

Capital social comunitario y gerencia social

Marcos Lorenzelli¹

1. Introducción

A partir de la primera mitad de la década del ochenta el concepto de capital social ganó terreno en el debate académico, en las discusiones políticas, en las opiniones de los analistas y en el comentario de profesionales y técnicos. Resulta llamativo que en un lapso tan breve el concepto se difundió por áreas tan distantes como los programas de lucha contra la pobreza y las nuevas técnicas de gestión empresarial; o resulta un elemento para explicar tanto la ocurrencia de crisis financieras como el retraso relativo entre los países.

Por su parte el Banco Mundial creó una iniciativa específica en torno al capital social con la pretensión de responder, en forma sistemática, las mismas preguntas que guiaron a todos los que se ocuparon del tema en los últimos veinte años: ¿qué es el capital social?, ¿cómo se genera y se acumula?, ¿cómo puede medirse?, ¿es un concepto operativo para el diseño de políticas?

La crítica que puede establecerse desde ya al uso, y porqué no abuso, que se ha hecho del concepto es precisamente que al haber sido utilizado para explicar tantas cosas, se está en serio riesgo de vaciarlo de contenido convirtiéndolo en algo que finalmente no explica nada. Por otro lado, la sobre importancia que se le ha dado por parte de algunos investigadores que creen haber encontrado al eslabón perdido del desarrollo económico y social, ha generado falsas expectativas en analistas y gestores de políticas.

Conviene dejarlo explícito desde ya, el capital social por sí solo garantiza poco para quienes lo detentan. Al igual que con los otros tipos de capital, es en una combinación virtuosa de distintos activos que pueden ponerse en funcionamiento proyectos encaminados a la consecución de objetivos prefijados. En este contexto, el capital social cobra valor en la medida que se integra a un portafolio de activos, donde cumple un efecto sinérgico importante en la potenciación de los demás capitales, especialmente el capital humano.

En este trabajo se entiende por capital social a la capacidad que tiene un grupo humano de emprender acciones colectivas que redunden en beneficio de todos los sus miembros. Guía el presente trabajo la intención de expandir el concepto al campo del diseño y la gestión de las políticas sociales. Por lo tanto se toma partido por la idea de que es viable generar y acumular capital social a partir de proyectos específicos en un período de tiempo razonable. Se postula que la tarea del gerente social en este campo es la de contribuir al logro de una relación virtuosa entre el capital social grupal y el capital social comunitario. Teniendo el espacio local como la unidad básica por excelencia en donde se desarrollara el capital social.

En el siguiente apartado se establecen algunas definiciones necesarias para el desarrollo de la ponencia; en la siguiente sección se intenta operativizar el concepto para los fines propuesto; una cuarta parte se dedica a explorar las interrelaciones entre el capital social grupal y el comunitario, la bases o insumos necesarios para la aparición de los mismos y los beneficios que aportarían en el proceso de interacción; se aborda luego el debate en torno a

¹ Docente Internacional del Programa INDES – Honduras / BID. Las opiniones contenidas en este artículo son responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones para las que trabaja.

la gerencia social y el capital social comunitario; finalmente se exponen algunas conclusiones.

2. Definiciones básicas

Cuando se busca una definición de capital social, siguiendo a los autores que más han trabajado el término, lo que se encuentra es una gran diversidad en los planteos, lo cual resulta lógico tratándose de un paradigma emergente sobre el cual las ciencias sociales aun deberán profundizar mucho. Sin embargo, y a riesgo de simplificar un debate muy rico, puede sistematizarse cierto consenso en torno a que el capital social son las redes y los comportamientos de reciprocidad, cultura y cooperación que emanan de ellas (Putnam, 1993; Herreros y Criados, 2001; Putnam y Goss, 2003; por ejemplo).

Es por lo tanto un recurso que pueden disponer las personas al formar parte de redes sociales y que combinado con otro tipo de recurso (físico, monetario, conocimientos, etc.) les permiten el logro de determinados objetivos como ser satisfacer necesidades, mejoras en el bienestar o superar situaciones adversas de distinta naturaleza

Esta definición, deudora de la tradición iniciada por Robert Putnam en su estudio sobre el civismo en Italia (Putnam, 1993) tiene algunas inconsistencias que vale la pena aclarar. Primeramente hace referencia a un solo tipo de organización social entre las muy variadas que los seres humanos han inventado para vivir en comunidad. Como es sabido las redes constituyen una suerte de arreglo social caracterizado por la horizontalidad e independencia entre los miembros (Börzel, 1997) y cierto tipo de democracia interna en la toma de decisiones.

Ciertamente algunas organizaciones como las asociaciones deportivas o los corales, muy bien analizadas por Putnam, pueden presentar las características de las redes anotadas en el párrafo anterior. También es cierto que en este tipo de organizaciones es dable esperar una cultura de reciprocidad y confianza generalizada entre sus miembros y por lo tanto, reservorios de capital social por excelencia. Pero no es menos cierto que se está dejando fuera a otras formas organizativas caracterizadas por la verticalidad y jerarquía (la familia o las empresas, por solo citar dos ejemplos) que también constituyen espacios de generación de capital social para los individuos que las integran. Es fundamental, entonces, hacer el esfuerzo por ir más allá de las redes y ampliar el campo de la definición a otros tipos de arreglos organizativos.

Un segundo cuestionamiento viene por la visión positiva de las redes comunitarias y asociativas que puede inferirse en la definición. En efecto, tal parece que comportamientos virtuosos como confianza, cooperación y reciprocidad son características intrínsecas de las redes. Aun aceptando que esto puede ser cierto a lo interno, muchas veces los lazos fuertes, los localismos y la desconfianza a los de afuera hacen de ese tipo de organizaciones agentes resistentes al cambio o concentraciones privadas de capital social.

Esta visión romántica de las asociaciones comunitarias (Levi, 1996) ha ocultado el hecho incuestionable que el capital social también puede tener un lado oscuro (Portes, 1998, Portes y Landolt, 1996). Dicho de otra manera, no es un tema menor la forma como se distribuye en la sociedad los beneficios emanados del capital social. La pregunta lógica es, si en América Latina asistimos a una distribución inequitativa del capital financiero, del capital físico y del

capital humano, ¿por qué no pasaría lo mismo con el capital social? Al igual que con los otros tipos de capital, aquí la equidad también importa.

