impacto del clientelismo partidario ejercido por los candidatos en las elecciones, pueden ser algunas de las funciones ejercidas por ellos.

## *ii) Líderes y actores locales*

En el caso de los líderes en las localidades mismas, la figura del dirigente adquiere un rol similar al del profesional del desarrollo: su rol de liderazgo lo convierte en un actor clave para impulsar procesos de cambio, resolución de conflictos y de empoderamiento, estrechando la sinergia Estado-comunidad; pero por otro lado su posición de poder lo sitúa como la fuente de beneficios clientelares para sus familias y grupos de amigos, debilitando el capital social comunitario al favorecer a una coalición o facción por sobre otras, promoviendo la competencia por sobre la cooperación. Estas dinámicas en la interfaz estarían a su vez ligadas con las mismas conductas y actitudes de los profesionales y políticos locales (concejales, alcalde), paternalistas, autoritarias y clientelistas, reflejando este gran “círculo vicioso” que estaría obstaculizando un proceso de desarrollo más equitativo (concentrando los beneficios en unos pocos grupos privilegiados en vez de llegar a los más necesitados).

## *iii) Vocación y capacidades de servicio*

De este modo, la renovación de la vocación de servicio de los funcionarios y consultores locales, así como de actores y dirigentes claves en las comunidades mismas, bajo el desarrollo de nuevas capacidades, actitudes, conductas y destrezas que potencien la participación y el empoderamiento, parece ser un elemento clave. Además, un real y estrecha co-gestión y colaboración entre los líderes y actores claves locales con los funcionarios y consultores parece ser la única manera de que finalmente la realidad local, en todas sus dimensiones socioculturales, sea la base desde la cual se genere el proceso de desarrollo.

Algunas capacidades a desarrollarse podrían ser las siguientes, basados en el paradigma del Liderazgo moral/transformacional, a través de un proceso de capacitación transformadora dirigida al desarrollo de hábitos y conductas en la vida diaria (Hernández, J. y Anello, E. 1994; y Hernández, J. 1999) :

- La capacidad de participar activamente en los procesos consultivos y de toma de decisiones colectivas
- La capacidad de construir unidad en la diversidad: el trabajo en equipo
- La capacidad de comprender las relaciones de dominación para contribuir a su transformación en relaciones basadas en la reciprocidad y el servicio mutuo: fortalecimiento de capital social
- La capacidad de pensar sistémicamente en búsqueda de soluciones
- La capacidad de tomar la iniciativa en forma creativa y disciplinada
- La capacidad de servir en las instituciones de la sociedad de manera que ayude a sus miembros a desarrollar y usar sus talentos y capacidades en el servicio a la sociedad
- La capacidad de manejar los asuntos y responsabilidades con rectitud de conducta basada en principios éticos
- La capacidad de evaluar sus propias fortalezas y debilidades sin involucrar el ego: la autoevaluación
- La capacidad de aprender de la reflexión sistemática sobre la acción dentro de un marco conceptual consistente y evolutivo
- La capacidad de resolución de conflictos multiculturales

## **e) Reflexiones finales: ética, políticas públicas y capital social**

A modo de conclusión, podemos decir que este estudio de caso constituye un valioso reflejo de la experiencia reciente de una comunidad mapuche, así como la base para reflexionar acerca de los aportes del concepto de capital social a los programas de superación de la pobreza rural. Podemos decir de que la presencia paralela de proyectos sociales y clientelismo tuvo un impacto fuerte en el capital social comunitario de la localidad, surgiendo un círculo vicioso en que las comunidades y sus líderes, presionados por sus necesidades materiales y contactos externos, se veían obligados a competir por los escasos recursos materiales que las fuentes clientelares del Estado y los partidos políticos ofrecían. En este escenario, las figuras del agente externo y el dirigente local emergieron como elementos profundizadores del proceso, en vez de cumplir un rol de servicio comunitario desinteresado, así como de resolución de conflictos, a pesar del esfuerzo de algunos de ellos.

En este sentido, aunque este tipo de realidades complejas requieren de acciones en múltiples dimensiones, tanto como en el ámbito estructural como en la de los supuestos, nuestra conclusión es que el rol de los agentes externos y líderes locales, y su adecuada capacitación, es clave en la promoción de una sinergia entre el Estado y el capital social de las comunidades. Y es aquí donde el capital social entra en relación con la *ética*, tal como lo desarrolla Bernardo Kliksberg (2000). Los valores son centrales a la cultura y le entregan un sentido de dirección y propósito al proceso de desarrollo. Un marco de principios éticos tal como los propuestos por el paradigma del capital social, que son la confianza, la reciprocidad y la cooperación, pueden ser elementos claves en la creación de una cultura solidaria que supere las conductas actuales de individualismo que fomentan la corrupción y el clientelismo. Y aquí tocamos una discusión central en cuanto al capital social: *¿es el clientelismo un elemento inherente al capital social?* o mejor dicho, *¿genera desigualdad el capital social?* De acuerdo con nuestras conclusiones, el clientelismo representa más bien una forma de “degeneración” del capital social, surgiendo cuando una práctica o institución de capital social comunitario es utilizado con fines para satisfacer el capital social individual únicamente. No sería para nosotros algo inherente al capital social, pero sí un “mal” asociado a éste. Y esta asociación dependería del grado en que es posible vincular el capital social con la ética y centrar su desarrollo sobre valores y principios para una cultura y sociedad más democrática y equitativa.

#### *i) Propuesta estratégica para las políticas públicas*

En el esfuerzo de realizar una propuesta estratégica en torno a la integración de la ética y el capital social a las políticas sociales en la zona mapuche, y su relación con las diversas instituciones, deseamos destacar un tema clave que ha atravesado toda esta reflexión, el cual es el de la *participación*. Para determinar una política social dirigida a las comunidades mapuches, antes que nada es *esencial* la *participación* de las mismas comunidades en este proceso. *¿Cómo podemos determinar ciertas estrategias de política social si las mismas comunidades no tienen una voz directa en este proceso?* Y no se trata de un populismo romántico, sino que de una dinámica que ha ocurrido en diversas instituciones mundiales y nacionales, donde la participación pasa por un proceso de institucionalización que enriquece la acción e intervención social, ya no determinando la realidad desde un escritorio, sino que en el terreno mismo y con la misma gente, como hemos visto como necesario en el presente estudio.<sup>161</sup>

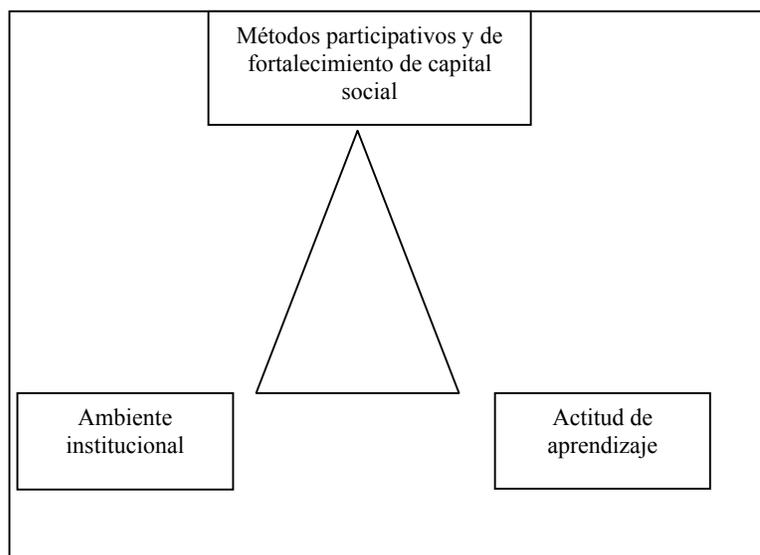
Por ejemplo, la adopción de conceptos como capital social y participación, y su traducción en proyectos reales y aplicados, sufrió un proceso similar en instituciones como el Banco Mundial y la Universidad de Michigan State de EEUU, donde pequeños grupos de distintos departamentos y disciplinas se juntaban en reuniones semanales de reflexión y estudio, que finalmente llevaron a la adopción transversal e institucional de aquellas ideas y propuestas. Un proceso similar puede ocurrir en el Estado chileno (de hecho, ya hay señales de que está en marcha, con la realización de seminarios y contactos intersectoriales), llevando al desarrollo de los conceptos de participación,

<sup>161</sup> Una muy interesante publicación que reúne estudios de caso de procesos de institucionalización de la participación, desde Bolivia hasta Sri Lanka, es la siguiente: Blackburn, J. y Holland, J. 1998.

capital social e interculturalidad como visiones estratégicas comunes que luego se traduzcan en programas sociales, pero ésta vez diseñados y aplicados desde abajo con la acción de los mismos beneficiarios.

El siguiente esquema expresa la dinámica que debe desarrollarse:<sup>162</sup>

**Cuadro 35**  
**DINÁMICA VIRTUOSA PARA EL CAPITAL SOCIAL**



En este sentido, la consolidación de una *visión estratégica* pasa por el desarrollo de un proceso de aprendizaje y reflexión en que participen miembros de todas las instituciones estatales, municipales y privadas involucradas, que vaya generando transformaciones en el modo en que estas instituciones se acercan a las comunidades mapuches y generan proyectos.

Sin embargo, como mencionamos antes, no todo se soluciona con el aprendizaje de conceptos y técnicas. En este proceso de consolidación y aplicación de una visión estratégica, son esenciales las capacidades, compuestas por *actitudes, destrezas, cualidades y conceptos* (Anello, E. y Hernández, J. op. cit.). Por este motivo, el desarrollo de una capacitación transformadora, como el propuesto por el paradigma del Liderazgo moral/transformacional, puede ser un interesante aporte en este sentido, para generar las conductas necesarias para acoger la participación.

#### ii) *Sugerencias y Líneas de Acción*

Esta reflexión nos lleva a la siguiente propuesta de líneas de acción para la capacitación de agentes de desarrollo, tanto externos como actores locales, para contribuir a una mejor sinergia Estado-comunidades mapuches en el ámbito de las políticas sociales y el capital social, tomando una lógica de intervención social desde la perspectiva de los actores sociales y el cambio institucional, en el marco de la interfaz:

- a Creación de *círculos de reflexión* permanentes con miembros de diversas instituciones (municipales, centrales, privadas, etc.), a nivel comunal, provincial y regional, que estudien, investiguen y reflexionen sobre capital social, sinergia y participación.
- b *Capacitación de funcionarios y dirigentes*, así como consultores privados, en el modelo de Liderazgo moral/transformacional (NUR/CARE, 1999), en métodos de Diagnóstico Rural Participativo (Chambers, 1997), así como en métodos de Evaluación Rápida de

<sup>162</sup> Basado en: Pretty, J. N. ; Guijt, I. ; Thompson, J. Y Scoones, I. 1995, traducción al español por DPID-Universidad NUR, Santa Cruz, 1998, páginas 62-64

Capital Social (*Durston/Bahamondes/Amaro, 2001*) y de Resolución de Conflictos Multiculturales (*Hernández, 1999*).

- c Aplicación de estos conceptos y técnicas en *proyectos pilotos*, donde se ponga en acción la participación de comunidades y dirigentes en la generación de proyectos sociales, en sinergia con los funcionarios locales.
- d La realización de más *investigaciones* para dar cuenta de la realidad presentada en este estudio en otros lugares de la zona mapuche, en la cual los funcionarios y dirigentes pueden poner en práctica las actitudes y destrezas aprendidas en las capacitaciones.

