

Segunda parte

## **Capital social y pobreza: el marco analítico**



### Capítulo III

## El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro<sup>1</sup>

*Lindon J. Robison\**

*Marcelo E. Siles\*\**

*A. Allan Schmid\*\*\**

*Ningún hombre es una isla en sí mismo, cada hombre es parte del todo... La muerte (y la pobreza) de cualquier hombre me afecta, porque soy parte de la humanidad; por eso, nunca preguntes por quién doblan las campanas; lo hacen por ti (John Donne, poeta inglés, 1573–1631).*

---

\* Lindon J. Robison, Codirector Iniciativa de Capital Social, Profesor del Departamento de Economía Agrícola, Universidad del Estado de Michigan, robison@pilot.msu.edu.

\*\* Marcelo Siles, Codirector Iniciativa de Capital Social en el Centro de Estudios Avanzados para el Desarrollo Internacional, Profesor del Centro de Estudios Integrados de Ciencias Sociales, Universidad del Estado de Michigan, siles@pilot.msu.edu.

\*\*\* Profesor del Departamento de Economía Agraria, Universidad del Estado de Michigan, schmid@msu.edu.

<sup>1</sup> Agradecemos a Amy Damon y Kelley Cormier por sus útiles comentarios.

## Introducción

El presente documento tiene por objeto: i) presentar el paradigma del capital social; ii) ofrecer pruebas acerca del importante papel que éste desempeña en la reducción de la pobreza, y iii) proponer varias políticas para generar capital social y utilizarlo en la reducción de la pobreza.

El paradigma del capital social 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.

Hay algunas razones que conducen a valorar el capital social. En primer término, éste puede producir beneficios económicos y, si no es tomado en cuenta, perjuicios económicos. En segundo lugar, puede utilizarse para producir bienes socioemocionales que contribuyan al bienestar socioeconómico de un país. En algunos casos, los bienes socioemocionales están incorporados (*embedded*) a determinados objetos. Cuando ello sucede, el significado y el valor de esos objetos se modifica. El cambio en el valor de un objeto, como resultado de los bienes socioemocionales incorporados en él, representa el valor afectivo de ese objeto.

Las personas intercambian bienes tanto materiales como socioemocionales. Las instituciones son las normas que ordenan y dan significado a esos intercambios. Las instituciones que tienen un mayor valor afectivo tienden a ser más respetadas que aquellas cuyo cumplimiento depende de incentivos o amenazas de índole económica. Por último, el poder, que es la capacidad de ejercer influencia sobre los demás, depende de los recursos de cada uno, incluido el propio capital social.

En la mayoría de las transacciones personalizadas, las partes intercambian bienes socioemocionales y bienes y servicios materiales. Las cantidades relativas de bienes socioemocionales y de bienes y servicios materiales que se intercambian, cuando se miden en unidades físicas, modifican los niveles y los términos de dicho intercambio. Puesto que la capacidad de una persona de incluir bienes socioemocionales en los intercambios de bienes y servicios materiales depende del capital social que ésta posea, el capital social de la otra parte en la transacción influirá en los términos y niveles de ese intercambio. Quienes posean un gran volumen de capital social estarán en una situación más ventajosa que quienes carezcan de él, ya que podrán intercambiar tanto bienes socioemocionales como bienes y servicios materiales. Además, dado que el capital social altera los términos y niveles del intercambio, y éstos a su vez influyen en la distribución de los ingresos resultantes de dicho intercambio, el capital social también ejerce

una influencia importante en la distribución del ingreso de los hogares y la pobreza. Existen algunos elementos de prueba que sugieren la existencia de un vínculo entre la distribución del capital social en las redes y la distribución del ingreso de los hogares.

Quienes proporcionan capital social internalizan los cambios que se producen en el bienestar de las personas que reciben su solidaridad. En consecuencia, quienes poseen capital social tienen la posibilidad de recibir un trato preferencial, incluida la oportunidad de hacer intercambios en condiciones favorables, recibir obsequios, reducir el costo de sus transacciones y evitar ser víctimas de medidas oportunistas.

A medida que aumenta el capital social de una persona, su solidaridad e interés por los demás también crece y puede producir los efectos siguientes. En primer lugar, esa persona puede estar más dispuesta a invertir en bienes con un alto costo de exclusión (a veces también llamados bienes públicos). Toda sociedad debe incurrir en algún gasto para proporcionar a sus ciudadanos determinados bienes y servicios que están a disposición de todos y que sería muy costoso excluir del uso de cualquier persona. Esos bienes pueden ser la educación, la vigilancia del cumplimiento de la ley, algunos servicios de salud y transporte, saneamiento, higiene de los alimentos, defensa, y protección ambiental. En un país rico en capital social, donde los ingresos sean relativamente similares y los ciudadanos se interesen por el bienestar de los demás, los costos y beneficios de los bienes públicos se distribuirán de manera más homogénea que en aquellos países donde el capital social se encuentra más concentrado.

En los países que presentan altos niveles de desigualdad y pobreza, los costos de los bienes públicos a menudo se concentran, mientras que sus beneficios se dispersan. Con frecuencia, esta situación conduce a los países con elevados niveles de pobreza a invertir de manera insuficiente en bienes públicos, e impulsa a los más privilegiados a sustituir los bienes públicos por privados. Por ejemplo, ante la falta de protección pública, las personas adineradas contratan guardias privados; consumen agua embotellada para suplir la falta de una red de abastecimiento de agua potable; recurren a escuelas privadas y preceptores en lugar de utilizar las escuelas públicas; usan vehículos de doble tracción para compensar la falta de rutas adecuadas; asimismo, las carreteras llenas de basura y las corrientes de agua contaminadas son el resultado de la inexistencia de un servicio público de salubridad.

A medida que aumenta el capital social colectivo de un país, sus instituciones gozan de una mayor aceptación general y mejora la capacidad de negociación e intercambio. Por el contrario, en los países que tienen redes limitadas y desconectadas de capital social, las instituciones formales que suelen existir son reemplazadas por instituciones informales que dependen de relaciones personalizadas, y cuyas posibilidades de intercambio son más

reducidas. Es más, la dependencia de las instituciones informales a menudo genera corrupción y da lugar a una distribución desigual de los beneficios. Ante la falta total de instituciones formales, se produce el colapso del intercambio organizado.

La teoría del capital social sugiere que, a medida que aumenta el capital social dentro de las redes de participantes en las transacciones, la disparidad de beneficios se reduce y se eleva el nivel medio de beneficios. Esta relación inversa entre la disparidad de ingresos y el promedio de ellos es en parte el resultado de los términos de intercambio en las redes ricas en capital social, que favorecen a los menos privilegiados y reducen la disparidad; de un mayor volumen de inversiones en bienes públicos, que ofrecen oportunidades con independencia del ingreso individual; y de las reglas sociales que aplican quienes comparten el capital social, las que permiten una mayor igualdad de oportunidades.

Hemos participado en estudios realizados en estados y comunidades de los Estados Unidos, en los que se ha confirmado la conclusión general de que existe una relación inversa entre el nivel medio de ingresos y la disparidad de éstos (Robison y Siles, 1999; Robison y otros, 2000). Otros autores han llegado a resultados similares en estudios internacionales. A medida que se eleva el promedio de ingresos, los niveles de pobreza disminuyen (Deininger y Squire, 1997; Banco Mundial, 2001). La enseñanza importante que han dejado estos estudios es que el aumento del ingreso medio y la reducción de los niveles de desigualdad y pobreza son metas complementarias y no excluyentes, que exigen prestar atención a las políticas económicas y a las oportunidades de inversión en capital social.