Por último se plantea que la definición mezcla dos planos de análisis: el estructural u organizativo, y el cognoscitivo o emocional. Por el plano estructural se entiende las características sociales derivadas de las formas organizativas y que se representan en leyes, procedimientos, formas de comunicación interpersonal, sistemas de control y sanción y mecanismos comunitarios de resolución de conflictos. A su vez, el plano cognoscitivo hace referencia a normas y valores psicológicos, filosóficos y emocionales arraigados en la comunidad.

En la realidad, como muy bien lo plantea Uphoff (2003), estos dos planos no están despegados y por lo tanto estas formas de capital social no deberían tratarse por separado o sobreponerse una sobre la otra, tal como lo hace Fukuyama (1995) que pone énfasis solo en el plano emocional de las normas y valores compartidos que promueven la cooperación.

Por lo tanto es bastante improbable que una comunidad ostente solamente un tipo de capital social y no el otro. Y puede decirse que la esencia del capital social está en el plano cognoscitivo pero no podría expresarse sin los instrumentos que le aporta el capital social estructural (Uphoff, 2003:125). Por lo tanto la crítica no radica en el tratamiento de los dos planos conjuntamente, sino en la confusión que genera la no diferenciación de los mismos. Así como es costumbre categorizar a las otras formas de capital², esta distinción entre estructural y cognoscitivo debe ser entendida como categorías analíticamente útiles del capital social.

En el contexto del presente trabajo, que intenta utilizar el concepto de capital social para repensar las políticas sociales, es clave esta distinción analítica. Como es sabido, los cambios institucionales en el plano cultural o emocional son lentos y graduales (North, 1990). Es de esperar entonces que un agente externo no tenga una gran incidencia directa sobre el plano cognoscitivo en un horizonte temporal razonable. En el capital social cognoscitivo opera fuertemente lo que Putnam denominó trayectoria de la dependencia, explicación central de las diferencias entre el norte y el sur de Italia.

Sin embargo en el plano estructural es en el cual se pueden concentrar las acciones de políticas destinadas a incrementar la existencia de capital social. Es por lo tanto el plano privilegiado de acción de las políticas sociales, aunque no exclusivo ni en forma descoordinada del otro plano analítico: el cognoscitivo.

En este trabajo se entiende por capital social a la capacidad que pueden desarrollar los grupos humanos de emprender acciones colectivas que redunden en un beneficio mutuo. Esta capacidad radica tanto en la institucionalidad que rige la vida grupal o comunitaria (leyes, procedimientos, medios de comunicación, forma de resolver conflictos, controles y sanciones), como en las normas y hábitos compartidos.

Con esta definición se intenta cumplir con las condiciones teóricas y metodológicas propuestas por Portes (1998):

² Es común encontrar en la literatura especializada la división entre capital fijo y variable al tratar algunas formas de capital físico; o circulante y no circulante al tratar el capital financiero.

- realizar la conceptualización del capital social independientemente de los efectos esperados;
- establecer cierta causalidad entre las causas del capital social y los posibles resultados;
- tratar de aislar los resultados del capital social de otros factores que puedan contribuir;
- hacer un rescate histórico de los orígenes del capital social.

El énfasis en que las acciones colectivas deben lograr beneficio mutuo está puesto por la necesidad de dejar de lado las acciones que perjudican a algunos individuos tratando de brindar beneficios a otros, lo que daría un resultado social en términos agregados de suma cero o incluso negativo.

Como toda forma de capital, el capital social cuenta con recursos o insumos que facilitan su aparición y acumulación. Para los fines de este trabajo se identifican como insumos la historia en común, los lazos de familia y vecindad así como elementos identitarios que posibilitan una cultura de confianza entre los individuos; estos insumos, de carácter emocional, se complementan con un marco de funcionamiento que posibilitan las relaciones entre los individuos o recurso estructural de la comunidad.

Por otro lado es de esperar un flujo de beneficios asociados a la puesta en funcionamiento del capital social. Este beneficio se traduce en la reducción de los costos de transacción que implican los acuerdos necesarios para encarar acciones colectivas, una expectativa de reciprocidad generalizada, mayor cooperación y mayor nivel de confianza interpersonal. De esta manera el capital social constituye un activo intangible para las personas que lo detenta y pueden hacer uso de él cuando lo necesite. En ausencia de este recurso el logro de determinados objetivos colectivos sería más costoso de obtener.

La capacidad de emprender acciones colectivas depende entonces de factores formales e informales, se entiende que son tan importantes los unos como los otros. Otro elemento que resulta importante tener en cuenta es el tipo de vínculos, fuerte o débil, que se generan al interior de los grupos. Los lazos fuertes se producen cuando los integrantes de un grupo se conocen muy bien entre sí y comparten varias actividades cotidianas: trabajo, ocio y esparcimiento, ritos religiosos, etc. En cambio los vínculos débiles se generan entre personas que tienen más diversificada sus redes de contactos.

El sentido común indicaría que los vínculos fuertes son mejores para incrementar la capacidad de la acción colectiva que los vínculos débiles. Sin embargo, Mark Granovetter llamó la atención de que los lazos fuertes no son los mejores para el logro de algunos objetivos como congregar una comunidad más o menos amplia. Los lazos fuertes tienen el doble efecto de incluir fuertemente “a los de adentro” y excluir “a los de fuera”. Dado el objetivo de este trabajo pareciera una mejor inversión, desde el punto de vista comunitario, apostar a lazos débiles que alcancen de una manera u otra a todos los miembros de la comunidad sin exclusiones.

Conviene, por su parte, hacer la diferenciación entre el capital social grupal y el capital social comunitario. El capital social grupal se da cuando un colectivo de individuos ha desarrollado una red de relaciones que les otorga capacidad de obtener beneficios. Esta capacidad depende fuertemente del grado de heterogeneidad interna y las vinculaciones con otros grupos y personas externas. Cuando el grupo resulta sumamente homogéneo algunos recursos valiosos para incrementar la capacidad de lograr objetivos de beneficio mutuo como

por ejemplo la información pueden ser redundantes y aportar poco al incremento de dicha capacidad.