## Bibliografía

---

- Bengoa, José y Valenzuela, Eduardo (1983), Economía Mapuche. Pobreza y subsistencia en la sociedad mapuche contemporánea, PAS, Santiago.
- Bengoa, José (1999), Historia de un conflicto. El Estado y los Mapuches en el siglo XX, PLANETA/ARIEL, primera edición, Santiago.
- Blackburn, James y Holland, Jeremy (1998), *Who Changes? Institutionalizing Participation in Development*, Intermediate Technology Publications, London.
- Corvalán, Javier (1996), “Los paradigmas de lo social y las concepciones de intervención en la sociedad”, CIDE, Documentos, N°4, Santiago.
- Chambers, Robert (1997), *Who’s Reality Counts? Putting the First Last*, Intermediate Technology Publications, London.
- Duhart, Daniel (2001), “Diversidad y Desarrollo: Una articulación necesaria para la Política Social en la Zona Mapuche. Reflexiones en torno a un estudio de Caso en una comunidad mapuche, IX Región, Comuna de Galvarino”, ILADES-Universidad Alberto Hurtado, Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, con mención en Desarrollo Social, Santiago, mayo.
- Durston, John (2000), “¿Qué es el capital social comunitario?” Serie Políticas Sociales 38, CEPAL.
- Faron, Louis C. (1969), Los mapuches. Su estructura Social, Instituto Indigenista Americano, México.
- Hernández, Juanita y Anello, Eloy (1994), Capacitación de Maestros Rurales, Módulo 1, Liderazgo Moral, Módulo 4, Capacitación de Adultos, Módulo 7, Investigación Participativa, Universidad NUR, Instituto Superior de Educación Rural, Santa Cruz de la Sierra.
- Hernández, Juanita (1999) La multiculturalidad y la resolución de conflictos, Universidad NUR, Santa Cruz de la Sierra.
- IDS (1996), Introductory PRA Methodology Pack, Institute of Development Studies, University of Sussex, June.

- Kliksberg, Bernardo (2000), "The Role of Social and Cultural Capital in the Development Process", Latin American Studies Center, University of Maryland, College Park.
- Long, Norman (2001), *Development Sociology: Actor Perspectives*. Routledge, New York and London.
- NUR, Universidad/CARE Bolivia, (1999), Programa de Fortalecimiento a Organizaciones de Base, Cuadernos Orientadores: "Liderazgo para el Desarrollo Comunitario", "Gestión Comunitaria", "Diseño de Perfiles de Proyecto", "Marco Legal", Santa Cruz de la Sierra.
- Ostrom, Elinor (2000), "Principios de Diseño y Amenazas a las organizaciones sustentables que administran recursos comunes", VI Conferencia Electrónica y Exposición Virtual en Internet "De Cara a la Globalización: Organizaciones Económicas Campesinas en América Latina y el Caribe", FAO, IICA.
- Pretty, Jules N., Guijt, Irene, Thompson, John, Scoones, Ian (1998), *Guía del Capacitador para el Aprendizaje y Acción Participativa*, edición en inglés por IIED, Londres, 1995, traducción al español por DPID-Universidad NUR, Santa Cruz.
- Salazar, Gabriel (2001), 'Capital social y memoria histórica', en CEPAL, Capital social y políticas públicas en Chile: Investigaciones recientes, Serie Políticas Sociales No. 55 Vol II. Santiago.
- Salas, Adalberto (1999), "Terminología Mapuche del Parentesco y Prácticas Tradicionales de Matrimonio", en revista AUSTERRA, N°1, Universidad Bolivariana, diciembre, Santiago.
- Sen, Gita (1997), Empowerment as an Approach to Poverty. Background Paper to Human Development Report.
- Sen, Amartya (1999), *Freedom as Development*, Oxford University Press, Oxford.
- SENCE, (1997), Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, "Creciendo Juntos", Chile Joven, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría del Trabajo, Santiago.

## C. Comentarios a las exposiciones

### 1. “Capital social y dinámicas microsociales: la intermediación local en la política pública”

Dagmar Raczynski <sup>163</sup>

Este seminario me dio la oportunidad de leer cuatro interesantes trabajos que dan cuenta del encuentro de la política pública social y los agentes que la encarnan en el nivel local con comunidades rurales, pobres, aisladas, algunas con componentes étnicos. Gocé leyendo los trabajos en particular los casos de Minas de Huimpil y de Nahuelco que tienen un foco claro, hacen un uso preciso del término capital social y señalan el tipo de capital social que es relevante en cada experiencia. Los otros dos trabajos están en un estado más preliminar y contienen argumentos y conclusiones que es necesario fundamentar con más fuerza.

El título de la sesión me preparó para un análisis sobre el aporte del capital social a los programas de superación de la pobreza rural, cómo la presencia de niveles y tipos de capital social en la comunidad facilitan la implementación de programas, favorecen los resultados positivos y hacen más probable su sostenibilidad o permanencia en el tiempo. Lo que encontré en los trabajos son análisis llenos de información y sugerentes sobre las consecuencias de los programas sobre el capital social, individual, comunitario y externo.

El resultado común a los cuatro casos es que los agentes de desarrollo han tenido en esos contextos un efecto perverso sobre el capital social comunitario y el externo en el sentido que los han debilitado o aminorado, favoreciendo el capital social individual de los líderes y dirigentes. La multiplicación de líderes clientelares producto de la política social, consolida facciones y conflictos al interior de las comunidades, limitando el desarrollo rural.

Este resultado obliga a preguntarse si ello es inevitable y, por tanto, no hay nada que hacer o si es posible hacerlo de manera distinta, caso en el cual corresponde preguntar ¿qué se hace mal? ¿cómo hacerlo distinto? ¿dónde están los nudos críticos? y ¿qué hacer para superarlos? Los cuatro estudios relevan el tema del clientelismo político como nudo central.

El informe de Minas de Huimpil se atreve a incursionar en propuestas y plantea la formación y capacitación, y transferencia de herramientas, a los agentes locales de desarrollo para que realicen un trabajo distinto. Esta es sin dudas una línea de acción importante. La política pública en Chile ha tenido poca preocupación por estos agentes o intermediarios locales, no valora ni reconoce su papel real, supone que van a operar según espera el programa o un instructivo. Se requiere formarlos para transformar sus actitudes y prácticas. No obstante, también es importante plantear la necesidad de fortalecer los liderazgos locales de transformar o estimular líderes de nuevas características como gestores y agentes de desarrollo local. Hay algunas experiencias en el país de escuelas de líderes y de líderes como agentes de desarrollo local (Fundación Impulsa, provincia de Arauco, que en el último año se ha expandido a otras comunas - provincias).

Nuestra experiencia en estudios a nivel local y la interfaz agente de desarrollo - destinatarios indica dos elementos claves: cómo el agente de desarrollo local entiende y encauza la participación social y asociado a ello la naturaleza de la relación que construye con los destinatarios y la comunidad; y la historia, identidad y conflictos en la comunidad, donde son de mucha relevancia las huellas que han dejado intervenciones sociales pasadas, no en cuanto a sus productos (bodegas,

---

<sup>163</sup> Doctora en Sociología de la Universidad de California en Los Angeles, USA., Asesorías para el Desarrollo. Docente del Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile y del Magister en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. [draczynski@asesorias.ue.cl](mailto:draczynski@asesorias.ue.cl)

caminos, semillas, obras de regadío, teléfonos, etc.), sino que en cuanto a las relaciones de confianza y de poder internos y los temores frente a las ofertas que vienen desde afuera.

Comparto la importancia del encuentro del local. Más aún, sostengo que los resultados de las iniciativas de superación de la pobreza en importante medida se juega en este nivel. El diseño del programa o intervención es apenas un marco dentro del cual opera el agente de desarrollo. En nuestros trabajos hemos podido ratificar que gran parte de los resultados a nivel de efectos y de impacto de las políticas y programas sociales no se juega en el diseño de los programas, sino en cómo los agentes de desarrollo – nosotros los llamamos los intermediarios locales- se interrelacionan o no se interrelacionan, la naturaleza del vínculo, cómo van construyendo relaciones con la comunidad y con los allí presentes, tanto con los líderes como con la base social. Observamos que para un mismo programa esos vínculos son muy distintos en uno y en otro lugar. Tiene a veces resultados positivos con señales de estar fortaleciendo la organización local, las relaciones, el capital social comunitario, y el de puente y de escalera, y en otro caso, el mismo programa con el mismo diseño, porque el intermediario es otro, tiene el efecto contrario y destruye el capital social. Los intermediarios locales de esta forma se constituyen en bisagra entre el Estado y los destinatarios y crean fenómenos sociales nuevos, no previstos, en el nivel local.

El tema del seminario es el capital social y la superación de la pobreza. En esta perspectiva eché de menos una mención a estos dos temas. De un lado, información sobre algunos resultados de las intervenciones en cuanto a la situación de pobreza de las comunidades (ingreso, vivienda, educación, acceso a la salud, al mercado, etc.). De otro lado, una mirada a la doble cara del capital social. Como han mostrado otros estudios, la existencia de capital social comunitario con lazos interpersonales, confianza, identidad y compromiso con la comunidad, son un activo que facilita el inicio de una actividad conjunta y cooperativa; simultáneamente, imponen barreras a la instalación de modalidades de relación más impersonales, basadas en derechos, deberes y responsabilidades, marcadas por criterios de negocio, de calidad del producto, rentabilidad económica. ¿Qué nos enseñan sobre este tema las cuatro comunidades presentadas en esta sesión del seminario?

## 2. Comentarios a los estudios realizados en comunidades mapuches.

**Bernardo Arroyo<sup>164</sup>**

Fue para mí una grata sorpresa poder leer y estudiar estos dos documentos. Yo creo que hay una gran ausencia de profundización de estos temas. Es decir, tenemos aquí un océano de información y un centímetro de profundidad. Y eso está en el trasfondo del tipo de relación que normalmente establecemos con la sociedad y el pueblo mapuche. En el caso de estos programas de desarrollo, en relación a esta experiencia de capital social, yo comencé por asustarme al comenzar a leer estos documentos por algunas aclaraciones conceptuales que no obstante se resuelven con posterioridad, y que tienden a hacer una separación entre capital social y capital cultural. Eso es absolutamente opinable, por supuesto, pero a mí me resulta un poco artificial, es fragmentación, máxime cuando la conducta recién observada no se entiende la una sin la otra, es decir, el capital social mapuche hoy está íntimamente ligado con lo que es su manera particular de percibir el mundo y las relaciones sociales y ubicarse dentro del orden. Yo creo que es necesario, y de pronto no está suficientemente explicitado en estos trabajos, entender que los mapuches hace poco de más de cien años eran cazadores recolectores. Es decir, la situación que hoy día viven es una situación extraordinariamente nueva en la historia de un grupo humano, todavía, con cien y una cuantas décadas más de agricultores forzados, en un proceso de reducción impuesto en tierras que son pocas, malas, aisladas y con una presión demográfica altísima. O sea, eso genera unas condiciones, un contexto para la expresión del capital social y para la adaptación que este grupo ha tenido que ir llevando a cabo en los continuos cambios a los cuales se ha visto expuesta como efectos de la presión externa. Hecha esta aclaración, hay ciertos hitos que es importante señalar, y que tienen que ver con la forma cómo el estado nacional se relaciona con esta sociedad. Particularmente, en estos dos casos aparecen expuestos algunos efectos que tienen que ver con los problemas que se producen entre las distintos espacios de acción comunitaria y de confianzas al interior de la comunidad, efectos de las legislaciones en los distintos períodos de la historia.

Se menciona el gobierno de Ibáñez y su cuerpo legislativo que proponía la división de la comunidad. Algunas comunidades alcanzaron a dividirse bastante a partir de eso, y eso genera inmediatamente problemas fuertes en la relación y en la confianza interna. El otro hito, el decreto ley 2568 del gobierno de Pinochet que sencillamente impone la división de las comunidades y el tercero tiene que ver con el cuerpo legislativo del gobierno de la Concertación que pretende en esta oportunidad revertir buena parte de estos fenómenos, es decir, reconocer la propiedad de la tierra, la legitimidad de la diversidad y frente a eso, la relación con las agencias externas, también tiene estilos y características particulares. Ahora, hay realidades, tanto entre grupos de parientes como individuos que también están vinculados a este tipo de proceso. En el caso de Añilco, zona cercana a Villarica y el caso de Huimpil, en la zona cerca de Galvarino, hay un dato que no es menor. Se refuerza en el trabajo de Duhart el hecho de que hay un proceso de decrecimiento y deterioro del capital social, cuya máxima expresión se alcanza con el desarrollo de la organización Centro cultural mapuche a fines de la década del 70 y comienzo de la década del 80. Bueno, De qué estamos hablando? estamos hablando de un movimiento de resistencia a la división de las comunidades fuertemente amparadas por la Iglesia Católica y particularmente por una autoridad, Monseñor Sergio Correa Navia, que avaló todo este proceso. En el caso de Añilco no ocurrió así, porque el ámbito de influencia de la iglesia, que era el único paraguas posibles para esto, en esa época, era el Vicariato apostólico de La Araucanía, que no sé si será insidioso decir que sentía simpatía por el régimen de la época, pero al menos no le provocaba problemas. Y en vista de eso, no apoyó el desarrollo de la organización en la época. Entonces, el esfuerzo externo que apoya el capital social endógeno, es distinto en ambas experiencias.