Si bien resulta claro que el capital social influye en la pobreza, es igualmente evidente que la pobreza influye en las inversiones en capital social. Algunos estudiosos del capital social han sugerido que éste consiste en lo que se invierte mientras se desarrolla una actividad diferente. Si así fuera, la pobreza influiría en la formación e inversión de capital social. Las transacciones en que se puede adquirir capital social a menudo dependen de la disponibilidad de recursos que pueden ser objeto de intercambio. Si los pobres carecen de esos recursos, no podrán participar en muchos intercambios y, por lo tanto, no adquirirán recursos de capital social ni recibirán los beneficios derivados del intercambio de bienes y servicios materiales. Como ejemplos de actividades de las que los pobres pueden verse excluidos, cabe citar las oportunidades de asistir a escuelas privadas, a eventos sociales para los que se requiere un alto nivel socioeconómico, a clubes exclusivos y reuniones políticas y, en algunos casos, a ceremonias religiosas.

La idea central de este documento es que existe una interdependencia entre los esfuerzos dirigidos a reducir la pobreza y la desigualdad, y las

iniciativas de inversión en capital social. Los esfuerzos de reducción de la pobreza ejercen una influencia positiva en el capital social de un país, porque disminuyen la segregación. Además, las iniciativas de inversión en capital social, que conectan a personas anteriormente desvinculadas, tienden a aminorar la desigualdad de ingresos y la pobreza que contribuyen a esa segregación.

### **¿A qué se debe este énfasis en el capital social y la pobreza?**

Hay dos razones para destacar la relación existente entre el capital social y la pobreza. En primer lugar, el capital social es un recurso importante que, correctamente administrado, puede utilizarse para reducir la pobreza. En algunos casos, las iniciativas de desarrollo han pasado por alto el papel que desempeña el capital social y, en consecuencia, se cree que han tenido un éxito menor que el que podrían haber logrado. Se reconoce que existen otras formas de capital que son necesarias para la reducción de la pobreza; sin embargo, en las últimas décadas se ha aprendido que la productividad de las formas física, financiera, humana y natural del capital depende del capital social. En segundo lugar, el capital social es un recurso importante que contribuye al bienestar socioemocional de un país. Cuando no existe un volumen suficiente de capital social, los pobres suelen carecer de bienes socioemocionales. Cuando los pobres tienen la oportunidad de expresarse, describen como una de sus mayores carencias la falta de capital social, del que derivan los bienes socioemocionales. Los investigadores del Banco Mundial observaron en Egipto que “[la pobreza] lleva a los pobres a excluirse a sí mismos de las redes sociales que los rodean. ... Mantener cualquier relación cuesta dinero ... Quienes sufren privaciones o se encuentran excluidos no tienen los medios materiales para vivir junto al resto de la población” (Narayan y otros, 2000, p. 137).

La necesidad de centrar la atención en el capital social como un recurso capaz de mitigar la pobreza quizás pueda ilustrarse mejor con una analogía. El movimiento de los planetas está sujeto a la influencia de la ubicación y la masa de los demás cuerpos celestes. En el pasado, cuando no fue posible predecir el movimiento de un planeta, ello se debió a la influencia de un cuerpo celeste no observado hasta entonces. Por ejemplo, el planeta Urano fue descubierto en 1781 por William Herschel.<sup>2</sup> Posteriormente, se observó que la trayectoria orbital de Urano era diferente a la que se había previsto.

---

<sup>2</sup> Para más información, véase: <http://www.solarviews.com/eng/uranus.htm>.

Esto condujo a los científicos a descubrir el planeta Neptuno. Como constataron los científicos, Neptuno ejercía sobre Urano un efecto no observado hasta entonces. Creemos que las políticas de desarrollo y las teorías sobre la reducción de la pobreza a menudo han tenido un éxito menor al esperado porque no han reconocido la influencia del capital social.

### **Preguntas que se plantean en este trabajo**

La sugerencia de que el capital social desempeña un papel importante en la reducción de la pobreza hace surgir varias preguntas, entre ellas las siguientes:

- ¿Qué es el capital social, si es realmente una forma de capital?
- ¿Qué es el paradigma del capital social?
- ¿Quiénes son los pobres, y qué relación existe entre su situación y el capital social?
- ¿Qué pruebas existen de que el capital social puede ser utilizado para reducir la pobreza?
- ¿Qué políticas propone el paradigma del capital social?

El resto del presente documento se ha organizado sobre la base de esta lista de preguntas. Cada una de las secciones principales del documento lleva como título una de esas preguntas, y en el texto de cada sección figuran nuestras respuestas a ellas.

#### **A. ¿Qué es el capital social, si es realmente una forma de capital?**

Hanifan fue uno de los primeros en utilizar el término “capital social” en círculos académicos, en 1916. Más recientemente, varios estudiosos han contribuido a popularizar el término y el concepto, entre ellos Bourdieu (1985), Coleman (1988), Fukuyama (1995), Narayan y Pritchett (1997), Portes (1998), Putnam (1995) y Woolcock (1998). Incluso antes de que estos académicos escribieran sobre el capital social, el concepto era conocido por muchos científicos sociales, aunque lo hayan llamado de otro modo. Para muchos, el capital social es como un vino añejo en una botella nueva: un viejo concepto con un nuevo nombre. Lo que ahora resulta diferente es que muchos científicos sociales y analistas reconocen el interés que comparten por el capital social y hablan del tema entre ellos. Esta Conferencia es un ejemplo del interés que despierta el capital social en personas de distinta formación.



El diálogo entre científicos y profesionales de distintas disciplinas y esferas problemáticas sobre sus respectivas aplicaciones e interpretaciones del capital social ha dado lugar al surgimiento de un paradigma más rico y útil. Esta mayor utilidad del paradigma del capital social se ha reflejado en su aplicación a temas tan diversos como el rendimiento escolar, la atención de la salud, la reducción de la delincuencia, la inversión en bienes públicos, la retención de clientes, la publicidad, el desarrollo comunitario, el crecimiento económico y la disminución de la pobreza.

Una de las consecuencias predecibles del hecho de que científicos y profesionales sociales de diversas orientaciones compartan un paradigma común es el surgimiento de distintas definiciones del capital social (Portes, 1998; Woolcock, 1998). No obstante, estas definiciones son lo suficientemente similares como para permitir el diálogo acerca del paradigma del capital social y su aplicación, sobre la base de una interpretación común. La presentación del paradigma del capital social en este documento tiene por objeto proporcionar un vocabulario común sobre los conceptos del capital social, que contribuirá a los esfuerzos de comunicación entre distintas disciplinas y orientaciones prácticas.

Los principales conflictos que se plantean entre las diversas definiciones de capital social son los siguientes:

- Lo que algunos denominan capital social, es lo que otros consideran manifestaciones o productos del capital social.
- Hay quienes estiman que el capital social es un concepto micro. Otros piensan que se trata de un concepto macro.
- Algunos equiparan el capital social a conceptos como las instituciones, las normas y las redes, mientras que otros prefieren identificar estos conceptos en forma separada como elementos del paradigma del capital social.
- En sus definiciones del capital social, hay quienes lo ubican en unidades tales como la sociedad civil, las comunidades y las familias. Otros sostienen que no corresponde hacer referencia a esa ubicación en la definición del capital social.

Nosotros definimos el capital social como los sentimientos de solidaridad de una persona o un grupo por otra persona o grupo. Esos sentimientos pueden abarcar la admiración, el interés, la preocupación, la empatía, la consideración, el respeto, el sentido de obligación, o la confianza respecto de otra persona o grupo.