Por su parte se estará en presencia del capital social comunitario cuando una comunidad, es decir un grupo de personas más allá de sus grupos inmediatos de referencia, ha desarrollado y fortalecido la capacidad de llevar a cabo acciones colectivas por el bien de la comunidad en su conjunto, independientemente del efecto que éstas acciones tienen sobre individuos que la conforman. En este caso el capital social adquiere características de un bien público puro³, pero sin obligación de uso, en la medida de que esta capacidad comunitaria beneficia a todos sus integrantes sin considerar el aporte personal que un individuo ha hecho a la aparición e incremento del capital social comunitario.

Por lo tanto la manera de diferenciar al capital social grupal del comunitario es intentar responder la pregunta ¿a quién beneficia el capital social y a quién no? La diferencia entre el capital social grupal y el capital social comunitario, es que el primero beneficia a personas involucradas en una determinada estructura social, más o menos cerrada, y por lo tanto genera rendimientos individuales o grupales (“bienes de club” en la teoría microeconómica). Por su parte los beneficios del capital social comunitario no pueden ser apropiados por los individuos y forma parte de una ganancia para toda la comunidad, ya que se encuentra engarzado (“embedded”, ver Portes, 1998) en las estructuras de la sociedad.

3. Hacia la operatividad del concepto

En la literatura existente sobre el tema del capital social se constata un consenso de la necesidad de hacer operativo el concepto para fines de investigación y también para la inclusión del mismo en programas y proyectos de desarrollo social y promoción humana.

Si bien parte del desarrollo conceptual del capital social es entendido como la reserva de activos que tiene un individuo al estar en condiciones de reclamar reciprocidad difusa de sus pares pertenecientes a alguna expresión asociativa, en esta sección se concentrará la atención en el capital social como un atributo de los grupos y asociaciones más allá de las personas que los integran.

En términos generales, y para los fines que se plantean en el presente apartado, se considerará al capital social como un recurso creado a partir de la capacidad de generar asociaciones y redes de contactos, por parte de algunas comunidades, en base a una situación de confianza más o menos generalizada. Es decir que se considera implícitamente una relación de causalidad desde un clima de confianza social hacia la aparición de asociaciones de miembros de la comunidad⁴.

³ Por bien público se entiende aquellos bienes y servicios que al ser no divisibles no es factible distribuirlos a través de los mercados ya que resultaría imposible determinar a quién cobrarle el precio, por lo tanto no se puede excluir del disfrute de dicho bien a quien no paga; adicionalmente tampoco existe rivalidad entre los consumidores por las unidades del bien o servicio disponible.

⁴ Esta causalidad resulta operativa a los fines que se persiguen al obtener una tipología del capital social en particular y en todo el documento en general. No supone, por lo tanto, una toma de posición firme en la discusión académica existente en cuanto a la causalidad del capital social. En particular Robert Putnam encuentra una causalidad inversa, es decir de las asociaciones hacia la generación de confianza. Para un debate más profundo sobre el tema ver Herreros y de Francisco, 2001:13.

Resulta útil caracterizar al capital social desde el punto de vista de la relación que establecen los involucrados, al respecto se han realizado varios intentos en la literatura reciente. Woolcok (1998) encuentra que existen tres agrupaciones posibles, primeramente se tiene el capital social producto de las relaciones entre individuos dada por su proximidad: vecinos, familiares y amigos; por sus características este tipo de relaciones son hacia el interior del grupo de referencia y puede denominarse capital social “lazo” (bonding). En segundo lugar se define el capital social producto de relaciones entre grupos similares: “puente” (bridging); por lo tanto priman relaciones horizontales o con una distribución simétrica del poder entre sus integrantes. Finalmente existe una tercera forma de relación entre asociaciones y es la que se da entre grupos diferentes o ubicados en distintos espacios de acción y poder: “eslabón” (linking).

Por su parte Durston (2002) aporta una tipología más amplia y encuentra seis formas de capital social con sus diferentes dinámicas. La primer forma es el “capital social individual”, constituido por las relaciones entre dos personas y se extiende a través de redes egocentradas. Una segunda forma lo constituye el “capital social grupal”, que resulta de la extensión de las redes egocentradas a una interacción compleja de vínculos personales al interior de un grupo. En tercer lugar se tiene al “capital social comunitario”, a diferencia de los anteriores este tipo de capital social no radica solamente en las relaciones entre personas, sino en el sistema sociocultural propio de cada comunidad, en sus estructuras de gestión y sanción. El “capital social puente”, o de alianzas regionales, es un cuarto tipo; está compuesto por los vínculos horizontales que permiten a un grupo entrar en contacto con personas o grupos distantes. Un quinto tipo de capital social es el de “escalera” o reciprocidad con control asimétrico. Finalmente, el “capital social societal”, o la extensión del concepto a escala de un país o nación, complementa la tipología.

Esta tipología lleva de un concepto abstracto y único de capital social a otro donde el tipo de relaciones y las personas involucradas son determinantes para generar capacidad de emprender actividades colectivas. Si una determinada comunidad se caracteriza por un sólido entramado organizacional, lo que en la tipología de Woolcok sería el capital social de tipo “lazo”, esto supondrá una base importante para la acumulación de capital social y el desarrollo de dicha comunidad. En ausencia de este entramado, los individuos tendrán más dificultades para el logro de objetivos comunitarios. Sin embargo, este tipo de capital social debe ser visto como un primer paso necesario pero no suficiente ya que resulta fundamental pasar de grupos internamente cohesionados a la generación de asociaciones y redes entre grupos.

Por otro lado, se ha visto como negativo la existencia de agrupaciones motivadas por fuertes lazos de proximidad pero sin contactos entre ellas. De esta manera los beneficios del capital social representados en acceso a información o capacidad organizativa quedan encapsulados al interior de los grupos y no derraman al resto de la comunidad. Además si estos grupos están constituidos por personas con características similares, algunos recursos valiosos como la información puede ser redundante. En particular un grupo exclusivamente conformado por individuos en situación de pobreza y escasos contactos con otros grupos sociales, tendrá una capacidad limitada para poner en funcionamiento redes de reciprocidad que les faciliten recursos para superar la situación de carencia.