<sup>164</sup> Antropólogo social. Director de la Escuela de Antropología de la Universidad Bolivariana. [antropologia@ubolivariana.cl](mailto:antropologia@ubolivariana.cl)

Ahora en los noventa se ven expuestos a situaciones similares. Son en el fondo las políticas públicas de la concertación. ¿Qué otros elementos en común hay? Lo que está íntimamente relacionado a su cultura, las relaciones diádicas, las forma de cooperación, pero también la lectura externa que se hace sobre la base del paradigma occidental y particularmente del paradigma de nuestra versión chilena. Nosotros normalmente solemos discutir si los mapuches son individualistas y si son colectivistas. Y según nuestra manera de ver las cosas, por nuestra propia opción ideológica tendemos a enfatizar unas u otras. Ya partir de las relaciones con agencias externas, sean organismos gubernamentales y no gubernamentales tendemos a ver lo que nos interesa ver o lo que queremos ver de acuerdo a nuestras propias percepciones. Qué son entonces los mapuches? Yo tengo la impresión de que son ambas cosas, y no es que pretenda juntar el vinagre con el aceite, no me acuerdo como es la figura, sino que ellos tienen una aproximación de complementariedad frente a estos dos niveles de relación. Buena parte de los programas enfatizan uno, y excluyendo otro tipo de conducta y hasta censurándola. Esta conducta es individualista y esta conducta es comunitaria e impide el desarrollo individual de las personas.

Elementos como estos tienen que ver con lo siguiente: ¿cuánto sabemos de la cultura mapuche? y tengo la impresión de que sabemos muy poco. Ya tengo 22 años de antropólogo en este cuento y como 12 años trabajé en el tema y sigo diciendo que sé muy poco y no por falsa modestia. Creo que las políticas públicas se hacen sobre una cuota demasiado grande de ignorancia. No lo digo en términos peyorativos sino de un inconsciente e involuntario desconocimiento. Frente a eso, la intervención externa con la mejor de las intenciones queda expuesta finalmente a lo que cada sujeto piensa de la política pública que es el agente de desarrollo local, que es capaz de ver, de observar, de crecer, de adecuarse, de improvisar. Y esas improvisaciones no siempre son felices. Ni siquiera el agente del desarrollo local sino el responsable de las políticas públicas. Cuando alguien está empezando a entender, lo cambian. Y la única manera de entender ha sido su relación directa con las personas.

Ahora, el clientelismo, no es para mí algo que se lleve desde afuera. Es algo que forma parte de las pautas culturales endógenas. La tendencia al fraccionamiento de las instancias de organización y cooperación es histórica. Y eso es algo que también he hecho de menos en este estudio. No tiene porque abarcarlo todo también, no lo estoy condenando, pero si nosotros nos detenemos en las crónicas, e incluso en la resistencia mapuche frente al dominio español y posteriormente al gobierno nacional ofrece características muy similares a esto que estamos observando: el fratricidio dramático, en uno de estos casos, y por lo demás de una experiencia exitosa, nos demuestra unas ciertas constantes que no nos debe llevar a pensar que son conflictivos ni fratricidas, pero que son conflictos que están, y que nosotros tendemos a obviarlos. Termino, para ajustarme al tiempo asignado, señalando que más allá de eso, me parece un estupendo esfuerzo de agregar datos concretos a una reflexión sobre el capital social, que no por abstracta resulta impracticable. Es decir, estas conceptualizaciones de los científicos sociales finalmente se resuelven en la situación concreta, y en este caso, estos dos estudios aportan notoriamente a comprender más, pero dejan también un hambre importante. O sea, a mí me gustaría saber más sobre estos dos casos históricos: antes, qué pasó durante el gobierno de la Unidad Popular, durante el gobierno de Frei y antes, y lo que sigue pasando hoy día, y aumentar estos casos en un espectro de mayor representatividad.

## V. Panel 5: Conclusiones

---

### 1. Disyuntivas epistemológicas y políticas tras la noción de capital social: debate en curso

**Martin Hopenhayn<sup>165</sup>**

Es difícil la tarea de síntesis ante tantas ponencias y comentarios. Tomaré sólo algunos puntos que he podido ir recuperando. Haré un uso y abuso de mi condición de filósofo -o de generalista- para poder abarcar semejante diversidad, que en el fondo es misión imposible, sobre todo cuando se trata de plantear una síntesis sobre la marcha.

Se ha planteado una vasta gama de conceptos en relación con el capital social. Conceptos en la literatura y citados en el seminario: Coleman, Putnam (capital cívico-Sergio Boisier, Bourdieu). En los conceptos de capital social aparecen términos recurrentes como la confianza, las redes, el empoderamiento, la participación, la "simpatía", la reciprocidad, la intersubjetividad, el asociacionismo, etc. Aparecen relaciones dentro-fuera, pobreza-capital social (Raúl Atria, Cristián Parker), interfaces que ligan población destinataria con programas públicos (Paulo Gutiérrez). Pareciera que la exuberancia en el concepto va complementada con exuberancia en las mediaciones en la práctica. ¿No será que precisamente es allí donde el concepto es más promisorio, en el espacio de las mediaciones micro-macro, agente externo-comunidad, economía-sociedad, mercado-sociedad civil, política-territorio, organización-movilización, capital simbólico-movilidad social?

---

<sup>165</sup> Master en Filosofía, Universidad de París VIII. Oficial de Asuntos Sociales, CEPAL. mhopenhayn@eclac.cl

Tenemos, también, en la discusión sobre el capital social una cierta batalla ideológica (Marx), o bien una batalla en la articulación entre saberes y poderes (Foucault) o entre paradigmas, que muchas veces, además aparecen mezclados entre sí, aproximaciones conceptuales con sus consecuencias políticas.

- Boisier planteó una confrontación de tipo epistemológica (mis dudas si el capital social responde precisamente a una demanda de "sinergias")
- Mesa inaugural de seminario anterior: Fukuyama-De Soto-Lechner (ver PNUD).
- Salazar, última reunión con MIDEPLAN.
- Banco Mundial (jugosa relación entre saber y poder).
- Tensiones entre economía y las otras ciencias sociales y cómo el concepto puede ser una estrategia de legitimación de las segundas respecto a la primera, que ocuparía un lugar dominante (Sonia Montaña y Carlos Filgueira)
- La tensión entre empoderamiento y control, entre autonomía y exclusión, entre democracia y clientelismo ( Carlos Filgueira)
- En relación con la pobreza, implicancias epistemológicas que confrontan una visión clásica de la pobreza (por ingresos) vs. la visión en boga de pobreza definida en función de capacidades (Sen-PNUD), donde el capital social sería consecuente, aplicado a políticas para promoverlo, con la segunda definición.
- Conflictos en términos de escala y campo en la cual poner el acento del desarrollo (local versus nacional, territorialización versus sectorialización, sesgo economicista versus sesgo culturalista).

Frente a estas implicancias confrontacionales en el campo del saber-poder, o de la ideología, o de la lucha entre disciplinas y enfoques, me parece que el capital social, como concepto y práctica, tiene un enorme potencial como concepto de debate tanto en relación con estilos de desarrollo como a escalas, modalidades de intervención, etc. La cuestión es si planteamos dicotomías o complementariedades entre términos que habitualmente se dan como antípodas en el discurso. La complementariedad no implica complacencia, sino todo lo contrario, tremendos desafíos. Quisiera detenerme, por tanto, en lo que me parece, partiendo de las ponencias escritas que me tocó leer a fin de poder llegar a una suerte de balance del día de hoy, a los desafíos de articulación o complementariedad que subyacen a distintos tratamientos del concepto y sus prácticas.

Frente a la dicotomía epistemológica entre el paradigma cartesiano y el paradigma sistémico (sinergias entre capital humano, capital social, capital político, capital productivo, etc.). El punto, claro está, es considerar en qué medida en la práctica el capital social puede tratarse de manera sistémica o de manera focalizada/aislada manteniendo un diálogo de sordos entre el patrón de conjunto y las experiencias puntuales. Allí creo que habría que ver en qué medida el capital social activa sinergias centrífuga y centrípetamente, o, inversamente consagra un orden dual dentro-fuera.

Frente a una dicotomía entre enfoque deductivo y enfoque inductivo (de lo conceptual a lo concreto -programas sociales, investigaciones de campo, o viceversa). Las ponencias de hoy muestran más bien un camino de ida y vuelta, entre deducción e inducción. Esto lo podemos graficar claramente contrastando la primera mesa de la mañana con la mesa de la tarde, más volcada hacia el análisis de experiencias concretas en un programa en Chile. El hecho de que en el concepto de capital social se involucren desde la Universidad de Michigan hasta el Banco Mundial, ONGs en su trabajo comunitario, políticas y programas sociales de gobierno, resulta sintomático al respecto. Lo rico del debate hoy es que nutre investigaciones y prácticas de intervención y, por tanto, permite una línea de enriquecimiento recíproco entre concepto, investigación y práctica social.

Articulación entre la dimensión instrumental y la dimensión sustantiva en los criterios y prácticas de intervención social. Buena parte del discurso del capital social que me ha tocado leer tiene, implícita o explícitamente, una crítica respecto de formas consagradas o dominantes de hacer política social: llámese asistencialista, tecnocrática, administrativa, sectorialista, etc. En este sentido, el uso del concepto con fines de intervención social abogaría por formas no tecnocráticas, que vayan más allá de la racionalidad administrativa y de la racionalidad asistencialista. Pero que al mismo tiempo se traduzcan en desarrollo social, que tengan impacto sobre la pobreza, que compatibilicen el fortalecimiento del tejido social y el logro de satisfactores. Así se ha planteado el tema del "impacto" en varios sentidos: en términos de participación ciudadana, articulación Estado-mercado-comunidad, cambios en poder adquisitivo, calidad de vida, fortalecimiento de redes, desarrollo de capacidades. En ello, no se sacrifica una cierta idea de "eficacia", "eficiencia", "impacto social". Pensando en el trabajo sobre los sistemas de salud en Perú de Jeanine Anderson y de Paulo Gutiérrez en torno a una comuna popular de Santiago, me pregunto si además de impacto habría que hablar de "llegada", o ver cómo se cruzan ambas dimensiones (impacto en sentido "riguroso" y llegada en sentido comunicacional). Por otro lado, hay una dimensión instrumental en la idea de que el capital simbólico permite una mayor capitalización económica. No es la renuncia a la dimensión instrumental por parte de una invocación humanista o utópica-radical de la sociedad, sino la búsqueda por optimizar la intervención con la contraparte del fortalecimiento de confianza, redes y empoderamiento de la comunidad. La cuestión allí es cómo evitar la "instrumentación" o la "cooptación". Allí se da un debate más político. En suma, ¿Conciliación o atomización entre la racionalidad económica o instrumental (criterios de eficacia y eficiencia, capitalización de recursos materiales a través de recursos simbólicos), por un lado, con una racionalidad más sustantiva, comunicativa, o solidaria, por el otro?

La lectura tan diversa del capital social surge según se lea desde adentro o desde afuera, desde arriba o desde abajo, desde uno u otro actor. Creo que aquí hay un riesgo cierto que puede llevar o al fracaso de la intervención, o a la coexistencia de estándares muy diversos en situaciones sociales sin cuestionarla, o a formas nuevas, simbólicas, de inclusión-exclusión, o al diálogo de sordos. Habría, pienso, que pensar en recuperar y adaptar un cierto concepto de racionalidad comunicativa para que estas representaciones distintas del capital social entren en contacto.

Hay también cierta ambivalencia porque podemos entender el capital social en el ámbito de la prestación de servicios vs. de redes de poder y sociabilidad local; como canal de movilidad social vs. canal de organización social. En este sentido, me parece importante acentuar los nexos más que las ambivalencias, buscar complementariedad sinérgicas.