Nuestra definición equipara el capital social a la solidaridad porque ésta es el recurso esencial necesario para las transacciones interpersonales y

el poder social. Según Sally (2000), “Si por capital social entendemos aquellos activos arraigados y valorados en la interacción social, entonces la solidaridad es, también en este caso, el proceso personal esencial...” (pág. 575). Cooley (1902) sostenía que la solidaridad era un requisito del poder social, que sin ella el hombre era un mero animal, sin contacto real con la vida humana; y que al no tener ese contacto con la vida humana, no podía ejercer poder alguno sobre ella (citado por Sally, 2000, p. 107).<sup>3</sup>

David Hume (1740) describió la importancia de la solidaridad en su *Tratado de la naturaleza humana*:

“Las mentes de todos los hombres son similares en sus sentimientos y funcionamiento; ninguno de ellos puede reaccionar ante un afecto frente al que los demás no sean susceptibles en alguna medida. Al igual que las cuerdas de un instrumento que se tensan de la misma forma, el movimiento de uno se comunica a los demás; de una persona a otra, provocando movimientos similares en todas las criaturas humanas” (p. 576).

Sally (2002) cita a varios autores en apoyo del argumento de que la solidaridad amplía el interés personal. Por ejemplo, la solidaridad crea relaciones en las que el interés personal “es indivisible” (Merleau-Ponty, 1969), “se fusiona” (Davis y otros, 1996) o “se superpone” (Aron, Aron y Smollan, 1992). Cooley (1902) escribió: “Aquel por el que no siento antipatía se convierte en mi hermano. Si consideramos que debemos ayudar a otro, es porque ese otro vive y lucha en nuestra imaginación, y por ello es parte de nosotros mismos. ... Si pienso en alguien que padece una injusticia, no es el “altruismo” lo que me hace desear corregir esa injusticia, sino un simple impulso humano” (citado por Sally, 2000, p. 115).

Edgeworth (1881) fue el primer economista en postular una función de utilidad específica que incorporaba la solidaridad. Propuso que los agentes maximizaran su propia utilidad sumándola a la utilidad de otra persona, ponderada en función de un coeficiente de solidaridad.<sup>4</sup> El coeficiente de solidaridad refleja el grado de “superposición” entre el *yo* ampliado y la otra persona. Sally (2000) utilizó esta función de utilidad lineal para analizar el juego del “Dilema del prisionero” cuando había solidaridad entre los jugadores. Existen otras aplicaciones del modelo en economía propuestas por Becker (1974), Bruce y Waldman (1990), Montgomery (1991), Rotemberg (1994), Robison y Hanson (1995), y Robison, Myers y Siles (2002).

---

<sup>3</sup> El análisis enciclopédico y las aplicaciones de la solidaridad propuestas por Sally (2000, 2001, 2002) constituyen la base de la mayor parte del resto de este documento, y muchas de las referencias a la solidaridad han sido extraídas de sus trabajos.

<sup>4</sup> Collard (1975) desarrolla este principio.

Adam Smith (1759) definió la solidaridad como “nuestra compañía en el sentimiento de cualquier pasión”, que surge de “ponerse en el lugar del que sufre” (p. 6), y sugirió una base para determinar el coeficiente de solidaridad, o lo que algunos hoy denominamos “coeficiente de capital social”. Smith consideraba que la solidaridad disminuía dentro de la familia extendida en la misma medida en que se iban diluyendo los lazos de sangre. Decía que estamos más inclinados a solidarizar con nuestros amigos que con nuestros conocidos, y más con los conocidos que con los extraños. Hume (1740) tenía en mente una ecuación similar cuando opinó que “Solidarizamos más con las personas que están cerca de nosotros que con las que están lejos; más con nuestros conocidos que con los extraños; más con nuestros compatriotas que con los extranjeros” (p. 581).

Con respecto a la ubicuidad de la solidaridad, Sally (2000) resumió:

“[La] inclinación a identificarse con otros está arraigada en nuestra naturaleza social, y en la medida en que nos sentimos impulsados a tener éxito dentro de una estructura social, la motivación para ser solidarios se acrecienta. Tenemos la capacidad de captar y predecir los pensamientos y sentimientos de la gente (o por lo menos de generar la creencia de que lo hacemos), no sólo porque la coherencia esencial de la constitución humana determina que situaciones y estímulos similares provoquen las mismas reacciones internas (las cuerdas de Hume), sino además porque nuestros pensamientos y sentimientos están interconectados mediante señales visibles y comprensibles... Finalmente, como veremos más adelante, la creencia de que podemos leer la mente de los demás y dejar que lean la nuestra puede ser una forma de realización personal, especialmente dentro del orden de la interacción. En suma, la solidaridad es tan inseparable de la interacción social y la percepción personal como la vista lo es de la percepción visual” (p. 572).

El capital social ha sido criticado por quienes sostienen que no es realmente una forma de capital, porque no tiene una definición única que sea aceptada por todos los científicos y profesionales, y porque no puede ser medido (Arrow, 1999; Solow, 1999). Sin embargo, estas críticas son las mismas que pueden aplicarse a todas las demás formas de capital. Por ejemplo, no existe una única definición aceptada del capital físico, del mismo modo que no la hay del capital social. Por último, se ha descubierto que medir el potencial de servicio del capital social no es más difícil que medir el potencial de servicio de formas de capital físico tan diversas como los automóviles, las casas, las fábricas y los artículos personales.

Se considera que el capital social es una forma de capital porque reúne los requisitos que, en opinión de la mayoría, debe reunir el capital para ser tal. El capital social tiene el potencial de brindar servicios y, aun así, mantener su identidad (le podemos pedir un favor a un amigo y, aun así, conservar su amistad). El capital social se diferencia de los servicios que presta (distinguimos los sentimientos de solidaridad de un amigo de los favores que éste nos puede hacer). El capital social es duradero (podemos tener amigos por largos períodos de tiempo y, a veces, durante toda la vida). La mayoría considera que los servicios que puede prestar el capital social son valiosos (valoramos las muestras de aprobación e interés que intercambian los amigos, y estamos dispuestos a realizar los mayores esfuerzos para conservarlos). El capital social es flexible (consideramos que los servicios de nuestros amigos son valiosos en distintas situaciones). El capital social es parcialmente fungible (podemos pedir a un amigo que ayude a otro amigo nuestro a quien no conoce).<sup>5</sup> Por último, el capital social a veces sustituye o complementa otras formas de capital (nuestros amigos pueden ayudarnos a mejorar los servicios que obtenemos de otras formas de capital). Hay muchos que vinculan el potencial de servicio del capital físico con su precio. En algunos casos hemos llegado a tener una idea del potencial de servicio del capital social observando su precio. Por ejemplo, el valor del capital social de cada persona podría deducirse en función de la diferencia que existe entre el precio que un vendedor propondría cobrarle a un amigo por un bien, y el precio que le cobraría a un extraño por ese mismo bien (Robison, Myers y Siles, 2002).

En esencia, el capital social es un concepto de capital bien fundamentado, que tiene todo el derecho de ocupar un sitio de honor junto a las demás formas de capital, como el capital físico, el financiero, el humano, el cultural y el natural (Robison, Schmid y Siles, 2002).

Una interrogante que se plantea en relación con el capital social es cuál es su origen. Consideramos que el capital social se origina en rasgos comunes denominados puntos de coincidencia (*kernels of commonality*). Estos rasgos pueden ser adquiridos o heredados, y creemos que son necesarios para el desarrollo del capital social. Son ejemplos de puntos de coincidencia heredados el sexo, la edad, la genealogía, la nacionalidad, la lengua materna

---

<sup>5</sup> El capital social es parcialmente fungible, porque para proporcionar bienes socioemocionales en general se requiere un capital social personalizado. Un amigo de un amigo puede darnos acceso a bienes y servicios materiales en condiciones preferenciales para complacer a nuestro amigo en común. Sin embargo, ese mismo amigo de nuestro amigo probablemente no podrá darnos bienes socioemocionales, porque éstos requieren de una relación personalizada que en este caso no existe. De manera similar, el capital humano solamente es fungible en parte, debido a que no permitimos la esclavitud o la servidumbre involuntaria.

y las características físicas, para nombrar unos pocos. Como ejemplos de puntos de coincidencia adquiridos pueden mencionarse la educación; los objetos adquiridos; la pertenencia a clubes, organizaciones cívicas y equipos deportivos; los pasatiempos; los lugares de visita y las opiniones políticas y económicas.<sup>6</sup>

El capital social puede existir en forma latente en personas que tienen puntos de coincidencia entre sí, pero que aún no los han descubierto. Para que el capital social latente se convierta en capital social activo debe haber interacciones que permitan descubrir los puntos de coincidencia. Hay otros casos en que el capital social puede crearse durante el proceso de formación de los rasgos comunes adquiridos. Por ejemplo, puede haber estudiantes de muy diversos orígenes que asisten a la universidad y que, al compartir experiencias, crean puntos de coincidencia adquiridos que se convierten en la base de su capital social.