A pesar de que un alto grado de cohesión favorece el control recíproco y la sanción al “pasajero gratuito”, tiene su costo en término de acceso a recursos y por lo tanto al

incremento de la capacidad para el logro de objetivos de beneficio mutuo. Granovetter (1985) fue el primero en advertir esta “paradoja de los lazos fuertes” y, por ende, desconfiar de ellos.

El nivel de confianza entre los integrantes de una comunidad debe superar la familiaridad y amistad entre personas afines y provocar el relacionamiento entre grupos de pares. Es importante para este tipo de capital social el establecimiento de puentes entre organizaciones motivadas por el conocimiento mutuo, la acción de los liderazgos de los distintos grupos, y/o la acción de agentes externo a la comunidad. Esto es relaciones de tipo “puente” en las tipologías anotadas más arriba

Finalmente la capacidad de una comunidad para generar su propio desarrollo, no puede quedar centrada en las organizaciones que haya podido generar en su seno y la capacidad de relacionamiento entre ellas. Aquí es donde resulta vital el contacto con personas y agrupaciones de fuera de la comunidad pero que faciliten el acceso a recursos y medios ubicados en los centros de toma de decisiones y poder. Esta forma de relacionamiento no es horizontal ya que contacta a agentes con asimetría de poder y es para Wolcok el capital social de tipo “linking” y para Durston “escalera”.

Esta tipología resulta útil tanto para la realización de un diagnóstico del capital social existente en una región dada, como para el diseño de acciones de políticas dirigidas a fomentar la acumulación del mismo. Pero para los efectos de este trabajo, y dado el concepto de capital social utilizado, es importante precisar que los contactos que constituyen “puentes” entre grupos o generan “eslabones” y “escaleras” con agentes foráneos a la comunidad no deberían ser considerados capital social. Sin embargo la presencia de estas formas de relacionamiento resulta de vital importancia para generar e incrementar la capacidad de llevar adelante acciones colectivas beneficiosas. Esto último dicho tanto para grupos como para comunidades.

La potencialidad del capital social para el desarrollo social y económico de las comunidades, y las acciones de política destinadas a generarlo, depende en alto grado de la presencia de estas interrelaciones y a avanzar en el pasaje de lo grupal a lo comunitario se destina la siguiente sección.

4. Del grupo a la comunidad

Muchos científicos sociales, entre los cuales se encuentran algunos de los fundadores de concepto, por ejemplo James Coleman o Pierre Bourdieu, asocian la idea del capital social al agregado de activos que obtiene un individuo por formar parte de una determinada estructura como ser un grupo de referencia o red de confianza y reciprocidad. Otros, como por ejemplo Robert Putnam, hacen referencia a las características comunitarias que facilitan confianza, cooperación y gestión en un grupo extendido de personas.

Como quedó dicho, el concepto de capital social es a menudo ambiguo o confuso. Diferentes postulados hacen referencias a distintas causas o efectos de un, aparente, mismo concepto. Esta situación, propia de un paradigma en construcción, es necesaria ir aclarando de forma que permita movernos en un plano concreto tanto para la acción pública como para el avance en el conocimiento del tema y sus potencialidades.

Es así que para superar estas inconsistencias se debe hacer una referencia a dos

expresiones diferentes que adopta el capital social. La diferenciación se debe realizar a partir de los efectos que el capital social puede tener en las personas analizadas en su individualidad o en las asociaciones y grupos de personas. De esta manera se hace referencia al Capital Social Grupal y al Capital Social Comunitario.

El capital social grupal está constituido por las relaciones sociales de confianza y reciprocidad que incrementan la capacidad del grupo lograr objetivos útiles y beneficiosos para quienes conforman el grupo. Por otro lado el capital social comunitario resulta del complejo entramado institucional⁵ que, al favorecer la cooperación y la gestión comunitaria, le otorgan a la comunidad la capacidad de emprender acciones colectivas en beneficio de todos los individuos que la conforman.

A diferencia del capital social grupal, el capital social comunitario no tiene su origen en las relaciones entre las personas sino en la capacidad de la comunidad de establecer un marco de funcionamiento institucional favorable a la colaboración y en la capacidad de sancionar comportamientos no apegados a dicho marco; es decir en la cantidad y calidad de instituciones de convivencia social, tanto formales como informales. Por lo tanto el capital social comunitario tiene características que se aproximan a un bien público y aporta el beneficio de disminuir costos de transacción⁶.

Resulta, en este punto, pertinente interrogarse en relación a las relaciones entre estos dos tipos de capital social y su posible complementariedad. En particular: ¿el capital social grupal y el comunitario son competitivos o complementarios?; si fueran complementarios: ¿qué direcciones tendrá esta complementación?; ¿qué características deben reunir cada uno de ellos para que la relación sea virtuosa?; en fin, ¿siempre se puede pasar del plano grupal comunitario? Estas preguntas están aun sin respuestas contundentes, solamente es posible inferir algunas hipótesis tentativas que deberán ser verificadas permanentemente en la realidad.

Para avanzar en posibles respuestas se retoma la hipótesis de causalidad desde la confianza entre individuos a la generación de capital social ya anotada más arriba (ver página 5). La existencia de una cultura de confianza entre las personas que comparten un espacio físico (escuela, oficina, barrio, comunidad, etc.) se debería considerar parte fundamental de las bases necesarias que posibilitan la generación y acumulación de capital social.

Conjuntamente con el clima de confianza es necesaria la existencia de un marco institucional de funcionamiento que posibiliten acuerdos “cara a cara” entre individuos. Este ambiente institucional está compuesto por normas y reglas formales e informales que reducen los costos de transacción vinculados a los diferentes arreglos entre personas que ocurren en la vida comunitaria, además de la capacidad de sanción a los “free riders”.

Estos dos elementos constituyen las bases necesarias para que aparezcan expresiones de capital social materializadas en organizaciones o redes de individuos constituidas para

⁵ El término institución en el presente artículo hace referencia al conjunto de normas, formales e informales, que marcan el comportamiento de los individuos en sociedad. El uso coloquial lo trata como sinónimo de organización, pero para los fines aquí propuestos importa hacer la diferencia entre un término y el otro.