De alguna manera los científicos sociales que han acudido al capital social en busca de un relevo para pensar "emancipatoriamente" la intervención social, o la articulación entre teoría y práctica social, lo han hecho, entre otras cosas, porque se trata de un concepto que permite estas articulaciones: movilidad-organización social, intervención de las políticas y redes de democracia social o poder desde la base, protagonismo y acceso a recursos de bienestar, apoyo social y fomento de las capacidades, autonomía y solidaridad, desarrollo personal y dinámica social, mediaciones culturales y acción pública, ciudadanía social e integración social, praxis transformadora desde la política y desde la comunidad. En este sentido la clásica pulsión del cambio social en la teoría social encuentra aquí una especie de eslabón que permite ir hilando los distintos componentes de dicha pulsión. Habría que decir qué poco se habla entonces de clase social, o de actor social, porque el acento está puesto más en ciertas prácticas y relaciones sociales, con lo cual el discurso a veces puede parecer desprovisto de sujeto (des-sustantivizado). No sé cómo juzgar este desplazamiento, pero me parece que si el capital social es un concepto-eslabón, no debiera dejar caer la reflexión sobre los actores. Tal vez por tratarse de un campo en que las mediaciones cobran un carácter tan fuerte, de alguna manera los actores desaparecen tras ellas. Quizás debiéramos cuidarnos en este sentido de que esto no ocurra y repensar todas estas mediaciones (relaciones interpersonales,

encuentro entre lógicas diversas, etc.) sin perder de vista que habitamos en un mundo de constitución y transformación de actores.

El relevo a formas consagradas de movilidad social o acceso a recursos de bienestar que hoy día aparecen cuestionadas o cuyo destino hacia el futuro es incierto (la educación como factor de movilidad, el trabajo formal como eje de movilidad e integración vs. el acceso a redes y contactos como nuevos canales de movilidad). En esto creo que tenemos que ver en qué medida el capital social opera como sucedáneo o complemento sinérgico de los canales más consagrados de movilidad social y de apoyo a sectores vulnerables.

Interesante los planteos hechos sobre todo a partir del análisis de experiencias en la sesión de la tarde, en relación con la necesidad de establecer puentes entre aquello que conceptualmente se ha visto muy dicotómicamente: sociedad civil y mercado, Estado y mercado, sociedad civil y Estado (tal como se planteó en la última ponencia de la tarde). Probablemente el espacio local como constitución de ciudadanía social (en sentido más moderno de la palabra) constituye el lugar privilegiado de articulación: política social-descentralización-participación local-desarrollo a escala micro- etc.

Otro punto de articulación posible, y que creo es lo que subyace en gran medida en propuestas de desarrollo humano, es entre una definición renovada de pobreza centrada en las capacidades (Sen, PNUD), y la promoción del capital social tanto como forma organizativa como en el campo de provisión de servicios y satisfactores. ¿Pero significa que debemos abandonar nuestras mediciones de pobreza y remitirnos sólo a análisis cualitativos, de procesos? Allí también veo un riesgo. Creo que hay que integrar, más que excluir. Si la política social tiene que reducir la pobreza, esto debiera reflejarse tanto en expansión de capacidades como en satisfacción de necesidades básicas (medida en ingresos sobre todo), tanto en el desarrollo del capital simbólico como en el acceso a los dispositivos históricos de generación de ingresos y movilidad social, en el empoderamiento y en la dotación de servicios.

¿Hasta dónde detenerse en lo político, hasta dónde detenerse en lo metodológico, hasta dónde en lo conceptual, hasta dónde volcarse a políticas sociales? Hoy hemos visto, y no creo que sea una excepción, que cuando hablamos de capital social inexorablemente partimos desde el concepto, pasamos por sus implicaciones políticas, nos protegemos con disquisiciones metodológicas, y terminamos en el análisis muy micro de programas sociales. No sé si esto es bueno o malo. Como dijo Filgueira, tal vez ponemos demasiado carga en un solo concepto.

## 2. Relatoría final del seminario

Francisca Miranda<sup>166</sup>

### a) La necesidad de concertar límites al debate del capital social

La enorme cantidad de investigaciones y la dispersa reflexión en torno al concepto capital social, han hecho difícil la tarea de acumular conocimiento – en el sentido positivo del término- para llegar a establecer una definición unívoca de este concepto (Filgueira).

El capital social circula en el discurso de distintas esferas institucionales -centros académicos, agencias de desarrollo y entidades gubernamentales- integrando diversas temáticas que parecen útiles para el entendimiento de algunos fenómenos sociales y sus posibilidades de transformación para el desarrollo de comunidades y países. Quienes debaten sobre el capital social parecen incorporar demasiados “problemas” en un sólo concepto y, superponiendo campos semánticos distintos, le adjudican significados *relativamente* similares, que incorporan matices en función del punto de vista de quien utiliza este término. Uno de los elementos que ha surgido a lo largo de las instancias de debate sobre el tema es la necesidad de concertar ciertos límites a la discusión (Montaño, Filgueira).

La falta de consenso en torno a sus lineamientos teóricos y metodológicos revela un cierto grado de incertidumbre en cuanto a los beneficios de utilizar el concepto capital social. La pregunta central parece ser: ¿Qué es lo nuevo que incorpora la idea de capital social a la reflexión sobre la dinámica de la vida social, cuando sus elementos centrales – confianza, reciprocidad, cooperación - han sido tradicionalmente abordados por las ciencias sociales? (Montaño). Y en esta misma línea, si no hay una definición clara para el capital social ¿Cómo es posible medirlo, evaluarlo y /o aplicarlo en programas de superación de la pobreza?.

Las principales críticas hacia el capital social han surgido desde actores que no han clarificado sus respectivas posiciones de observación y análisis, y por lo tanto exigen al concepto una coherencia que jamás encontrarán en tanto no acepten el carácter intercultural y multidisciplinario del mismo. Las resistencias a incorporar este concepto, especialmente en el ámbito académico, probablemente reflejan una suerte de ortodoxia y rigidez para integrarse a un campo de lenguaje compartido que ha logrado congregarse distintas formaciones y culturas profesionales. En este contexto, surge la necesidad de definir los campos disciplinarios que entran en juego, bajo el reconocimiento de que cada uno posee sus propias fortalezas y limitantes en la adopción y aplicación del capital social.

### b) Campos de reflexión y núcleos de debate en torno al capital social

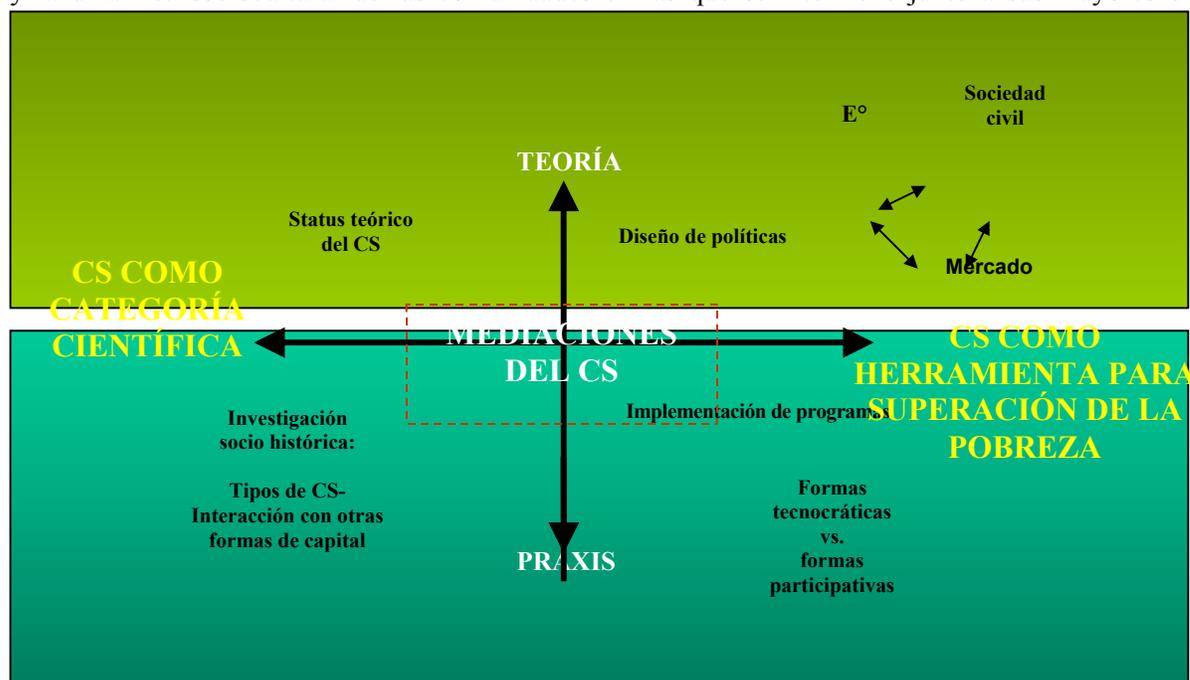
En el esfuerzo por organizar el debate en torno al concepto capital social se plantean dos grandes campos de reflexión que dialogan desde la teoría hacia la praxis y viceversa, y que tienen relación con la comprensión del capital social como categoría científica o como herramienta para políticas. Esta distinción es un intento analítico para perfilar campos de saber y de prácticas que en la realidad se superponen, e incluso dialogan entre sí. También, permite distinguir ámbitos discursivos que tienden, gracias a las mediaciones que ofrece el capital social, a la convergencia en códigos comunes que abren un puente de comunicación entre disciplinas.

Cada uno de estos campos impone limitaciones y potencialidades, que fue desarrollado a lo largo de este texto. Por ahora se puede señalar que, si entendemos el capital social como categoría científica se distinguen dos posturas: aquellos que debaten el estatus teórico del capital social y aquellos que defienden el capital social como una práctica social incrustada en algunas, sino en todas las culturas y o grupos humanos. La tensión entre estas dos posturas está representada por quienes intentan dibujar un paradigma – más o menos maduro - del capital social y aquellos que

<sup>166</sup> Esta relatoría fue realizada en base al diálogo desarrollado en el seminario.

defienden acérrimamente la defensa de ir hacia la realidad socio histórica, con toda su complejidad, para poner a prueba los límites de un concepto que, según esta óptica, refleja una “moda desarrollista” impuesta desde el Banco Mundial.

En el ámbito de la intervención estatal para mitigar la pobreza, el debate se centra en el paso desde el diseño de las políticas que buscan incorporar el capital social a la ejecución de las mismas, tropezando con todas las problemáticas propias de este recorrido: articulación estado-sociedad civil – mercado, formas tecnocráticas de implementación de los programas versus formas participativas, y la dinámica sociocultural de las comunidades en las que se interviene junto a sus mayores o



Estos dos ámbitos de reflexión parecen acentuar desajustes. Entre los procesos tradicionales de generar conocimiento en las ciencias sociales y sus posibilidades de retroalimentación desde la complejidad social; entre las distintas alternativas de articulación de los niveles micro y macro en las estrategias para superar la pobreza. Al examinar detenidamente los puntos en debate, nos damos cuenta que debemos ir más allá: lo interesante de este concepto es que nutre investigaciones y prácticas de intervención y, por tanto, permite una línea de enriquecimiento recíproco entre concepto, investigación y práctica e intervención social. Parece urgente acentuar los nexos que abre el capital social más que sus ambivalencias, y buscar complementariedad sinérgicas entre diversas perspectiva de análisis (Hopenahyn).

### c) El capital social como categoría científica

#### i) El estatus teórico del capital social

Para muchos, el capital social ha hecho un recorrido en sentido inverso de cómo han surgido comúnmente los conceptos en las ciencias sociales. Se critica su origen en instituciones pilares del neo-liberalismo que dieron la “orden” de validar la confianza interpersonal como el puente imprescindible para viabilizar el *trickling down* o “efecto de derrame” desde el plano macro al plano microsociedad, de ricos a pobres, legitimando un modelo de política económica sujeto a una creciente repulsa mundial<sup>167</sup> (Boisier). Se le adjudica un carácter de moda que logró penetrar en el ámbito académico hasta generar una serie de investigaciones y planteamientos teóricos que

<sup>167</sup> La “orden” se concretó en el conocido documento de C. Grootaert (1998) cuyo título no puede ser más sugerente: Capital social: ¿el eslabón perdido?. Porque es a partir de la difusión de este trabajo que se produce una verdadera avalancha de “papers”, investigaciones empíricas, y programas y proyectos de intervención.

denominan bajo este concepto fenómenos que tienen ya larga trayectoria en el análisis social (Montaño).