La definición de capital social que se propone en este documento sugiere que existen diversas clases e intensidades de relaciones de solidaridad. Por ejemplo, hay un tipo de capital social que se basa en el afecto y la preocupación por el otro. Existe otra clase de capital social que se basa en los sentimientos de compañerismo y buena voluntad recíproca que pueden existir entre personas de la misma condición e iguales recursos. Finalmente, hay un tipo de capital social que se basa en los sentimientos de

---

<sup>6</sup> No todos los puntos de coincidencia son igualmente relevantes. La importancia de estas características comunes para la determinación del capital social depende de varios factores. El número de personas que comparten un punto de coincidencia influye en su capacidad de generar capital social. Si hay demasiadas personas que tienen la misma característica, ésta se torna menos importante porque no distingue a un grupo identificable. Un punto de coincidencia adquiere relevancia cuando la gente que lo comparte intercambia bienes socioemocionales y materiales relevantes. La importancia de los puntos de coincidencia depende del número de personas que apoyan o desaprueban ese rasgo común. Por ejemplo, recibir el Premio Nobel de Física es un hecho que despierta verdadera admiración en el mundo y hace que esa característica sea muy relevante, en parte debido a que las personas que la poseen cuentan con la aprobación de tanta gente. La importancia de los puntos de coincidencia depende de su longevidad. Los enfermos de polio padecen sus efectos a lo largo de toda su vida. Es un rasgo relevante, en parte porque sus efectos duran para siempre. Un catarro común termina en unos pocos días y no constituye un punto de coincidencia importante. El costo de compartir bienes socioemocionales con personas que tienen puntos de coincidencia influye en su relevancia para la formación de capital social. Es por ello que cuando un vecino o un amigo se muda a otro lugar, la importancia de sus características comunes suele disminuir. Algunos puntos de coincidencia se tornan relevantes como resultado de la presión para lograr una acción cooperativa. Todo equipo deportivo que desee triunfar debe desarrollar un sentido de buena voluntad; de lo contrario, sus miembros no podrán utilizar las habilidades de los demás para conseguir el mejor resultado posible para el equipo. Por lo tanto, la calidad de miembro de un equipo es un punto de coincidencia importante.

respeto o conciencia de la existencia del otro que puede haber entre personas que mantienen una relación asimétrica de poder e influencia. Para poder distinguir entre las diversas clases de capital social, las definimos como capital social de unión (*bonding social capital*), de vinculación (*linking social capital*) y de aproximación (*bridging social capital*).<sup>7</sup>

El capital social de unión (piénsese en un compromiso intenso que puede formalizarse mediante un lazo o un pacto) existe en relaciones socialmente estrechas. Generalmente se basa en puntos de coincidencia heredados o creados como resultado de compromisos para toda la vida y un contacto personal frecuente. El capital social de unión puede caracterizarse por intensos sentimientos de conexión, que pueden incluir sentimientos de preocupación, afecto e interés por el otro como los que existen entre los miembros de una familia, en las parejas comprometidas, entre las personas que han sido socios comerciales durante mucho tiempo o los miembros de una minoría oprimida.

El capital social de vinculación (piénsese en los eslabones de una cadena que tienen el mismo tamaño y resistencia y están sometidos a la misma tensión) existe en relaciones sociales medianamente estrechas y en la mayoría de los casos se basa en puntos de coincidencia adquiridos, a veces derivados de compromisos a mediano plazo. El capital social de vinculación puede caracterizarse por sentimientos moderadamente intensos de conexión, como el respeto, la confianza y el compañerismo que pueden existir entre colegas, compañeros de trabajo, personas que realizan tareas parecidas o que comparten responsabilidades similares, y los miembros de un mismo club, comunidad o equipo deportivo.

El capital social de aproximación (imaginemos un puente que conecta dos masas continentales de diferentes superficies, recursos y poblaciones) existe en las relaciones asimétricas entre personas que tienen pocos puntos de coincidencia, un contacto personal limitado y a menudo diferencias importantes en cuanto a los recursos que poseen. El capital social de aproximación puede caracterizarse por sentimientos asimétricos de conexión, como los que pueden existir entre un empleador y un empleado, un profesor y un estudiante, una persona famosa y un admirador, el gobernante de un

---

<sup>7</sup> Estas definiciones de unión, vinculación y aproximación no deben confundirse con las de Putnam, quien establece una distinción entre el capital social de aproximación, que genera vínculos entre grupos, y el capital social de unión, que crea vínculos intragrupos. En adelante se usará capital social de unión (*bonding*), capital social de vínculos (*linking*) y capital social de aproximación (*bridging*). Estos mismos términos también se usan como de lazos, escalera y puente, respectivamente.

país y un ciudadano, una autoridad política y un elector, o un estudiante y una persona notable de tiempos pasados.

La estabilidad de las inversiones en capital social que uno haga en personas de recursos similares está vinculada a la simetría de las relaciones. Si en una relación social las personas se proporcionan mutuamente diferentes niveles de capital social, la persona que recibe mayor cantidad de capital social podrá explotar esa relación. Sin embargo, esa explotación suele traer aparejada una disminución del capital social del explotador, que continuará hasta que existan niveles simétricos de capital social en la relación. Las relaciones de aproximación pueden constituir una excepción al requisito de la simetría, ya que en ellas la desigualdad de recursos sociales y materiales hace posible la persistencia de las relaciones asimétricas. Como ejemplo de relación asimétrica persistente puede mencionarse la existente entre los padres de un niño consentido y éste.<sup>8</sup>

Una de las razones por las que pueden existir asimetrías en las relaciones de aproximación es que a menudo las personas que presentan distintos niveles de recursos sociales y materiales pueden tener diferentes deseos de invertir en capital social. Las personas ricas en recursos podrán mostrarse reacias a incrementar el capital social que brindan a quienes están en una posición inferior en términos de recursos, porque pueden verse obligadas a hacerlo en condiciones preferenciales. En cambio, las personas que tienen menos recursos pueden querer aumentar sus inversiones de capital social en los ricos, porque al incrementar ese capital social tendrán un mayor acceso a los recursos.

Por último, y para que el análisis del tema no quede incompleto, debemos mencionar la forma negativa del capital social: los sentimientos de antipatía. La antipatía suele ser el resultado de la falta de puntos de coincidencia y crea conflictos relacionados con los resultados económicos, los valores, el poder y la información. En este documento se define el capital social negativo como la antipatía que siente una persona o un grupo por otra persona o grupo. Esa antipatía puede abarcar sentimientos de rechazo, falta de interés, hostilidad, desprecio, falta de respeto, falta de responsabilidad o desconfianza hacia otra persona o grupo.

---

<sup>8</sup> Becker (1981) escribió sobre este tema en su *Tratado de la familia*, en que describe la relación entre un niño consentido y sus padres.

Son consecuencias del capital social negativo la renuencia a compartir, la falta de disposición a prestar ayuda o a participar en intercambios mutuamente beneficiosos, los actos de exclusión, el fraude, la discriminación y la guerra.<sup>9</sup> Mientras la solidaridad genera beneficios adicionales como consecuencia de los esfuerzos constructivos realizados para ayudar a un amigo, la antipatía siente satisfacción cuando se perjudica a un enemigo, aunque ello implique ganarse otro peor.