⁶ Por “costos de transacción” se entiende al gasto asociado a la elaboración de contratos o acuerdos, a la vigilancia del cumplimiento de todos los términos acordados y la exigencia de la reparación correspondiente cuando hay violación de los mismos.

resolver necesidades sentidas y compartidas por sus integrantes que pueden desarrollar, a partir de la experiencia grupal, capacidad de alcanzar objetivos prefijados mediante la acción grupal. Es lo que en este trabajo se definió como capital social grupal.

La forma en como se crearon estos grupos y organizaciones, el funcionamiento interno que se han dado los mismos, así como el grado de cumplimiento con sus objetivos particulares, determina entre los participantes una experiencia en practicas de cooperación y la expectativas de reciprocidad.

Hasta aquí se está a un nivel micro del análisis, pero importa pasar al capital social comunitario que constituye un nivel meso. Este paso será posible si las practicas de cooperación y las expectativas de reciprocidad pueden acumular hacia una cultura de confianza generalizada lo cual no siempre será posible.

En efecto, cuando las asociaciones y los grupos están centrados en sí mismo sin relaciones entre ellos, lo que en términos de Woolcock significa una fuerte presencia de capital social de tipo “lazo”, es poco probable que se genere una cultura de confianza generalizada base fundamental para el pasaje al capital social comunitario. Por lo tanto no es trivial la distintas formas de reraconamiento para que lo que aquí se definió como capital social grupal contribuya a la aparición del capital social comunitario.

Suponiendo que las organizaciones tienen relaciones crecientes entre sí y comienzan a cobrar mayor importancia relativa las redes de organizaciones y, por lo tanto, se produce un clima de confianza generalizada se puede esperar la aparición del capital social comunitario siempre y cuando la comunidad tenga la capacidad institucional de establecer un sistema de premios y castigos a las expresiones asociativas que no contribuyan al bien común. Por lo tanto nuevamente se necesita una cultura de confianza, esta vez que trascienda las relaciones entre individuos, y una institucionalidad comunitaria capaz de control y sanción para la aparición del capital social a nivel de la comunidad.

La direccionalidad desde el capital social grupal al comunitario puede retroalimentarse, es decir que el capital social comunitario puede contribuir a la acumulación del capital social grupal si las distintas expresiones asociativas son permeables a su influencia. De esta manera se generaría un círculo virtuoso en el cual la interacción entre los dos tipos de capital social se refuerza mutuamente.

El funcionamiento aceitado de este círculo virtuoso entre el capital social grupal y el capital social comunitario exige una importante labor de gestión tanto organizacional como de redes. Es por lo tanto un desafío permanente para la gerencia pública en general y de los programas y proyectos sociales en particular. A explorar algunas pistas de acción para esta gerencia se dedica la próxima sección.

5. Capital Social Comunitario y Gerencia Social

En las publicaciones especializadas se discute si es posible que el concepto pueda tener operatividad para las políticas públicas. Una posición extrema expresa que el capital social es un activo que se concentra básicamente en pequeños grupos de referencia como la familia o los amigos más próximos, por lo tanto limitado a la categoría que en este trabajo se le llamó capital social grupal, y en ese marco de funcionamiento las políticas públicas tienen

poca incidencia (por ejemplo Portes y Landolt, 1996).

Sin embargo el trabajo de Putnam es un llamado a la necesidad de que las comunidades encuentren formas de sinergia entre las distintas expresiones organizativas de la sociedad civil y el Estado para la generación y fortalecimiento del capital social. Tal y como ha sido ya citado, Durston (1999) muestra como es posible generar capital social a partir de proyectos específicos a tal fin en comunidades rurales.

A partir de la tipología presentada en la parte 3 de este documento y la exploración de las posibilidades de pasar del capital social individual al capital social comunitario, se está realizando implícitamente una toma de posición en el debate. Concretamente se plantea que es posible potenciar el capital social existente a partir del diseño de programas y proyectos destinados a tal fin y como resultado indirecto y deseable de políticas públicas en general.

Esta posibilidad no debería hacer pensar que esta construcción resulta una tarea fácil, muy por el contrario la acumulación del capital social supone una labor permanente y sostenible. Además, por la característica anotada por varios autores de que el capital social se incrementa con su uso, la acumulación permanente de pequeños pasos en la dirección correcta parece más importante que largos saltos en espacios prolongados de tiempo. A encontrar algunas claves que faciliten la tarea del gerente social en la construcción del capital social se destina esta parte.

En primer lugar, y retomando lo discutido en las definiciones, la construcción del capital social a través de políticas específicas se realiza en el plano estructural básicamente dada la poca incidencia en un tiempo razonablemente corto sobre los aspectos cognoscitivos. Por lo tanto las acciones a desplegar están limitadas a las distintas variantes organizativas, a los sistemas de comunicación interpersonal, a los procesos de resolución de conflictos, a los mecanismos de contralor y sanción. Las acciones concretas pueden, a su vez, subdividirse en el ámbito de la interacción de los individuos y en ámbito del desarrollo de un marco institucional adecuado.

La generación del capital social comunitario supone acciones al interior de grupos compuestos por individuos unidos por lazos de proximidad, lo que se ha mencionado como nivel micro. Por otro lado el capital social comunitario exige dar el paso más allá de los grupos de referencia y generar condiciones que favorezcan a toda la comunidad, nivel meso del análisis. Si bien muchos autores, Putnam y North para citar a dos pioneros, hacen mención al capital social de un país, esta escala macro es muy difícil de tratar sobretodo en países como los latinoamericanos en los cuales la segmentación social, los fraccionamientos territoriales y los altos índices de incidencia de la pobreza urbana y rural, resultan una fuerte restricción a la generación de capital social a nivel agregado de todo un país.