Esto hace pensar que en el capital social no hay suficientes elementos que ameriten su ubicación en el escenario de las grandes contribuciones teóricas. Se argumenta que los estudios sobre capital social suponen un consenso respecto a su “sentido” y se lanzan a la búsqueda de sus supuestos “beneficios”, sin considerar que “el relevar el efecto positivo del capital social supone asumir un acercamiento normativo y no descriptivo-analítico en la comprensión de los fenómenos sociales”. Desde esta perspectiva se concluye que lo más importante de todo esto es que el esfuerzo intelectual debe estar orientado a describir y explicar el devenir de la sociedad (Bahamondes).

En desacuerdo encontramos a quienes pretenden elaborar un paradigma del capital social que, nutriéndose de investigaciones y datos empíricos, ha logrado establecer tipos y elementos básicos para el mismo. En este ámbito, las diferentes definiciones del capital social varían según su acento en sus manifestaciones o productos, en su presencia al nivel micro o macro, en su localización en la sociedad civil, las comunidades y las familias, en la inclusión de conceptos tales como instituciones, normas y redes, como elementos componentes del paradigma del capital social. El paradigma del capital social (Siles) intenta unificar estas “divergencias” en un modelo que integra los siguientes elementos: redes, bienes socio-emocionales, valores de arraigo, instituciones y poder<sup>168</sup>.

## ii) *El campo de las definiciones del capital social*

### **El debate entre las Ciencias Sociales y la Economía: ¿Qué implicancias tiene utilizar un concepto proveniente de la economía para referirse a cierta clase de fenómenos sociales?**

Para algunos investigadores del área sociológica o antropológica el hecho de emplear la palabra *capital* -un concepto eminentemente económico- para explicar parte de lo *social* tiene implicancias ideológicas y teóricas, que van a determinar, como cualquier concepto, la manera de aproximarnos a la realidad (Bahamondes). Los supuestos que subyacen a esta “combinación” de enfoques son los siguientes:

- un tipo particular de relaciones sociales que pueden ser analizadas bajo los principios generales del funcionamiento del capital
- lo económico se transforma en el paradigma totalizador en el cual encuentran explicación todos los hechos sociales.

Este último punto evidencia la preponderancia y valoración social de la mirada económica para explicar ciertos fenómenos culturales y simbólicos de nuestro tiempo. Lo que es definido como capital social -emociones, sentimientos como la simpatía, la confianza, la reciprocidad - es teñido con el lenguaje de la economía, aún cuando se reconoce que son hechos que están más allá que lo económico. Entonces surge la pregunta: ¿Será factible aprehender aquello que está más allá de lo económico con “categorías” económicas?. Desde el otro lado, algunos economistas (Siles, Robison, Shmidt) sostienen que el capital social satisface todos los requerimientos necesarios para ser considerado como capital.<sup>169</sup>

<sup>168</sup> Para una definición de estos conceptos ver ponencia “El paradigma del capital social” de Marcelo Siles.

<sup>169</sup> Según estos autores, el capital social satisface todos los requerimientos necesarios para ser considerado como capital: tiene el potencial de proveer servicios y mantener su identidad (podemos pedir un favor a un amigo y todavía preservar su amistad); el capital social es distinto de sus servicios (los sentimientos de simpatía de los amigos son distintos de los favores que ellos dan); el capital social es durable (podemos tener amigos por largos periodos de tiempo y algunas veces de por vida). Muchos consideran que los potenciales servicios del capital social son valiosos (valoramos los intercambios de validación y afecto entre amigos y estamos dispuestos a realizar costosos esfuerzos para mantenerlos); el capital social es flexible (reconocemos que los servicios de los amigos son muy valiosos en diferentes ocasiones); el capital social es parcialmente fungible (podemos pedir ayuda a un amigo para que ayude a otro amigo al cual el o ella no conoce). Finalmente, el capital social algunas veces substituye o complementa otras formas de capital (nuestros amigos nos pueden ayudar a mejorar los servicios que derivamos de otras formas de capital).

En general, los científicos sociales resaltan las debilidades del marco económico para dar cuenta de la diferencia, la heterogeneidad y las relaciones asimétricas de poder, que son indiscutiblemente partes constitutivas de las relaciones sociales. Por esto denuncian una lógica homogeneizadora en el concepto: bajo un "discurso bueno" el capital social corre el peligro de simplificar la realidad, asumiendo la "naturalidad" de ciertas relaciones sociales que implican conflicto, desigualdades en el acceso a recursos etc. Esta debilidad probablemente está relacionada con el hecho de no capturar la complejidad de los problemas del desarrollo: el capital social deja fuera la crítica a las relaciones de poder político y restringe su campo de acción al incremento de los niveles de conexión y redes que favorezcan una integración en estructuras donde prevalecen las jerarquías sociales y los sistemas distributivos sin alteración (Montaño).

Otro elemento que se señala como ausente en el enfoque del capital social es la sistemática omisión de la mujer en su discurso. Se plantea que ello es expresión de un supuesto que recorre este concepto, que tiene que ver con que no considera relevante mencionar las diferencias entre hombres y mujeres: *Las relaciones de género aparecen -si lo hacen - tímidamente como categorías adjetivas a considerar y toda la teoría se construye como si el acceso al capital social fuera similar para hombres como para mujeres. No ignora totalmente la diferencia, simplemente no le asigna ningún valor analítico ni explicativo a la construcción social de esas construcciones* (Montaño).

Este enfoque - denominado "neutro"- supone la creación o formación del capital social de manera indiferenciada para hombres y mujeres y una cierta simetría en la forma de acceder de ambos géneros a los recursos del capital social. Es decir, no considera que la *asociatividad* es muy distinta para uno u otro género. Por esto, llama la atención en el capital social su pretensión de universalizar y naturalizar estereotipos e imaginarios que sustentan discursos políticos sobre los hombres, las mujeres, los roles, el trabajo, la maternidad, la familia, las redes sociales etc., que son finalmente discursos de poder (Rico).

Dado lo anterior, si se admite entonces que el concepto capital social es insuficiente para dar cuenta de la complejidad social, la pregunta de fondo que surge es: ¿Cómo se pueden diseñar intervenciones eficientes, sea para superar la pobreza, o más ampliamente, el subdesarrollo, si no estamos en condiciones de entender la naturaleza, es decir, la estructura y la dinámica del propio desarrollo, o de la misma pobreza? (Boisier).

### **Las dicotomías del capital social y sus sesgos: un panorama difuso**

La atención que ha generado el capital social, sin lineamientos que pudiesen inscribirlo en un marco teórico particular, presenta un panorama difuso donde se traslapan distintos sesgos metodológicos, epistemológicos e ideológicos. Quienes utilizan este término para examinar las conexiones entre actores sociales, sus vínculos y flujos analizados dinámicamente, contribuyen a la emergencia de una categoría que se sitúa en el plano de la construcción de conocimiento y aportan a una ciencia social que pasa de un enfoque sincrónico a uno de tipo relacional.

- a. **Dos estrategias metodológicas para el capital social:** En las disciplinas sociales han tendido a predominar el *holismo funcional estructuralista* y el *individualismo metodológico*. Los límites de ambos procedimientos para el análisis de los fenómenos sociales han sido profusamente discutidos (por un lado el extremo sociologismo que hace desaparecer a los individuos como actores sociales, mientras en el otro extremo un sujeto autónomo manipulador de procedimientos sociales). Es posible percibir en mucho de lo que se ha escrito sobre el capital social apoyo a uno u otro esquema (Bahamondes).
- b. **Dicotomía entre enfoque deductivo y enfoque inductivo:** el concepto capital social ha emergido en un camino de ida y vuelta entre deducción e inducción, es decir, de lo conceptual a lo concreto -programas sociales, investigaciones de campo, y viceversa (Hopenhayn).

- c. **Dicotomía epistemológica entre el paradigma cartesiano y el paradigma sistémico** (Hopenhayn, Boisier): Para comprender y explicar los temas relativos a la pobreza, se confrontan dos grandes paradigmas que atañen indirectamente al enfoque del capital social: el cartesiano y el de la complejidad o sistémico, único espacio cognitivo donde resulta pertinente ubicar la cuestión del desarrollo, y de su desgraciada contrapartida: el subdesarrollo (Boisier).

En el ámbito de las iniciativas que persiguen este fin, surge una interrogante: ¿Hasta qué punto puede tratarse el capital social de manera focalizada/aislada o intentar medirlo cuantitativamente; o tratarlo de manera sistémica, manteniendo un diálogo tendiente a la sinergia con otras formas de capital: humano, político, cultural, capital productivo, etc?

Esta última opción supone que la integración social sobre bases de equidad y la articulación entre las intervenciones debe comenzar por el reconocimiento de la variedad de configuraciones de pobreza en la población afectada, frente a lo cual el capital social debe articularse con otros activos, aumentarlos en calidad y cantidad y sobre todo ponerlos en movimiento (Rico).

- d) **El capital social como herramienta para programas de superación de la pobreza**

Este campo de reflexión tiene que ver directamente con la dimensión instrumental que ofrece el capital social para los criterios y prácticas de la intervención estatal. En esta línea se han desarrollado bastantes críticas respecto de las formas dominantes -asistencialistas, tecnocráticas, administrativas, sectorialistas- de hacer política social. El uso de este concepto con fines de intervención social abogaría por formas no tecnocráticas, que vayan más allá de la racionalidad administrativa y de la racionalidad asistencialista (Hopenhayn).

La dimensión instrumental del capital social también alude a su convertibilidad en otras especies de capital, especialmente a su potencial para incrementar la capitalización económica a través de la optimización y fortalecimiento de la confianza, las redes y el empoderamiento de una comunidad.

No obstante, algunos autores subrayan el peligro que significa pretender criterios de eficacia y eficiencia en las políticas sociales y en la capitalización de recursos materiales a través de los recursos simbólicos del capital social de los grupos a intervenir: *“Pareciera que el enfoque del capital social al proponer invertir en capital social, estaría proponiendo “hacer” sociedad desde el Estado. Si así fuera, puede resultar útil mirar la experiencia del populismo latinoamericano para identificar algunos de los riesgos de tal empresa”*, (Montaño).

El peligro de generar o aumentar las brechas Estado – comunidad/usuarios a partir de “horizontes de sentido” divergentes en cuanto a lo que significa el capital social para cada cual, también tiene relación con la capacidad de coordinación y articulación de las esferas institucionales del Estado y la institucionalidad local. La cantidad y la calidad de la atención que recibe la población depende, no sólo de cómo funciona cada establecimiento, proyecto, o empresa proveedora, sino de la sincronización que se logre entre ellos. Eso, a su vez, se relaciona con la disposición de la población de participar y con la percepción que ella tiene de las organizaciones e instituciones que llenan el escenario local (Anderson). Hay, en una posición, quienes buscan un programa maestro que tenga la potencia para cambiar la trayectoria de los pobres, sin necesidad de la concurrencia de otras intervenciones. En otra posición, están los que analizan el fracaso de los programas desde los riesgos de que la gente beneficiaria “cae en los intersticios”. Los y las pobres desaparecen entre los requerimientos de un programa y otro, o incluso la acción de un programa anula la acción de otro.

Esta descoordinación y desajuste entre los recursos y capacidades estatales y locales, puede ser analizada a partir del concepto de interfaz. A su vez, el análisis de las diversas interfases

existentes en la relación estado- comunidad nos remite a diferentes “distancias” que median estos vínculos.

i) *Interfases y distancias: el enfoque relacional del capital social*

La falta de claridad con respecto a las formas que puede adoptar el capital social en un determinado grupo – que concierne, por lo demás, al cuestionamiento de la supuesta “positividad” o necesaria funcionalidad del capital social para metas sociales deseables- remite a las distancias existentes entre los idearios que alimentan las políticas sociales y su puesta en marcha, en un territorio concreto, con sus particularidades culturales y sus dinámicas sociopolíticas.

Por ejemplo, algunos autores señalan que en el ámbito de las políticas sociales el espacio del mercado ha sido relegado desde un punto de vista teórico, en desmedro de la focalización en las formas tradicionales de solidaridad [*sociedad civil*] o de los canales convencionales de la representación política [*sector público*]. En muchos casos está subvalorado, como si la sociedad civil fuera el único espacio de acción de los actores, apoyada por instancias locales como las municipalidades. Y eso, aunque gran parte de las experiencias se planteen directamente como proyectos de “desarrollo económico local” (Barozet).