## El capital social y los términos de intercambio

Existen pruebas cada vez más claras de que el capital social altera los términos y niveles del intercambio. Dawes, McTavish y Shaklee (1977) descubrieron que cuando a los participantes en experimentos sobre bienes públicos se les permitía hablar entre sí, cooperaban en un 72% de las veces. En cambio, cuando se les exigía que adoptaran sus decisiones en forma anónima, solamente cooperaban el 31% de las veces. Frey y Bohnet (2001) informaron que la consideración por los demás aumentaba de 12% a 78% cuando se permitía el diálogo antes de iniciar un juego del «Dilema del prisionero». De manera similar, esa actitud de consideración se elevaba de 26% a 48% cuando se permitía el diálogo antes de comenzar un juego del “Dictador”. Sobre la base de sus estudios, Frey y Bohnet llegaron a la conclusión de que:

«Cuando las personas se comunican entre sí, las situaciones de conflicto se atenúan debido a que se manifiesta una mayor «consideración por el otro». Las personas tienden a actuar en forma menos egoísta y toman más en cuenta el interés de los demás participantes. En una situación como la del juego del *Dilema del prisionero*, las personas están dispuestas a contribuir al bien común actuando en forma más cooperativa y menos individualista» (p. 104).

Robison y Schmid (1991) descubrieron que sobre los automóviles usados se aplicaba un descuento de hasta 14% a familiares en situación de pobreza, ninguno a los extraños, y se recargaba un 23% a los vecinos desagradables. Siles, Robison y Hanson (1994) llegaron a la conclusión de que una relación positiva entre los empleados de un banco y sus clientes protegía a los bancos de la competencia en las tasas de interés sobre los certificados de depósito. En

---

<sup>9</sup> Observamos por primera vez el poder de la hostilidad durante un estudio realizado para medir los descuentos y recargos en la venta de automóviles usados (Robison y Schmid, 1991). Posteriormente, lo confirmamos en otros estudios. Por ejemplo, en un estudio sobre los precios mínimos de venta de terrenos, la hostilidad determinaba un recargo de más del 18% sobre el precio, lo que de hecho impedía el intercambio de tierras entre quienes mantenían esas relaciones de hostilidad (Robison, Myers y Siles, 2002).



un estudio realizado por Robison, Myers y Siles (2002) con respecto a un grupo de 1500 granjeros del medio oeste de los Estados Unidos, se observó que en las ventas a familiares y amigos se aplicaba un 8% de descuento, mientras que a los vecinos poco amistosos se les cobraba un recargo del 16%. Perry y Robison (2001) constataron que las mejores tierras del condado de Linn, en el estado de Oregón, tendían a comercializarse únicamente entre familiares. Además, descubrieron que un extraño que comprara 80 acres de tierra agrícola sin riesgo de clase II por medio de un corredor inmobiliario tendría que pagar más del 20% de lo que pagaría un vecino.

El capital social tiene, entre otras, las siguientes consecuencias:

- Las personas o los grupos poseen capital social cuando son objeto de los sentimientos de solidaridad de otras personas o grupos.
- Las personas o los grupos aportan capital social cuando experimentan sentimientos de solidaridad hacia otras personas o grupos.
- Quienes poseen capital social tienen acceso a los recursos de quienes proporcionan ese capital en condiciones más favorables que las que cabría esperar en relaciones más distantes.
- El aumento del capital social fomenta la cooperación, altera los términos y niveles del intercambio, fomenta los intercambios, reduce el individualismo, internaliza los factores externos y produce un aumento de las inversiones en bienes públicos o con un alto costo de exclusión realizadas por personas y grupos que poseen capital social.
- El capital social conduce a la creación y el apoyo de instituciones formales y no formales, así como a la creación de redes entre esas instituciones y el capital social.
- El capital social existente dentro de un grupo puede conducir a la discriminación y exclusión de las personas o grupos que no formen parte de él.
- El capital social existente dentro de un grupo puede conducir a determinadas personas o grupos a actuar en detrimento de las instituciones y normas sociales que generan gastos públicos en beneficio de los pocos miembros de sus redes ricas en capital social.

## **B. ¿Qué es el paradigma del capital social?**

Un paradigma es una descripción de un tema que abarca las definiciones, la identificación y descripción de variables y las relaciones causa-efecto esperadas. A medida que los paradigmas maduran, la opinión propuesta sobre dicho asunto recibe la aceptación general de los expertos en el tema. Un paradigma maduro puede facilitar la acción cooperativa en un ámbito determinado, puesto que reduce los conflictos y gastos inherentes a la concertación de un acuerdo. El paradigma del capital social describe la influencia que ejercen las relaciones sobre las transacciones sociales, emocionales y económicas, y contiene conceptos extraídos de casi todas las ciencias sociales.

La importancia del paradigma del capital social no radica en que sus elementos individuales sean totalmente nuevos, aunque algunos de ellos pueden tener nombres nuevos, sino en que, al reunir los diversos elementos del paradigma y examinar su interdependencia, se ha aprendido mucho más que cuando esos elementos se estudiaban en forma separada. En efecto, al hacerlo se mejora nuestra capacidad de comunicarnos con otras disciplinas y diversas orientaciones prácticas. Esta comunicación más fluida, que se logra merced a un vocabulario común, permite a personas de diferentes orientaciones trabajar juntas en torno de un mismo problema. Por ejemplo, gracias al paradigma del capital social, hoy sabemos mucho más acerca de la pobreza y la forma de reducirla que lo que sabíamos antes, cuando el problema se estudiaba exclusivamente desde la perspectiva de la economía o de alguna otra disciplina.

Los elementos del paradigma del capital social comprenden el propio capital social, los bienes socioemocionales, los valores afectivos, las redes, las instituciones y el poder. A continuación se analiza cada uno esos elementos.

### **Bienes socioemocionales**

El conocimiento de sí mismo y la autoestima son fundamentales para el bienestar socioemocional y físico del ser humano (Whetten y Cameron, 1995). Rogers (1961) sugirió que existía una necesidad humana básica de autoestima que, según observó en sus casos clínicos, era más poderosa que las necesidades fisiológicas. Homans (1971) escribió: “Todas las pruebas indican que para muchos hombres la aprobación social es una recompensa valiosa, y que difícilmente llega a saciarse de ella” (p. 457). Hayakawa (1962) sostuvo que la primera ley de la vida no era el instinto de conservación, sino la necesidad de preservar la imagen de uno mismo. Maslow (1962) señalaba que: “Tendemos a tener miedo de saber todo aquello que nos pueda infundir

desprecio por nosotros mismos, o que nos pueda hacer sentir inferiores, débiles, insignificantes, malvados, infames” (p. 57). Harris (1981) observó que, en la mayoría de los casos, el conocimiento de sí mismo se adquiere en contextos sociales que dependen de las reacciones de los demás.

Los bienes socioemocionales son emociones que se expresan entre personas que muestran aprobación, manifiestan interés o brindan información que aumenta el propio conocimiento y la autoestima. Dado que los bienes socioemocionales satisfacen la necesidad fundamental de conocimiento de sí mismo y autoestima del ser humano, son valorados en el intercambio y algunas veces pueden ser canjeados por bienes y servicios materiales. El intercambio de bienes socioemocionales constituye el medio primario de inversión en capital social.<sup>10</sup>

Una de las características importantes de los bienes socioemocionales es que son elegidos, y su elección influye en la asignación de recursos. Al describir la elección entre bienes socioemocionales y otros bienes, Elster (1998) observaba: “... lo que se argumenta no es que las emociones [los bienes socioemocionales] determinan totalmente la elección, o que no existe un intercambio con concesiones recíprocas entre las recompensas emocionales y otro tipo de recompensas, sino que es el propio intercambio el que se ve modificado por una de las recompensas que se canjean” (p. 73).