Por lo tanto se reconoce al espacio intermedio o comunitario como el radio de acción privilegiado para la acción de la gerencia social y las políticas públicas en la tarea de generar capital social ya que es a éste nivel donde tienen su máxima expresión los insumos o recursos del capital social. Esto es: la historia en común, los lazos de familia y vecindad así como elementos identitarios que posibilitan una cultura de confianza entre los individuos; estos insumos, de carácter emocional, se complementan con un marco de funcionamiento que posibilitan las relaciones entre los individuos o recurso estructural de la comunidad.

El principal desafío en dicha tarea lo constituye crear las condiciones que posibiliten una relación sinérgica entre el capital social grupal y el comunitario. Dada la forma en como se han organizado los países de América Latina en lo político – territorial, debe admitirse al Municipio como la medida idónea del espacio meso o comunitario.

Por lo tanto el área geográfica Municipio se convierte en el espacio de acción preferido cuando de acumular capital social se trata. Pero además, el Municipio como actor político resulta un actor fundamental en el proceso dado la potencialidad que presenta actualmente como nexo entre iniciativas grupales, como catalizador de iniciativas dispersas en distintas organizaciones, como líder del proceso y como mediador entre los intereses locales y el poder y los recursos ubicados en la Administración Central.

Ubicado el área de formulación de propuestas y de gestión social en el Municipio, corresponde pensar algunas líneas generales que permita delinear acciones a encarar por parte del gerente social comprometido con el desarrollo del capital social comunitario. Como quedó dicho, la tarea consiste en facilitar el pasaje de un bien privado pero con grandes externalidades positivas (Dasgupta, 2000), el capital social grupal, a un bien que difunda sus beneficios hacia todos los miembros de la comunidad: el capital social comunitario.

Es una discusión permanente si esto es posible en todo tipo de realidad y situación. A propósito Durston (1999:115), formula algunas hipótesis con respecto a la construcción del capital social. Parece pertinente retomar alguna de ellas como hipótesis exploratorias en la tarea de definir un marco de acción para la gerencia social.

Primeramente se sostiene que en todos los grupos pequeños existe antecedentes de cooperación mutua entre los individuos que se traduce en normas y prácticas de reciprocidad difusa. Esto constituye un germen fundamental para la aparición del capital social a nivel agregado en la medida que genera una cultura de confianza entre individuos, lo cual ha sido considerado en este texto como una de las bases necesarias para la generación del capital social.

Para que dichas bases, que necesariamente deben existir para la aparición del capital social, estén completas se debe contar, también, con un marco institucional de funcionamiento que posibilite el relacionamiento horizontal entre los individuos. Muchas veces se observa lo contrario: las relaciones comunitarias están atravesadas por el clientelismo y el amiguismo, fenómenos que reproducen un funcionamiento social asimétrico.

La forma que primará en las relaciones sociales a nivel local no está, por lo tanto, desvinculada de acciones, decisiones, modos de pensar y modas que existen a nivel central. Por lo tanto una segunda hipótesis de trabajo que resulta pertinente es que cambios en los niveles centrales de decisión afectan, positiva o negativamente, el surgimiento del capital social a nivel local.

El pasaje del capital social grupal al comunitario requiere que las organizaciones y grupos de individuos tengan un carácter abierto hacia otros individuos y grupos. Esto supone generar las condiciones para el cambio de énfasis de los líderes grupales desde una visión de gestión al interior del grupo hacia una gestión que privilegie la apertura y la interacción. Entonces, una tercera hipótesis formula que los líderes locales pueden (y deben) jugar un rol fundamental en la generación de un clima de confianza y cooperación en un plano regional

ampliado. El intercambio y comunicación permanente entre los dirigentes locales resulta de fundamental ayuda en la creación del capital social a nivel comunitario.

Finalmente se sostiene, como cuarta hipótesis, que es posible desarrollar acciones concretas destinadas a generar capital social a partir del desarrollo de las técnicas y las metodologías de intervención social, y por lo tanto no se debe esperar que aparezca como efecto secundario de otros proyectos virtuosos. Esta hipótesis lleva a pensar que puede ser necesaria la intervención de un agente externo a la comunidad en ciertos momentos del proceso.

A partir de estas cuatro hipótesis se pretende formular posibles acciones de políticas públicas que involucren a gerentes sociales en sus distintas fases de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación. Para avanzar en este tema importa definir dos dimensiones que serán claves: la frecuencia con que interactúan los individuos en el área comunitaria y el ambiente o clima social de convivencia.

Por frecuencia se entiende las veces que un individuo debe entrar en contacto con otros con los cuales comparte el espacio comunitario. La proximidad geográfica, la división del trabajo, la obligación a participar en la resolución de asuntos públicos, entre otras razones harán que la frecuencia de interacción entre los individuos sea baja o alta.

Cuando la situación imperante supone una baja frecuencia en el relacionamiento interpersonal, fenómeno que claramente se observa en las zonas rurales o donde existe una gran dispersión de población en el territorio, los programas y proyectos que promuevan la participación de los involucrados y la formación de grupos locales de gestión pueden constituir un aporte fundamental a la acumulación del capital social tanto en su función de crear “lazos”, “puentes” y “eslabones”.

El aporte de las políticas sociales, y del gerente social, estaría dado en este caso en incrementar el nivel de interacciones entre los individuos como resultado positivo indirecto. También es posible lograr el mismo fin a través de un proyecto que se proponga como objetivo principal ampliar la frecuencia de los intercambios personales y grupales.

Un aspecto relevante lo constituye la frecuencia de relacionamiento entre los dirigentes grupales o líderes comunitarios. La documentación de experiencias exitosas en crear capital social, aportan evidencia del rol central que les correspondió a los líderes comunales en el proceso. En particular, en un experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (Durston, 1999) fue de vital importancia incrementar el contacto informal entre los dirigentes grupales como forma de expandir el capital social a escala comunitaria.

La frecuencia de interacciones es además vital para cimentar la confianza interpersonal. El desarrollo de la teoría de juegos ha demostrado que la tentación a desertar o violar los principios de un acuerdo se reduce sustancialmente cuando las interacciones entre individuos se producen en forma repetida y sin una fecha precisa de finalización. Cuando se interactúa por única vez y se le agrega el supuesto de información imperfecta con respecto a cómo actuará el otro⁷, la selección de la alternativa individual más beneficiosa conduce a un resultado de equilibrio que está por debajo, desde el punto de vista social, al que se lograría

⁷ Es decir que se está los términos del conocido juego “dilema del prisionero”.

mediante la cooperación. Pero los incentivos a cooperar se incrementan a medida que se enlazan intercambios fructíferos en forma sostenida por un período de tiempo indefinido.