Otro ejemplo de las brechas existentes entre el ideario o discursos de las políticas y su prácticas concretas, tiene que ver con los diversos estereotipos, percepciones o definiciones erróneas que permean la articulación macro – micro de la intervención estatal. Una mirada espacial a la ruralidad y al desarrollo nos permite descubrir realidades distintas y muchos matices que están encubiertos bajo el término “rural”,<sup>170</sup> En este ámbito las distancias no son sólo geográficas, demográficas o económicas -con sus consecuentes efectos en las condiciones deficientes de las economías locales (Dirven) - sino también culturales y sociales.<sup>171</sup>

El enfoque de interfases pretende dar luces acerca de la complejidad implicada en el reconocimiento de las distancias existentes entre el Estado y la población a intervenir. La interrelación entre los agentes estatales y la comunidad en un territorio determinado, puede ser entendida como una interfaz o área de intercambio entre dos o más sistemas socioculturales (Miranda). La esencia de una perspectiva de interfases apunta a la “exploración de cómo las discrepancias de intereses sociales, interpretaciones culturales, conocimiento y poder son mediadas, mantenidas o transformadas en puntos críticos de confrontación o acuerdos” (Gutiérrez).

El análisis de las interfases resulta pertinente para entender la acción de los diversos actores que toman curso dentro de las políticas sociales. Con el objetivo de salir de las unidimensionalidades que la evaluación de las intervenciones otorgan, permite comprensiones más inclusivas que integran, por ejemplo, la relación entre un programa público nacional y la municipalidad en cuanto expresión local del estado, y la relación del equipo de trabajo con las organizaciones comunitarias, que es el componente básico del diseño del programa. Un primer análisis de las interfases implica una comprensión de los significantes de las acciones que los actores conllevan, y que dan origen a la comprensibilidad, entendida ésta como un marco articulador de acuerdos y confianzas, y desacuerdos o desconfianzas respectivas en su defecto (Gutiérrez).

Este concepto también amplía la visión de las formas que adopta el capital social en el marco de la superación de la pobreza. Es posible pensar las esferas institucionales del Estado y la comunidad se superponen en diferentes tipos de relaciones que van desde la sinergia a la exclusión social, formas que pueden ordenarse en un continuo conceptual que va desde el clientelismo

<sup>170</sup> De ahí la importancia del “zoom” en el uso de la información censal respecto de lo que responde a lo “rural” en el territorio.

<sup>171</sup> En el ámbito rural estas distancias reflejan una digitalización de lo rural desde lo urbano: Lo rural se define y determina desde lo urbano, bajo cierto etnocentrismo que permea las políticas dirigidas al sector. Integrar el concepto de distancia al debate del capital social contribuye a resignificar lo rural como una realidad compleja similar a un collage, donde existen una combinación de actividades económicas tradicionales y actividades innovativas con preponderancia del sector agro exportador. Ello permite salir de la bucolización o idealización de las prácticas solidarias del mundo rural (Rico).

autoritario hasta la sinergia Estado-sociedad. Evidentemente, las diversas combinaciones de tipos de capital social con tipos de clientelismo o de sinergia llevarán a resultados muy distintos en cada intervención (Durston).

Al intentar visualizar los patrones que median la relación entre agentes estatales y comunidad, el enfoque de interfases agrega dimensiones cualitativas y dinámicas a la evaluación de los programas de superación de la pobreza: distintas formas de capital social entran en juego en un ámbito donde se negocian decisiones, donde hay competencias por recursos escasos y donde cada actor desarrolla un potencial estratégico para posicionarse mejor (Miranda). El capital social y sus estrategias de acumulación están presente tanto en la institucionalidad local como en la estatal, e incluso en los agentes de mercado.

### *ii) Desafíos que propone el enfoque de interfases*

**a. La necesidad de establecer redes interorganizacionales en distintos niveles:** redes entre agentes colectivos y redes de sentido, bajo la hipótesis que la capacidad de actuar de los programas está fuertemente condicionada por sus posibilidades de establecer alianzas y relaciones de cooperación con otros actores.<sup>172</sup> Esto, más allá de una visión armónica del intercambio organizacional e incorporando variables de conflicto y poder determinadas por lo siguiente (Corvalán):

- los actores que participan de la red interorganizacional son también grupos de interés, esto es, buscan un beneficio colectivo y cuyos integrantes buscan también un beneficio personal.
- las redes pueden ser verticales y horizontales, lo que denota diferencias importantes de poder en el tipo de instituciones que participan. Esto sugiere dos conceptos a considerar: jerarquía del campo organizacional de la red y subordinación. ¿Hay instituciones u organizaciones que dominan el escenario organizacional descrito? ¿Hay instituciones que, en contrapartida, están subordinadas, y que buscan por tanto adquirir más poder en la red?

**b. La problemática de la articulación de distintas normatividades,** que se resume en la pregunta: ¿Cómo las personas pobres pueden adecuarse a formatos organizativos nuevos?. Esto nos remite a dos clásicos dilemas:

- ¿Cómo llevar a cabo el potenciamiento de los activos iniciales de la población que se desea intervenir para lograr su maximización productiva? (Simioni).
- ¿Cómo equilibrar el fortalecimiento de lo local con las necesarias transformaciones sociales que implican cualquier proceso de desarrollo, hecho que impone consideraciones antropológicas y éticas importantes, especialmente, al tratarse de grupos indígenas?

La búsqueda de una alternativa para resolver la dificultad de entendimiento de distintas pautas culturales en una interfaz, debiera basarse en un enfoque intercultural regulado por un marco jurídico que tenga sus bases en los derechos humanos y en criterios de equidad.

<sup>172</sup> Un ejemplo de ello lo da la investigación desarrollada por Jeanine Anderson, que concluye: “El análisis de los patrones de relación e intercambio que se tejen alrededor de los establecimientos, programas y proyectos de salud sugiere la existencia no de una sola red interorganizacional en las diferentes localidades peruanas, sino de dos redes. Una de ellas es una red de prestación de servicios. La otra es una red de poder local. En la primera de éstas, los intercambios giran alrededor de recursos, humanos, materiales y simbólicos. En la segunda –aunque el presente estudio no lo pudo explorar a detalle—los intercambios probablemente girarían alrededor de la información, el apoyo político y la legitimación, además de recursos materiales. El gran reto está en acercar la red de poder local a la red de servicios e incorporar la red de poder en una estrategia de reducción de la pobreza. Para eso habría que esclarecer mejor cuáles son los intereses que estas organizaciones identifican y defienden. También habría que conocer mejor sus oportunidades de intercambios fuera de la localidad donde tienen su sede. Estos son algunos de los desafíos planteados.”

**c. Reconsiderar al sujeto implicado en la interfaz.** Directamente relacionado al punto anterior resulta indispensable rescatar las variables subjetivas que están involucradas en las relaciones dotadas de capital social: ¿Cuál es la percepción y representaciones sociales existentes sobre lo que significa poseer o no poseer capital social, sobre lo que implica la participación (Feijoó), el ejercicio de los derechos sociales y políticos (Alenda) etc. tanto en agentes estatales como locales?.

**d. Asumir la existencia de distintas posiciones al interior de la interfaz.** El reconocimiento de la multiplicidad de actores que intervienen con diferentes cuotas de participación y de poder en la interfaz, impone al menos dos desafíos:

- **La necesidad de empoderar a las organizaciones comunitarias y populares,** es decir, las organizaciones de los y las pobres, o las más cercanas a ellos/as, puesto que son las organizaciones que deberían tener más influencia en la formulación de cualquier estrategia contra la pobreza y, sin embargo, sus posibilidades para ser tomadas en cuenta son limitadas, debido a la percepción que otras organizaciones tienen de ellas, al tipo de recursos que poseen y a cómo ellas mismas perciben su posición – en términos de integración o exclusión- en la interfaz.
- **La “regulación” de las relaciones “viciadas” en la interfaz:** Más allá de la discusión sobre si el clientelismo es o no un tipo de capital social, es necesario asumir que es un elemento que, claramente, contribuye a los fracasos de los programas de superación de la pobreza. Se trata de una forma de relación tradicional con el Estado asociada principalmente a la figura de líderes fuertes que articulan su propio capital social individual a un patrón de reciprocidad extralocal (con rasgos autoritarios, político partidistas, amiguistas etc.) que les permite la consecución de recursos y/o beneficios para sí o para la localidad que representan (Monzó).

Pero esto no quiere decir que el clientelismo sea el resultado de una lógica perversa impuesta desde el Estado. Más bien, forma parte y es coherente con cierto tipo de relaciones existentes al interior de las comunidades (Arroyo). Tiene antecedentes en las dinámicas de poder y de conflicto interno de las mismas y denota la capacidad de actores, tanto estatales como locales, de manejar y aprovechar las oportunidades de acción que se ofrecen en esa interfaz.

#### *ii) Los agentes locales de desarrollo: clientelismos y liderazgos locales*

El éxito o el fracaso de las iniciativas de superación de la pobreza, ¿Hasta qué punto se juega en el agente local del desarrollo?. Detener la mirada en estos actores, que son los que elaboran un plan de segundo orden de los programas nacionales y que hacen de bisagra en la relación Estado-comunidad, es relevante a la hora de evaluar el impacto de los mismos (Raczynski).

Desde un punto de vista territorial el impacto no sólo debiera ser “medido” en datos duros (impacto directo, pobreza, calidad de vida, nivel de ingreso) sino en relación a factores que evalúen sus efectos sobre las redes y las capacidades locales (Parker). La “intervención” de los programas sociales puede ser entendida como una estructura de acción social que afecta el sistema de acción de la comunidad intervenida, de suerte que incrementa su potencialidad para poner en movimiento su capital social y natural (impacto positivo), o por el contrario, la inhibe (si el impacto es negativo).

Los estudios empíricos sobre cómo diferentes tipos de eslabonamiento con el Estado en el marco de los programas estatales impactan favorable o desfavorablemente el capital social de las comunidades, son fundamentales para despejar y enriquecer la pregunta inicialmente planteada (conflicto, vigilancia social, identidad e historia de la comunidad etc. (Raczynski).

En algunos estudios de casos del área rural en Chile (Durston, Duhart, Monzó, Miranda) se concluye que el clientelismo con agentes locales de desarrollo permite la consolidación de facciones

al interior de las comunidades, lo que se transforma en una limitante para el desarrollo rural.<sup>173</sup> Se plantea que el efecto del clientelismo es la promoción del capital social individual de los dirigentes locales por sobre el fortalecimiento del capital social comunitario (Miranda), y que se manifiesta especialmente en los criterios de intervencionismo político que permean el surgimiento y aprobación de algunos proyectos. A raíz de lo anterior incluso se llega a postular el clientelismo partidista como “el” lenguaje de la interfaz (Monzó, Miranda).

Estas evidencias subrayan la importancia de la distinción entre dirigencias y liderazgos comunitarios, considerando que no son dos elementos necesariamente vinculados. Pero, también, impone la necesidad de identificar aquellos factores que podrían transformar al dirigente-líder en un agente local de cambio o desarrollo, intentando determinar posibles variantes en las relaciones verticales Estado – comunidad que puedan constituir formas sinérgicas y reflejar experiencias exitosas (Raczynski).

No se trata sólo de reorientar las iniciativas de capacitación diseñadas para los líderes locales, previa evaluación de sus posibles estrategias para acumular su capital social individual (para evitar nuevos principios diferenciadores dentro la comunidad, homologables a una mayor competencia social de los dirigentes en los contextos extracomunitarios), sino de potenciar el rol social de todos los intermediarios protagonistas de los nexos con el Estado: funcionarios, técnicos de las agencias de desarrollo, dirigentes, líderes locales etc.

*iii) Un enfoque sistémico para el análisis del capital social: su distribución e interacción con otras especies de capital.*

Como se infiere del punto anterior, la distribución asimétrica del capital social es un hecho indiscutido dentro de cualquier grupo humano que padezca algún grado de estratificación o diferenciación interna. Más aún, en la actualidad, cuando las transformaciones en las modalidades de crecimiento están alterando fuertemente los requerimientos para acceder a las estructuras de oportunidades de bienestar. En este contexto, es inevitable que ciertos tipos de capitales sean más demandados, mientras otros posiblemente quedarán obsoletos<sup>174</sup>. Todas estas alteraciones implican que una proporción variable de los hogares cuyos portafolios de activos (en recursos humanos, capital social o en capital físico) han sufrido una devaluación absoluta o relativa, sean más vulnerables a la pobreza y a la exclusión social, (Simioni).