Los primeros economistas reconocieron la importancia de los bienes socioemocionales, o lo que Becker (1974) llama ingreso social. Nassau Senior, uno de los primeros economistas clásicos, escribió que “el deseo de ser reconocido ... es un sentimiento que, por su universalidad y constancia, por estar presente en todos los hombres y en todas las épocas, por acompañarnos desde la cuna y no abandonarnos hasta la tumba, puede considerarse la más poderosa de todas las pasiones humanas” (en Marshall, 1975, p. 87). Hochschild (1983) describió los esfuerzos de las industrias por producir bienes emocionales mediante el “trabajo emocional”.

A pesar de la atención que se prestó muy tempranamente a la importancia de las relaciones sociales, a medida que comenzó a formalizarse la teoría de la demanda por parte del consumidor, conceptos como el de bienes socioemocionales empezaron a recibir menos atención. Becker (1974) describió el proceso de transición durante el cual se iba diluyendo el interés por el ingreso social o los bienes socioemocionales: “A medida que la teoría de la demanda del consumidor se iba impregnando de un mayor rigor, variables como el reconocimiento, un buen nombre o la benevolencia se iban relegando cada vez más hasta desaparecer. En general, se supone que cada

---

<sup>10</sup> Este párrafo se basa en el excelente resumen de Whetten y Cameron (1995) sobre el conocimiento de sí mismo (pp. 56 a 58).

persona o familia cumple una función de utilidad que depende directamente de los bienes y servicios que consume” (p. 1065).

Los bienes socioemocionales merecen ser incluidos en la teoría del intercambio porque casi todos los intercambios personalizados de bienes y servicios materiales incluyen también un intercambio de bienes socioemocionales. Por ejemplo, un empresario puede realizar una operación financiera en un banco y obtener a cambio un beneficio financiero. Si además el personal del banco le brinda una atención cordial que reafirma la autoestima del empresario, el banco le habrá proporcionado a su cliente tanto servicios financieros como bienes socioemocionales que también son apreciados. Los bancos en general reconocen que pueden aumentar la lealtad de sus clientes si les brindan ambas cosas: servicios financieros y bienes socioemocionales (Siles, Robison y Hanson, 1994).

Para producir bienes socioemocionales se requiere capital social (Robison, Schmid y Barry 2002). Por lo tanto, la modalidad de intercambio que incluye tanto bienes y servicios materiales como bienes socioemocionales se verá afectada por la distribución del capital social. Además, los términos del intercambio dependerán de la cantidad relativa de bienes y servicios materiales y de bienes socioemocionales que se ofrezcan a cambio. En algunos casos puede ofrecerse un bien material a cambio únicamente de bienes socioemocionales o de un capital social ampliado. Es el caso de un obsequio que se entrega a una persona en una ocasión especial. Finalmente, y debido a que los bienes socioemocionales pueden sustituir a otros bienes en un intercambio, pueden cumplir la función de la moneda. Las personas que tienen capital social están en condiciones de canjear los bienes socioemocionales por dinero en un intercambio, y reducir el volumen de capital financiero necesario para culminar sus transacciones. Por ejemplo, los vecinos amistosos suelen prestarse cosas como huevos, azúcar o cortadoras de césped. En esos casos, se intercambian bienes materiales por capital social y bienes socioemocionales.

Los términos del intercambio se describen a menudo en función de los bienes y servicios materiales y del capital financiero que son objeto de la transacción. Sin embargo, cuando en un intercambio se incluyen bienes socioemocionales, los términos de dicho intercambio, medidos en bienes y servicios materiales y capital financiero, se modifican de acuerdo con el capital social de las partes en la transacción. Por ejemplo, cuando las partes comparten un capital social de unión, la importancia relativa de los bienes socioemocionales incluidos en el intercambio será mayor que cuando comparten un capital social de vinculación. Además, es más probable que exista simetría en las cantidades relativas de bienes socioemocionales y bienes y servicios materiales que se intercambian cuando se está en presencia de un capital social de unión o de vinculación. En el cuadro III.1 se resume la forma en que los distintos tipos de capital social pueden influir en los términos del intercambio.

Cuadro III.1  
POSIBILIDADES DE INTERCAMBIO

<b>Descripción de las posibilidades de intercambio entre las personas A y B cuando existe capital social de unión, de vinculación y de aproximación</b>		
	B brinda a A principalmente bienes socioemocionales	B brinda a A principalmente bienes y servicios materiales
A brinda a B principalmente bienes socioemocionales	Estas transacciones requieren de capital social de unión	Estas transacciones requieren capital social de aproximación
A brinda a B principalmente bienes y servicios materiales	Estas transacciones requieren de capital social de aproximación	Estas transacciones tienen lugar entre personas con capital social de vinculación, o pueden darse entre extraños cuando existen instituciones formales que organizan las transacciones

Fuente: Elaboración propia.

La inclusión de bienes socioemocionales en los intercambios tiene importantes consecuencias económicas. Las modalidades del intercambio de bienes y servicios materiales no necesariamente se ajustan a las pautas que maximizan la eficiencia o los beneficios materiales, ni es probable que eliminen la pobreza si no se modifica la distribución del capital social. Además, es posible que no se produzcan las modalidades de intercambio pronosticadas por el Teorema Coase, que predice la generación de intercambios sobre la base de pautas económicas eficientes (Kahneman, Knetsch y Thaler, 1990).

En las relaciones que se caracterizan por su capital social, los bienes socioemocionales se producen mediante actos de cooperación, entrega de obsequios, intercambio de información, transmisión recíproca de información de apoyo, y uso mancomunado de los recursos. En relaciones distantes u hostiles, las personas tratan de obtener bienes socioemocionales mediante el consumo ostensible, la exclusión y actos competitivos destinados a establecer la superioridad y controlar y reasignar los recursos (Veblen, 1908). Si bien estos actos pueden generar algunos bienes socioemocionales para los ganadores, es inevitable que causen perjuicios socioemocionales a los perdedores, quienes podrán responder con sentimientos de creciente antipatía y el firme deseo de poner al ganador en desventaja en alguna competencia futura. En esencia, el consumo ostensible y otras actividades que apuntan a establecer la superioridad, reducen el capital social de las partes en la transacción, demostrando la falta de puntos de coincidencia.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Reconocemos, por supuesto, que el consumo ostensible puede estar motivado por otros deseos, como demostrar que uno está vinculado con determinadas causas, partidos o personas. El hecho de usar una chaqueta de un determinado equipo deportivo constituye un ejemplo de consumo ostensible, que apunta a demostrar apoyo a la vinculación con un grupo en particular.

Uno de los desafíos que plantea la reducción de la pobreza es que no solamente exige una mejor distribución de los recursos, sino también un cambio en las relaciones entre pobres y ricos. La desigualdad y la antipatía acompañan tanto a pobres como a ricos. Es menos probable que quienes sostienen relaciones de antipatía intercambien recursos, ya que en cada intercambio incluirán bienes socioemocionales negativos y aumentarán el volumen de capital financiero necesario para culminar la transacción. En consecuencia, los intercambios entre personas con sentimientos recíprocos de antipatía suelen ser mutuamente desventajosos. Pueden mencionarse como ejemplos los pleitos judiciales, los actos competitivos con intención de empañar la reputación del otro, las acciones de bloqueo dirigidas a impedir a otra persona el uso de determinados recursos, y por último, los actos de violencia entre los que se cuentan la guerra y las lesiones personales.