Por otro lado se tiene el clima social que puede ser favorecedor o inhibidor de la generación y acumulación de capital social comunitario. En el primer caso se dice que el clima es alto, o altamente favorable, en el segundo es bajo. Un clima muy propicio a la generación del capital social se da cuando las relaciones, personales y grupales, son más horizontales que verticales; cuando se han neutralizado los caudillismos clientelistas locales; cuando las acciones de los dirigentes están bajo sistemas transparentes de rendición de cuentas a la población; cuando se produce un real proceso de empoderamiento que alcanza a todos los actores de la comunidad; cuando se reconocen los derechos de todos los ciudadanos; y cuando existe la capacidad institucional de controlar y sancionar los comportamientos oportunistas.

Como lo indica el cuadro 2, estas dos dimensiones pueden combinarse entre sí y obtener cuatro situaciones posibles. Cuando la frecuencia de interrelacionamiento es baja y paralelamente el clima imperante para la generación del capital social es poco favorable, o bajo, entonces primarán los intercambios al interior de pequeños grupos constituidos básicamente por lazos de amistad o familia. Es común esperar que estos grupos sean cerrados o semicerrados a la integración de personas provenientes de fuera del núcleo familiar o de la red de amigos. Por otro lado es esperable que estos grupos no tengan relaciones entre sí, dado el clima poco favorable a relaciones de cooperación y confianza.

El caso opuesto se da cuando interacciones entre los individuos se desarrollan de manera frecuente en un clima favorable a la generación del capital social. En este caso será más fácil encontrar grupos heterogéneos interactuando entre sí en forma permanente. Es la imagen objetivo de una comunidad abierta, con liderazgos hacia el exterior de los grupos de referencia y comprometidos con el desarrollo comunitario tanto como con el desarrollo grupal. En esta situación la generación del capital social se reproduce apoyada en el mismo proceso comunitario.

Por lo tanto, el gerente social deberá partir de un diagnóstico de la situación imperante con respecto al acervo de capital social imperante en la región en la cual se desarrollará un proyecto, de las posibilidades de organización social de la comunidad, de sus fortalezas y debilidades y del interés de actores.

Puede ser que resulte urgente incidir sobre la frecuencia en que se relacionan los individuos o que no haya condiciones acordes a intentar un cambio en el clima social favorecedor de la generación del capital social. En este caso el esfuerzo de las políticas y los gerentes sociales deben encaminarse a fortalecer el recorrido del cuadro (1) al (4) pasando por el cuadrante (3).

Gráficamente:

(1) → (3) → (4)

Por el contrario, puede darse que sea más efectivo trabajar para el logro de un cambio en el clima en el cual se generará el capital social de forma más favorable y el interrelacionamiento entre los individuos se dé naturalmente a partir de dicho cambio. En este caso el camino de grupos de referencia familiar y de amistades, relativamente dispersos, hacia un intercambio

fluido entre grupos diversos se da previo pasaje por el fortalecimiento de las relaciones entre grupos. En los términos del cuadro 2.

(1) → (2) → (4)

8. Conclusión

Hasta aquí se han expuesto los elementos de un paradigma en construcción: el capital social. Ciertamente el debate que se insinúa aparece como más prometedor que el avance logrado hasta el presente. Esto es por otro lado lógico, se ha clarificado que el capital social es un recurso materializado en la capacidad de lograr la acción colectiva, pero aun de difícil aprehensión para el análisis social.

En presencia del capital social los individuos pueden lograr objetivos, individuales y colectivos, que serían más difíciles de materializar si dicho capital no existiera en dosis considerables. Pero es en la combinación con otros tipos de capital que el capital social adquiere su mayor potencialidad, en cambio aislado no se percibe como un elemento importante.

Un grupo de individuos con fuerte cohesión grupal y sentido de pertenencia tienen por ende un acervo de capital social importante. Es el tipo de capital social producto de lazos familiares, amistosos o de alguna otra característica que los identifica como similares o pares. Pero este tipo de capital social resulta poco potenciador si el grupo en cuestión está aislado o no tiene contactos con los centros de toma de decisión económica y social. Por lo tanto cobra importancia la capacidad de establecer puentes entre grupos, más allá de los individuos, y eslabonar a los grupos locales con otros ubicados fuera de la comunidad de referencia.

De esta forma los grupos sociales se ven en la obligación de abrirse a otras experiencias similares de maneja que los beneficios aportados por el capital social derrame a toda la comunidad en lugar de quedar encapsulado al interior de los grupos. Esto es posible solamente si se acopia una dosis importante de cultura de confianza generalizada producto de experiencias continuadas de prácticas de cooperación y expectativas de reciprocidad. Paralelamente es clave la función que le cabe a un marco institucional que favorezca la experiencia comunitaria sobre lo individual.

Estamos en el terreno de generar capacidades sociales, o plano estructural, a partir de instrumentos de gerencia social, que puede influir tanto en la frecuencia de los intercambios entre las personas como en el marco o clima de funcionamiento que potencia el pasaje de una forma de capital social concentrada en grupos de referencia hacia un capital social comunitario más allá de los grupos.