Desde el marco relacional que propone el capital social - otorgando primacía a las relaciones de individuos y grupos por sobre sus atributos sustanciales- es posible entender la pobreza como una propiedad que incumbe a un grupo en un determinado momento del tiempo, dada la posición que ocupa en el espacio social y el peso relativo de las distintas especies de capitales que posee. En consecuencia, para su combate se requieren mecanismos de redistribución basadas en una mirada sistémica que consideren el desarrollo como *una propiedad emergente de un sistema territorial adaptativo, complejo, dinámico, disipativo y autopoietico* (Boisier).

Un enfoque sistémico permite reorientar el análisis de la pobreza y desplazarlo desde la preocupación por los ingresos (y su medición en función de la línea de la pobreza) hacia el espacio de las realizaciones y funcionamientos constitutivos del ser humano, que incluye la promoción de variadas formas de capital (económico, cultural, productivo, cognitivo etc.) No se trata sólo de

---

<sup>173</sup> En las zonas rurales las relaciones clientelares se articulan con la forma que asumen las relaciones de poder al interior de grupos campesinos: las *coaliciones* y las *facciones*. El primero, permite relevar el conjunto de mecanismos que puede emplear un individuo y/o grupo de individuos para crear una red de relaciones sociales que los ayuden a enfrentar los riesgos que supone una forma particular de inserción social, conjugando la acción individual con la colectiva. La forma facción, avanza en el sentido de que las redes sociales construidas permite a los individuos situarse, en forma diferenciada, frente a la “captura” de cuotas de poder público que existe en una sociedad. Se debe destacar que ambos conceptos tienen implícita la idea de reciprocidad, por lo tanto es factible establecer un puente entre ambos acercamientos (Bahamondes).

<sup>174</sup> Por ejemplo, si se logran instaurar mecanismos reguladores y sancionadores de formas sutiles de corrupción clientelar, el capital social instalado en las redes de clientelismo político se tornará menos importante para la movilidad ocupacional de ciertos individuos (Simioni).

generar procesos que aumenten las condiciones materiales de vida sino de transferir poder para incrementar la generación de capacidades propias y de fuentes de poder local para el auto desarrollo. La sustentabilidad de los proyectos sociales debe comprenderse sinérgicamente: como autosustentabilidad socioeconómica y cultural y sustentabilidad ecológica y ambiental (Parker).

*iv) Desafíos que propone un enfoque sistémico contra la pobreza*

**a. La regulación Estado- sociedad civil y mercado:** Las experiencias nuevas, en las cuales están presentes las instituciones del Estado al nivel local y municipal, con participación de la población en la toma de decisión (cogestión con el sector civil), se plantean como “economías populares sustentables”, es decir desde una lógica distinta<sup>175</sup>, que articula Estado, sociedad civil y mercado desde la cogestión. Es la aparición de una nueva forma de regulación entre los tres espacios, entendiendo la “regulación” como un proceso de negociación permanente entre actores múltiples con lógicas de acción contradictorias en un sistema social determinado, mediante el cual se construye la acción política, (Barozet).

La regulación pasa por una desconcentración del poder, en la cual el Estado no impulsa como antes la acción pública. Pierde su carácter auto centrado y jerárquico para asumir cada vez más un rol de socio, co-productor de reglas y participe de una construcción colectiva de los compromisos (Alenda).

**b. El análisis de distintas combinaciones de tipos de capital**

- **Capital social y mercado laboral:** Las modalidades de crecimiento que hoy presiden las economías latinoamericanas están produciendo modificaciones que afectan fuertemente el funcionamiento de los mercados de trabajo. En la última década, hay señales claras y convergentes de un debilitamiento de los vínculos con el mercado de trabajo, como una de las piezas centrales del actual malestar social, particularmente entre los trabajadores de baja calificación, que han perdido la esperanza de progreso a través del trabajo (Simioni).

Estudios cuantitativos en la región (Espinoza) revelan que la participación en redes dotadas de capital social cumple un rol significativo en la movilidad ocupacional ascendente: quienes más aprovechan sus redes sociales para mejorar su posición son los trabajadores que están en una situación laboral de eestatus más alto, respecto a otros trabajadores en situaciones menos calificadas, que aunque se han aventajado de esta participación para acceder a un trabajo, no logran aprovecharla para un mejoramiento laboral. Esto abre dos líneas de investigación a desarrollar:

- ¿Qué ocurre con el sector informal, mayormente asociado a pobreza, constituido por hogares y personas para los cuales se ha desvanecido la esperanza de la integración social a través del trabajo formal, y para los cuales no han surgido ámbitos alternativos que puedan cumplir esa función? (Simioni).
- ¿Qué ocurre con la movilidad descendente y qué rol han jugado las redes de capital social para enfrentar esta clase de reposicionamiento en la estructura social?.

- **Capital social y capital cultural:** El capital cultural, en teoría, es un elemento que contribuye a igualar oportunidades de movilidad social en un contexto efectivamente democrático, por cuanto se cristaliza en el individuo como producto principal de la educación escolar. A diferencia del capital social, tiende a ser individualizado y menos relacional. Sin embargo en los hechos se constata que es insuficiente para contrapesar la carencia del capital social que facilita la movilidad laboral, por ejemplo.

Frente al problema de que el capital cultural resulta insuficiente a la hora de generar movilidad, surgen preguntas que atañen a posibles contenidos y destrezas a integrar a los programas

<sup>175</sup> Los casos más conocidos son Kerala en la India, Porto Alegre en Brasil, la zona cafetera en Nicaragua y Villa el Salvador en Perú.

educativos: ¿Puede el capital social estar subsumido en el capital cultural? ¿Puede el capital social transformarse en conocimiento apropiable por el individuo y luego utilizable? ¿Puede el capital social o su forma de manejarlo e incrementarlo, ser un contenido de la educación escolar? ¿Se puede enseñar intencionalmente el incremento del capital social, dada su importancia para la movilidad? (Corvalán).

Otro elemento interesante es que para algunos autores, la distinción entre capital social y capital cultural es meramente artificial, ya que las relaciones sociales siempre se sustentan en marcos valóricos y una cosmovisión que les da coherencia. Esto resulta más claro cuando hablamos de grupos étnicos (Arroyo).

**- El capital social y su contribución a la democracia.** ¿Cuál es el grado de importancia del capital social en una sociedad de vocación democrática por contrapartida a una sociedad de vocación aristocrática?. Siendo el capital social un bien escaso, ¿Es posible democratizarlo, o circula simplemente a través de las elites, o las nuevas elites, generando nuevas marginaciones y distinciones? (Rodríguez).

La contribución del capital social a la consolidación de la democracia no puede ser pensada independientemente del empoderamiento de la sociedad civil a través del incremento de la participación y la confianza social. La participación ciudadana no sólo debe ser entendida como el ejercicio de un derecho democrático, sino debe ser pensada en función de distintos grados de involucramiento de los actores en las decisiones de los problemas que les afectan. De hecho, los distintos niveles de participación pueden agruparse en una escala que va desde la “imposición” o “instrumentalización” de las bases (que incluye una dimensión clientelar, presente en algunas iniciativas sin constituir un factor decisivo de desmovilización), hasta un verdadero empoderamiento como síntesis de la progresión en una escala de participación que remite a la toma de decisiones no sólo sobre los medios sino también sobre los fines, incluyendo: *partnership* (el poder y las decisiones son compartidos), “delegación” (que sobreentiende una influencia mayoritaria en la toma de decisiones) y “control ciudadano” como una de las grandes utopías políticas en su expresión más pura de regulación desde abajo (Alenda).

El análisis de experiencias y la evaluación de diversos programas (Parker) demuestran que para que las reformas y políticas sociales se hagan en un marco democrático y participativo y para incrementar su propia eficacia, hay que involucrar a los propios afectados. No sólo se trata de asumir la diversidad y complejidad de la pobreza, sino además del factor “participación social” en las medidas orientadas a combatirla. La participación no sólo contribuye a incentivar y fortalecer capacidades, sino que es también una buena escuela cívica que posibilita procesos de integración social “participativa”, contribuyendo a la formalización de organizaciones y redes sociales. Es decir, posibilita el autodesarrollo, a través del capital social.

No se trata de “eliminar la pobreza”, “erradicar la pobreza”, “combatir la pobreza” o de “integrar a los pobres” sino de promover “el autodesarrollo de las comunidades” en situación de pobreza: es una invitación a la acción, al desarrollo humano y a la construcción de una sociedad más democrática (Parker).

#### **e) Las mediaciones del capital social**

El capital social ha sido descrito por algunos autores como un concepto sensibilizador en las ciencias sociales, relacionado con la necesidad de establecer puentes entre aquello que conceptualmente se ha visto muy dicotómicamente: sociedad civil y mercado, Estado y mercado, sociedad civil y Estado. Otro aporte importante es que ha permitido introducir una mirada intermedia entre quienes pugnaron por abolir el estado y dejar todo en manos del mercado y tendencias comunitaristas que prescindiendo del estado, también se colocan ajenas al mercado promoviendo una adoración de lo popular, lo comunitario o la sociedad civil, (Montaño).

Tanto en el ámbito estrictamente académico o científico, como en el ámbito práctico de la superación de la pobreza, es un concepto que permite diversas articulaciones y abre un promisorio espacio de las mediaciones micro-macro, agente externo-comunidad, economía-sociedad, mercado-sociedad civil, política-territorio, organización-movilización, capital simbólico-movilidad social etc.(Hopenhayn). Ello permite no sólo que entren en diálogo diversas disciplinas, sino también diversos actores sociales.

La discusión desarrollada a lo largo del presente seminario ilustra lo anterior: bajo ciertas limitantes - relativas a posibles formas negativas de capital social – este concepto logra llamar la atención sobre la importancia de la solidaridad, las redes y en general, lo social, lo económico y lo político para enfrentar un desafío mayor: la erradicación de la pobreza.

## **Anexos**

---



## Anexo 1

### Lista de participantes

#### A. Países

##### Argentina

María del Carmen Feijóo  
Consejo Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas (CONICET)  
[mcfelijoo@mail.retina.ar](mailto:mcfelijoo@mail.retina.ar)

Eduardo Vargas  
Universidad Nacional de San Juan  
[eduvar@arnet.com.ar](mailto:eduvar@arnet.com.ar)

##### Chile

Stéphanie Alenda  
Investigadora docente  
Instituto de Asuntos Públicos  
Universidad de Chile  
[salenda@uchile.cl](mailto:salenda@uchile.cl)

Bernardo Arroyo  
Director Escuela de Antropología  
Universidad Bolivariana  
[antropologia@ubolivariana.cl](mailto:antropologia@ubolivariana.cl)

Miguel Bahamondes  
Grupo de Investigaciones Agrarias GIA  
[mbahamondes@terra.cl](mailto:mbahamondes@terra.cl)

Emmanuelle Barozet  
Investigadora docente  
Instituto de Asuntos Públicos  
Universidad de Santiago de Chile  
[ebarozet@usach.cl](mailto:ebarozet@usach.cl)

Sergio Boisier  
Profesor Titular Asociado de la Pontificia  
Universidad Católica de Chile  
[sboisier@interactiva.cl](mailto:sboisier@interactiva.cl)

Manuel Canales  
Universidad de Chile  
[mcanales@uchile.cl](mailto:mcanales@uchile.cl)

Javier Corvalán  
Centro de Investigación y Desarrollo de la  
Educación CIDE

[jcorvala@cide.cl](mailto:jcorvala@cide.cl)

Daniel Duhart  
Consultor  
Profesor Universidad Alberto Hurtado  
[dduhart@yahoo.com](mailto:dduhart@yahoo.com)

Vicente Espinoza  
Instituto de Estudios Avanzados IDEA  
Universidad de Santiago de Chile  
[vespinoz@lauca.usach.cl](mailto:vespinoz@lauca.usach.cl)

Paulo Gutiérrez  
Instituto de Estudios Avanzados IDEA  
Universidad de Santiago de Chile  
[pgutierr@usach.cl](mailto:pgutierr@usach.cl)