A continuación se describen algunas de las consecuencias de los bienes socioemocionales que forman parte del paradigma del capital social:

- El valor de un intercambio puede acrecentarse mediante la inclusión de bienes socioemocionales. Sin embargo, como éstos dependen del capital social, en igualdad de circunstancias quienes posean capital social tendrán mayores posibilidades de realizar intercambios que aquellos que carezcan de él.
- Dado que el intercambio se ve facilitado por el capital social de una persona, que puede utilizarse para producir bienes socioemocionales, las modalidades de dicho intercambio reflejan las inversiones realizadas en capital social.
- Los bienes socioemocionales pueden sustituir al dinero y los bienes materiales en un intercambio. Como resultado de ello, el precio en dinero de un objeto que se intercambia quizás no refleje la totalidad de su valor medido en unidades monetarias. Es más, cualquier cambio en la proporción de bienes socioemocionales que se incluyen en un intercambio modificará los términos de éste, medidos en unidades monetarias.

### **Valores afectivos**<sup>12</sup>

Hay ocasiones en que los bienes socioemocionales incorporan a objetos tales como mascotas, poemas, fotos, lugares, promesas, artículos personales,

---

<sup>12</sup> El término “valor afectivo” fue sugerido por Janet Bokemeier para distinguir los sentimientos de solidaridad por un objeto, de los sentimientos de solidaridad por una persona.

tradiciones y leyes, o están incorporados en éstos. Cuando los bienes socioemocionales se incorporan en un objeto o se asocian con él, modifican el significado y el valor de ese objeto. El valor afectivo es el cambio que se produce en el valor de un objeto debido a los bienes socioemocionales incorporados en él. Las personas que valoran los bienes socioemocionales incorporados en un objeto, probablemente también comparten valores afectivos. Las personas que no valoran los bienes socioemocionales incorporados en un objeto, probablemente tampoco aprecian el objeto por su valor afectivo.

Otra noción estrechamente vinculada al concepto de valor afectivo es lo que Thaler (1980) denominaba “efecto patrimonial”, es decir, el mayor valor que adquiere un bien para una persona cuando ese bien pasa a formar parte de su patrimonio individual. En una serie de experimentos cuidadosamente diseñados, Kahneman, Knetsch y Thaler (1990) demostraron que el valor de objetos como tazas de café, bolígrafos y binoculares, aumentaba para las personas una vez que éstas adquirían la propiedad de los mismos. Estos autores asociaban este incremento de valor a una aversión a la pérdida. También señalaban que no todos los objetos demostraban ese efecto patrimonial. Concretamente, no lo demuestran aquellos objetos que tienen sustitutos perfectos, como las monedas u otras unidades monetarias.

Otro concepto relacionado con el valor afectivo es lo que se ha dado en llamar “valores de existencia”. Al respecto, Krutilla (1967) escribió: “Cuando se trata de la existencia de una gran maravilla panorámica o de un ecosistema único y frágil, su conservación y continuidad constituyen una parte importante del ingreso real de muchas personas a quienes la extinción de especies o el deterioro de un lugar de gran belleza paisajística causan una profunda angustia y una sensación de verdadero empobrecimiento relativo” (p. 779).

Los efectos patrimoniales y los valores de existencia son compatibles con lo que denominamos valores afectivos. Los bienes socioemocionales pueden incorporarse en un objeto cuando se adquiere la propiedad de éste. En efecto, cuando se tiene la propiedad de un objeto, es probable que la autoestima y el conocimiento de sí mismo que tiene su dueño se asocien con él. Por el contrario, puede suceder que se incorporen bienes emocionales en un objeto sin que se transfiera la propiedad de éste. Por ejemplo, un intercambio de bienes socioemocionales puede estar vinculado a una experiencia vivida con un amigo en el Gran Cañón, lo que incorporará un valor afectivo a esa maravilla de la naturaleza.

Si bien aún falta mucho para llegar a determinar la forma en que se originan los valores afectivos, hemos identificado dos posibilidades. El primer origen posible de dichos valores es la asociación de un objeto con una persona que posee altos niveles de capital social. Si un familiar respetado

le da un objeto personal a otro familiar, ese objeto puede adquirir un valor afectivo debido al capital social que existe entre quien entrega y quien recibe el objeto. Unas flores a un amigo, una carta a un admirador o el reconocimiento de un experto son ejemplos de esta categoría. Una segunda posibilidad es la creación de valores afectivos como resultado de la aprobación social. Supongamos que una persona obtiene un título académico, es elegida para un determinado cargo o adquiere una propiedad. La aprobación social que se manifiesta en estos casos produce la incorporación de bienes socioemocionales en ese título, cargo público o propiedad, y les atribuye el valor afectivo correspondiente.

Por último, puesto que los valores afectivos dependen de la creación de bienes socioemocionales y de capital social, los cambios que se produzcan en este último pueden modificar los valores afectivos. Los divorcios suelen traer aparejada la “liquidación” de objetos que una vez fueron de propiedad común de ambos cónyuges, pero que han perdido su valor afectivo. El valor afectivo de los objetos que recuerdan a equipos deportivos o a personas famosas a menudo cambia en función de los triunfos y las derrotas de esos equipos y los éxitos o fracasos de esas personas famosas. A diferencia del efecto patrimonial y los valores de existencia, los valores afectivos pueden variar con el tiempo, dependiendo de los bienes socioemocionales que contribuyan a mantener ese valor.

Los bienes de gran valor afectivo son más difíciles de intercambiar que los bienes cuyo valor está vinculado a sus propiedades físicas, ya que los propietarios de bienes de gran valor afectivo suelen tener dificultades para encontrar compradores interesados que también valoren el objeto por los bienes socioemocionales incorporados en él. Existen algunos objetos, como las obras de arte o los bienes de interés histórico, que tienen efectivamente un alto valor afectivo generalmente aceptado, y para los cuales se pueden encontrar interesados dispuestos a adquirirlos. Sin embargo, los casos más comunes se refieren solamente a un pequeño grupo de personas que comparten el mismo valor afectivo respecto de ese objeto; por lo tanto, las oportunidades de intercambio son limitadas. Otra dificultad que existe para canjear bienes de gran valor afectivo por su precio en unidades físicas, es que algunas veces la transacción trae aparejado un costo de capital social. Mary Todd Lincoln, esposa de Abraham Lincoln, fue vilipendiada por todos cuando vendió las camisas y otros efectos personales de su esposo a fin de reunir dinero para pagar sus deudas personales. “Bienes de tan elevado valor afectivo no deberían canjearse por dinero”, se le dijo (Baker, 1987). Es mucho más frecuente que el intercambio de bienes de gran valor afectivo se realice mediante donaciones o legados entre personas con capital social de unión.



A veces adquirimos bienes de escaso valor material, pero pagamos gustosos precios altos que exceden la utilidad física de dichos bienes, con el fin de poder incorporarles bienes socioemocionales. Por ejemplo, uno puede comprar un obsequio de bajo costo que no llega a vincularse a bienes socioemocionales porque su compra representa un sacrificio insignificante. Sin embargo, un obsequio similar, con poca utilidad material pero de un costo elevado, puede adquirir un valor afectivo porque su compra requirió un gran sacrificio. Robert Frank (1999) describe otros ejemplos de esfuerzos por incorporar bienes socioemocionales en objetos mediante su compra a un precio elevado.

El reconocimiento de la importancia de los bienes socioemocionales y de los valores afectivos ha inducido a los fabricantes de determinados productos a contratar habitualmente a personas famosas para vincularlas a esos productos, aumentando así la posibilidad de que esas importantes conexiones incorporen valores afectivos en ellos. El hecho de contar con el auspicio de una persona que posee un capital social destacado resulta esencial para incorporar bienes socioemocionales en determinado objeto. De lo contrario, habrá pocos compradores dispuestos a aceptar el valor afectivo del producto. Por lo tanto, es más probable que compremos un producto asociado a una persona famosa, que el mismo objeto pero sin esa asociación (Tye, 1998).