Bibliografía

- Banco Mundial, 2001. *¿Qué es el capital social?*, Poverty Net: Social Capital and Development. <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm>.
- Börzel T., 1997. *¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea*, <http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>
- Bourdieu P., 1980. "Le capital social. Notes provisoires", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Nº 3. (Versión castellana en *Zona Abierta*, 94/95, pp 83 – 87)
- Coleman J., 1988. "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, Nº 94, pp 95 – 120. (Versión castellana en *Zona Abierta*, 94/95, pp 47 – 81)
- Dasgupta P., 2000. "Economic progress and the idea of social capital", *Social Capital*, P. Dasgupta – I. Serageldin ed., The World Bank, Washington, pp 325 – 324.
- de Souza Verschoore J., 2000, "El capital social y los nuevos instrumentos de políticas públicas para el desarrollo sostenido: la experiencia de Río Grande do Sul, Brasil", *Reforma y Democracia*, Nº 17.
- Durston J., 1999. "Construyendo capital social comunitario", *Revista de la CEPAL*, Nº 69, pp 103 – 118.
- Durston J., 2002. *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Flores M. y F. Rello, 2002, *Capital social rural. Experiencias de México y Centroamérica*, CEPAL – Plaza y Valdes Editores, México D. F.
- Fukuyama F., 2003. "Capital social y desarrollo: la agenda venidera", *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, R. Atria, M. Siles, I. Arraigada, L. J. Robison y S. Whiteford (comp.), CEPAL – Universidad del Estado de Michigan, pp. 33 – 48, Santiago de Chile.
- Fukuyama F., 1995. *Trust: the social values and the creation of prosperity*, Nueva York, Free Press.
- Granovetter M., 1985. "Economic action, social structure and embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91, pp 481 – 510.
- Grootaert Ch., 1998. *Social Capital: the missing link?*, Working Paper Nº 3, Social Capital Initiative, The World Bank, Washington.
- Herreros F. y A. de Francisco, 2001. "Introducción: el capital social como programa de investigación", *Zona Abierta*, 94/95, pp 1 – 46.
- Herreros F. y H. Criado, 2001. "El problema de la formación del capital social. Estado, asociaciones voluntarias y confianza generalizada", *Zona Abierta*, 94/95, pp 201 – 231.
- Kazman R., 2001. "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista de la CEPAL*, Nº 75, pp 171 – 189.
- Kazman R, L. Beccaria, F. Filgueira, L. Goldbert y G. Kessler, 1999. *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*, Documento de Trabajo 107, OIT – Fundación Ford, Santiago.
- Knack S. y Ph. Keefer, 1997. "Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation", *Quarterly Journal of Economics*, Nº 112, pp. 1251 – 1288.
- Levi M., 1996. "Social and unsocial capital: a review essay of Robert Putnam's *Making Democracy Work*", *Politics & Society*, vol. 24, Nº 1, pp 45 – 55. (Versión castellana en *Zona Abierta*, 94/95, pp 105 – 119)
- Narayan D., 1999. *Bonds and bridges. Social capital and poverty*, Policy Research Working Paper 2167, The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Division, Washington D. C.

- North D., 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Ostrom E, 2000. "Social capital: a fad or a fundamental concept?", *Social Capital*, P. Dasgupta – I. Serageldin ed., The World Bank, Washington, pp 172 – 214.
- PNUD, 2002. *Informe sobre el desarrollo humano. Honduras 2002*, PNUD, Tegucigalpa.
- Portes A. y P. Landolt, 1996. "The downside of social capital", *The American Prospect*, N° 26, pp. 18 – 21.
- Portes A., 1998. "Social capital: its origins and applications in modern sociology", *Annual Review of Sociology*, 24:1, pp. 1 – 24.
- Putnam R, 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Putnam R, 1996. *Bolear solo: el 'capital social' de Estados Unidos en deterioro*", USIA, Issues of Democracy, <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0796/ijds/putnam.htm>.
- Putnam R (ed.), 2003. *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Galaxia Gutemberg / Círculo de Lectores, Barcelona.
- Putnam R. y K. Goss, 2003. "Introducción", R. Putnam (ed.) *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Galaxia Gutemberg / Círculo de Lectores, Barcelona.
- Uphoff N, 2000. "Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation", *Social Capital*, P. Dasgupta – I. Serageldin ed., The World Bank, Washington, pp 215 – 249.
- Uphoff N., 2003. "El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza", *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, R. Atria, M. Siles, I. Arraigada, L. J. Robison y S. Whiteford (comp.), CEPAL – Universidad del Estado de Michigan, pp. 115 – 145, Santiago de Chile.
- Woolcock M, 1998. "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, Vol. 27, N° 2, pp. 151 – 208.
- Woolcock M. y D. Narayan, 2000. "Social capital: implications for development theory, research and policy", *The World Bank Research Observer*, vol. 15, N° 2, pp. 225 – 249.

Reseña Biográfica

Marcos Lorenzelli, economista graduado en la Universidad de la República en Uruguay y con una Maestría en Economía por la Universidad Católica de Louvain-La-Neuve, es especialista en economía de las políticas sociales. Se desempeña actualmente consultor docente del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), asignado al Programa Nacional que el INDES lleva adelante en Honduras.

Contactos:

Programa INDES – Honduras

Edificio Ejecutivo Las Lomas

6° Piso, Frente a Casa Presidencial

Tegucigalpa, MDC

Honduras

Teléfonos: (504) 235 4592 / 93 / 95

Fax: (504) 235 4597

E-mail: marcosl@sdp.gob.hn

Web: www.indes.org

Anexo

Cuadro 1. Capital social según relación entre los involucrados

Capital Social	Definición	Ejemplo
Lazo	Relaciones al interior de un grupo motivado por lazos de proximidad	<ul style="list-style-type: none"> - Familia - Grupos de amigos - Club social y deportivo - Grupos religiosos - Asociaciones de técnicos y profesionales - Asociación de padres de familia para el fomento de la escuela - Grupo promotor en atención primaria de la salud
Puente	Relaciones entre grupos similares	<ul style="list-style-type: none"> - Grupos de productores de una determinada región - Consejos de Desarrollo Municipal - Mancomunidad de municipios - Asociación de grupos juveniles
Eslabón	Relaciones entre grupos diferentes	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión de desarrollo multisectorial; - Consejo Interdepartamental de lucha contra la pobreza; - Comisión intersectorial para la erradicación del trabajo infantil

Fuente: Elaboración propia a partir de Woolcok, 1998.

Cuadro 2. Dimensiones para la gestión del capital social
Clima

		Bajo	Alto
Frecuencia	Baja	Relaciones familiares y de amistad (1)	Relaciones entre organizaciones en forma esporádica (2)
	Alta	Relaciones entre individuos en grupos de iguales (3)	Relaciones entre organizaciones diversas en forma permanente (4)

Fuente: elaboración propia