Evelyn Monzó  
INDAP IV Región  
[emonzo@indap.cl](mailto:emonzo@indap.cl)

Cristián Parker  
Instituto de Estudios Avanzados IDEA  
Universidad de Santiago de Chile  
[cparker@lauca.usach.cl](mailto:cparker@lauca.usach.cl)

Dagmar Raczynski  
Asesorías para el Desarrollo  
[draczynski@asesorias.tie.cl](mailto:draczynski@asesorias.tie.cl)

##### Estados Unidos

Marcelo Siles  
Co Director Iniciativa de Capital Social en el  
Instituto de Políticas Públicas e Investigación  
Social, Universidad del Estado de Michigan.  
[siles@msu.edu](mailto:siles@msu.edu)

##### Inglaterra

Anthony Bebbington  
Universidad de Manchester  
[Anthony.Bebbington@man.ac.uk](mailto:Anthony.Bebbington@man.ac.uk)

**Perú**

Jeanine Anderson  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
[anders3@chavin.rcp.net.pe](mailto:anders3@chavin.rcp.net.pe)

**Uruguay**

Carlos H. Filgueira  
Centro de Informaciones y Estudios del  
Uruguay CIESU  
[filgue@chasque.apc.org](mailto:filgue@chasque.apc.org)

**B. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**

Irma Arriagada  
Oficial de Asuntos Sociales  
División de Desarrollo Social  
[iarriagada@eclac.cl](mailto:iarriagada@eclac.cl)

Raúl Atria  
Consultor de la División de Desarrollo  
Social.  
[ratriab@entelchile.net](mailto:ratriab@entelchile.net)

Martine Dirven  
Jefa, Unidad de Desarrollo Agrícola  
División de Desarrollo Productivo y  
empresarial  
[mdirven@eclac.cl](mailto:mdirven@eclac.cl)

John Durston  
Consultor de la División de Desarrollo  
Social  
[jdurston@mi-mail.cl](mailto:jdurston@mi-mail.cl)

Rolando Franco  
Director División de Desarrollo Social  
[rfranco@eclac.cl](mailto:rfranco@eclac.cl)

Martín Hopenhayn  
Oficial de Asuntos Sociales  
División de Desarrollo Social  
[mhopenhayn@eclac.cl](mailto:mhopenhayn@eclac.cl)

Ricardo Jordán  
Experto de la División de Desarrollo  
Sostenible y Asentamientos Humanos.  
[rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl)

Miriam Krawczyk  
Directora de la División de Planificación de  
Programas y Operaciones  
[mkrawczyk@eclac.cl](mailto:mkrawczyk@eclac.cl)

Francisca Miranda  
Consultora de la División de Desarrollo  
Social  
[fmiranda@eclac.cl](mailto:fmiranda@eclac.cl)

Sonia Montaña  
Jefa, Unidad Mujer y Desarrollo  
[smontano@eclac.cl](mailto:smontano@eclac.cl)

Nieves Rico  
Oficial de Asuntos Sociales  
Unidad Mujer y Desarrollo  
[nrico@eclac.cl](mailto:nrico@eclac.cl)

Jorge Rodríguez  
División de Población CELADE  
[jrodriguez@eclac.cl](mailto:jrodriguez@eclac.cl)

Daniela Simioni  
Oficial de Asuntos Ambientales  
División de Desarrollo Sostenible y  
Asentamientos Humanos  
[dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl)

## Anexo 2

### Agenda Seminario

#### Miércoles 8 de enero

9:00 Inscripción de participantes

9:15 Inauguración

*Miriam Krawczyk*, Directora de la División de Planificación de Programas y Operaciones

#### **CAPITAL SOCIAL Y POBREZA URBANA**

##### **I. El aporte del capital social para comprender las dinámicas de inclusión/exclusión en la reproducción de la pobreza urbana**

9:30 La dinámica del desarrollo del capital social: factores principales y su relación con movimientos sociales

*Raúl Atria*, Consultor CEPAL

El largo brazo de Descartes: usos y abusos del concepto de capital social en las propuestas de desarrollo

*Sergio Boisier*, PUC-Chile

El paradigma del capital social

*Marcelo Siles*, MSU

Comentaristas : *Sonia Montaña*, CEPAL

*Carlos Filgueira*, Consultor CEPAL

11.00 Café

##### **II. Dimensiones e indicadores para el capital social urbano**

11:15 Capital social y movilidad ocupacional en el Cono Sur.

*Vicente Espinoza*, Investigador de IDEA

Redes interorganizacionales e intervenciones en la salud

*Jeanine Anderson*, PUC-Perú

Comentaristas: *María del Carmen Feijoó*, Socióloga

*Daniela Simioni*, CEPAL

*Javier Corvalán*, Investigador de CIDE

13:00 Almuerzo

##### **III. El aporte del capital social a los programas de superación de la pobreza urbana: La interacción agentes estatales-locales**

15:00 Una mirada comprensiva a las interfases asociativas institucional de políticas de control de drogas ilícitas

*Paulo Gutiérrez*, Universidad de Santiago de Chile

Nuevos enfoques sobre evaluación de impacto para programas de superación de la pobreza

*Cristián Parker*, Universidad de Santiago de Chile

La medición de la participación ciudadana en las experiencias de desarrollo integral del Programa Ciudadanía y Gestión Local

*Stephanie Alenda*, PUC-Chile

Análisis de experiencias de desarrollo integral del Programa Ciudadanía y Gestión Local: el mercado como sustento de redes complejas entre sociedad civil y sector público.

*Emmanuelle Barozet*, PUC-Chile

Comentaristas: *Ricardo Jordán*, CEPAL

17:00 Café

17:15

propuestas

Sugerencias y

*Martín Hopenhayn*, División de Desarrollo Social, CEPAL

## Jueves 9 de enero

### CAPITAL SOCIAL Y POBREZA RURAL

#### I. El aporte del capital social para comprender las dinámicas de inclusión/exclusión en la reproducción de la pobreza rural

9:30 Capital social y pobreza rural: las distancias y sus efectos

*Martine Dirven*, Desarrollo Agrícola CEPAL

Comentaristas: *Nieves Rico*, CEPAL

*Jorge Rodríguez*, CEPAL

10:45 Café

#### II. Dimensiones e indicadores para el capital social rural

11:00 Contradicciones del concepto capital social. La antropología de las alianzas y subjetividad campesinas

*Miguel Bahamondes*, GIA

Comentaristas: *Eduardo Vargas*, Universidad Nacional de San Juan, Argentina

*Manuel Canales*, Universidad de Chile

12:30 Almuerzo

#### III. El aporte del capital social a los programas de superación de la pobreza rural: La interacción agentes estatales-locales

14:30 Estrategias individuales y colectivas de capital social. El impacto de los programas de superación de la pobreza en la localidad de La Cruz

*Francisca Miranda*, consultora CEPAL

Estrategias individuales y colectivas de capital social. El impacto de los programas de superación de la pobreza en dos comunidades campesinas

*Evelyn Monzó*, INDAP

Programas sociales, partidos políticos y liderazgos familiares: Erosión del capital social en una comunidad mapuche

*Daniel Duhart*, Consultor CIDE

Rivalidad, liderazgo y vínculos con el estado en una comunidad mapuche

*John Durston*, Consultor CEPAL

Comentaristas: *Bernardo Arroyo*, Universidad Bolivariana de Chile  
*Dagmar Raczynski*, Asesorías para el Desarrollo

16:00 Café

16:30 Síntesis de las propuestas

*Irma Arriagada*, División de Desarrollo Social, CEPAL

17:00 Clausura: *Rolando Franco*, Director División de Desarrollo Social, CEPAL



I L P E S



Serie

C E P A L

seminarios y conferencias

1. Hernán Santa Cruz Barceló: un homenaje en la CEPAL, (LC/L.1369-P); N° de venta: S.00.II.G.59 (US\$10.00). [www](#)
2. Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad (LC/L.1399-P), N° venta: S.00.II.G.88 (US\$10.00), 2000. [www](#)
3. La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo (LC/L.1456-P); N° venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000. [www](#)
4. Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur - Informe del seminario regional, Santiago de Chile 14 y 15 de marzo de 2000 (LC/L.1486-P) N° venta: S.00.II.G.18 (US\$10.00), 2000. [www](#)
5. Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe (LC/L.1528-P), N° de venta S.01.II.G.73 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
6. Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas (LC/L.1501-P; LC/IP/L.186), N° venta: S.01.II.G. 42 (US\$10.00), 2001. [www](#)
7. Memorias del Seminario Internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina (LC/L.1502-P; LC/IP/L.187), N° venta: S.01.II.G.48 (US\$10.00), 2001. [www](#)
8. Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas (LC/L.1544-P; LC/IP/L.189), N° venta: S.01.II.G.85 (US\$10.00), 2001. [www](#)
9. Desafíos e innovaciones en la gestión ambiental (LC/L.1548-P) ), N° de venta S.01.II.G.90 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
10. La inversión europea en la industria energética de América Latina (LC/L.1557-P), N° de venta S.01.II.G.102 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
11. Desarrollo Sostenible. Perspectivas de América Latina y el Caribe. Reunión consultiva regional sobre desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.1613-P), N° de venta: S.01.II.G.153 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe (LC/L.1616-P), N° de venta: S.01.II.G.156 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
13. Quinta Conferencia Interparlamentaria de Minería y Energía para América Latina (LC/L. 1642-P), N° de venta: S.01.II.G.180 (US\$10.00), 2001. [www](#)
14. Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa (LC/L 1624-P.), N° de venta S.01.II.G.168 (US\$ 10.000), 2001. [www](#)
15. La migración internacional y el desarrollo en las Américas (LC/L. 1632-P), N° de venta S.01.II.G.170 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
16. Taller Preparatorio de la Conferencia Anual de Ministros de Minería / Memorias Caracas, Eduardo Chaparro Avila (LC/L.1648-P), N° de venta S.01.II.G.184 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
17. Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales (mayo de 2001), División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos y División de Desarrollo Productivo y Empresarial, (LC/L.1645-P), N° de venta S.01.II.G.197 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
18. Seminario Internacional Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas. Compendio General (Santiago de Chile, 5 y 6 de noviembre de 2001), (LC/L.1700-P, LC/IP/L.198), N° de venta: S.01.II.G.111 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. Informe de relatoría del seminario sobre Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas (LC/L.1698-P; LC/IP/L.197), N° de venta: S.02.II.G.9 (US\$10.00), 2002. [www](#)
20. Informe del Seminario "Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina" (LC/L.1667-P), N° de venta: S.01.II.G.201 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
21. Cuarto diálogo parlamentario Europa-América Latina para el desarrollo sustentable del sector energético (LC/L.1677-P), N° de venta: S.01.II.G.211 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)

22. América Latina y el Caribe hacia la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Conferencia Regional Preparatoria (Rio de Janeiro, Brasil 23 y 24 de octubre 2001), (LC/L.1706-P), N° de venta: S.02.II.G.14 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
23. Oportunidades del sector empresarial en el área del medio ambiente (LC/L.1719-P), N° de venta: S.02.II.G.30 (US\$10.00), 2002. [www](#)
24. Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica. Taller de capacitación para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central (LC/L.1764-P), N° de venta: S.02.II.G.78 (US\$10.00), 2002. [www](#)
25. Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Sostenible. Una perspectiva Latinoamericana y Caribeña (LC/L.1840-P), N° de venta: S.03.II.G.5 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
26. Informe del cuarto taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe (LC/L.1901-P), N° de venta S.03.II.G.62 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
27. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas (LC/L.1941-P), N° de venta S.03.II.G.100 (US\$ 15.00), 2003. [www](#)
28. Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios (LC/L.1948-P); N° de venta S.03.II.G.106 (US\$ 15.00), 2003
29. Gestión pública por resultados y programación plurianual (LC/L.1949-P); N° de venta S.03.II.G.107 (US\$ 15.00), 2003
30. Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal (En prensa)
31. Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza' (LC/L.1969-P), N° de venta S.03.II.G.125 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
  - [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>.

<p>Nombre: .....</p> <p>Actividad:.....</p> <p>Dirección:.....</p> <p>Código postal, ciudad, país: .....</p> <p>Tel.:..... Fax:..... E.mail: .....</p>
--