A continuación se describen algunas características de los valores afectivos:

- Cuando el valor de un objeto se atribuye principalmente a su valor afectivo, los únicos compradores potenciales serán las personas que valoren los bienes socioemocionales incorporados en el objeto.
- Cuando el dueño de un objeto le incorpora una gran cantidad de bienes socioemocionales que probablemente no sean compartidos por los posibles compradores, ese objeto rara vez saldrá a la venta en el mercado. Es por ello que los objetos que se guardan como recuerdo rara vez se comercializan, salvo cuando su dueño fallece.
- Todo aquél que desee comprar un objeto que reviste para él un valor afectivo, estará dispuesto a pagar por ese objeto más de lo que vale materialmente. Hay coleccionistas que han pagado millones de dólares por pelotas de béisbol con valor afectivo, cuando podrían haber comprado pelotas con propiedades físicas similares por unos pocos dólares.

- Los objetos inmateriales pueden adquirir un valor afectivo. Por ejemplo, las leyes y costumbres que se obedecen de buen grado a menudo tienen un valor afectivo. De lo contrario, sería necesario ofrecer otro tipo de motivación para que fueran respetadas. Por ejemplo, hay estados que han promulgado leyes que exigen a los ciclistas el uso de cascos. Dado que para algunas personas esta exigencia contiene un valor afectivo negativo, la ley a menudo no se cumple y es difícil imponerla.
- Cuando asociamos un objeto con una persona que nos desagrada o una causa que desaprobamos, se crean valores afectivos negativos. Como ejemplo de objetos con valores afectivos negativos para algunas personas pueden citarse las estatuas de Buda con siglos de antigüedad destruidas por los talibanes en Afganistán. Con frecuencia, los bienes personales de los individuos o grupos que inspiran rechazo adquieren un valor afectivo negativo. Son ejemplo de ello los bienes personales de las parejas divorciadas, los símbolos del partido nazi y la publicidad de los abogados especializados en juicios por lesiones personales.

En el cuadro III.2 se resumen las relaciones existentes entre el capital social, los bienes socioemocionales y los valores afectivos.

Cuadro III.2  
**RESULTADOS DE LAS RELACIONES<sup>13</sup>**

<b>Descripción de los resultados del intercambio de bienes materiales y socioemocionales entre las personas A y B, vinculadas entre sí por capital social</b>		
	B brinda a A principalmente bienes socio emocionales.	B brinda a A principalmente bienes y servicios materiales.
A brinda a B principalmente bienes socioemocionales	A y B aumentan su utilidad y su consumo de bienes socio emocionales. El capital social de A y B se incrementa. Los objetos asociados al intercambio adquieren valor afectivo para A y B.	B consume bienes socioemocionales. El bienestar económico de A aumenta. El capital social de B que reside en A se incrementa. El intercambio de objetos materiales puede adquirir valor afectivo para A.
A brinda a B principalmente bienes y servicios materiales	A consume bienes socioemocionales. El bienestar económico de B aumenta. El capital social de A que reside en B se incrementa. El intercambio de objetos materiales puede adquirir valor afectivo para B.	Aumenta el bienestar económico de A y B. El capital social de A y B puede incrementarse.

Fuente: Elaboración propia.

## Redes

En las relaciones humanas existe capital social (de unión, vinculación y aproximación). Las redes pueden utilizarse para describir las modalidades de las relaciones o el lugar en que reside el capital social de una persona. Por supuesto, la solidez de las relaciones varía, y no todas las redes están conectadas mediante capital social. Por ejemplo, nuestra red puede abarcar a todas las personas empleadas en nuestro lugar de trabajo. Sin embargo, es probable que en esa red no todas las personas estén conectadas por su capital social.

Creemos que lo que han afirmado otros es cierto: a menudo generamos capital social y construimos redes conectadas por éste mientras nos dirigimos hacia otros lugares para desempeñar otras tareas. Por ejemplo, los miembros de un equipo pueden generar capital social cuando cooperan en aras de una

<sup>13</sup> Las filas y las columnas de los cuadros III.1 y III.2 son idénticas; sin embargo, las celdas del cuadro III.2 reflejan resultados, mientras que las del cuadro III.1 describen los distintos tipos de capital social.

meta común. O descubrir entre ellos puntos de coincidencia que no sabían que existían, y convertir el capital social latente en capital social efectivo. De esa manera, las redes no conectadas por capital social pueden transformarse en redes que sí lo están.

Las redes pueden tener muy diversas estructuras, entre ellas la jerárquica, la lineal y la difusa. Una organización puede tener una estructura formal de redes, pero el capital social puede conducir a la creación de redes de facto conectadas por ese capital social. Por ejemplo, una supervisora puede pensar que ella es el centro de la red de empleados, cuando en realidad los empleados poseen una red conectada por capital social que no incluye a esa supervisora. A medida que aumentan las conexiones de capital social dentro de una red, el acceso de una persona a los recursos y la información también se incrementa. Sin embargo, cuando las conexiones que tiene una persona dentro de una red de capital social aumentan, también se eleva el costo de mantenimiento de esos contactos, especialmente si se mide en función del tiempo que se le dedica. Afortunadamente, la existencia de sistemas de comunicación rápidos y de bajo costo, como el correo electrónico y los teléfonos celulares, ha reducido considerablemente el costo financiero de mantenerse en contacto.

Una característica importante de las redes es su permeabilidad. Las redes basadas en puntos de coincidencia heredados son menos permeables que las que se basan en rasgos comunes adquiridos. En algunos casos, las redes impermeables han sido señaladas y criticadas como impedimentos para el progreso económico (Olson, 1982). En otros casos, se ha observado y afirmado que el deterioro de las redes permeables es la causa de la decadencia de las tradiciones cívicas (Putnam, 1995).

La mayoría de las redes conectadas por capital social se mantienen a través del contacto personal y el aprendizaje experimental. A veces, las redes impersonales de capital social pueden mantenerse debido a la presencia de valores afectivos compartidos. Por ejemplo, algunas personas que pertenecen a organizaciones internacionales como iglesias, clubes de servicio, organizaciones políticas y asociaciones comerciales, se sienten conectadas entre sí aunque no se conozcan personalmente. Sus puntos de coincidencia y valores afectivos compartidos les proporcionan un capital social latente, que sólo requiere el contacto personal para activarse. La existencia de ese capital social latente es posible porque todos ellos saben que comparten valores afectivos respecto de determinados credos, conceptos y objetos.

Las redes resuelven el conflicto que existe entre quienes consideran que el capital social es un concepto micro, y quienes opinan que es un concepto macro. En un sentido, el capital social es un concepto micro porque es aportado por personas. Por otra parte, es un concepto macro porque reside en redes que pueden superponerse, y sirve para conectar a diferentes

segmentos de la sociedad. También es un concepto macro en el sentido de que la afinidad es algo que se aprende culturalmente (se hereda), y no constituye el resultado de ningún esfuerzo individual consciente. Por último, una red puede ejercer influencias tanto micro como macro, pudiendo desalentar el comportamiento oportunista de uno de sus miembros, porque el costo de no hacerlo le acarrearía la repulsa de todos los demás miembros de la red. Es por ello que las redes pueden desempeñar una importante función en el mantenimiento de las reglas y normas aceptadas.

Cada estructura de red tiene consecuencias para la eficiencia económica y la generación de capital social (Burt, 1992). A continuación se mencionan algunas de las consecuencias de las redes en el paradigma del capital social:

- Es más probable que quienes participan en redes ricas en capital social actúen sobre la base de los intereses compartidos entre los miembros de la red, que en beneficio de personas extrañas a ésta.
- A medida que aumenta el capital social dentro de una red, también crece la productividad y se reducen las diferencias de ingresos entre sus miembros, aunque pueden ampliarse las diferencias en términos de productividad e ingresos entre los miembros de la red y quienes no son miembros de ella. Por esta razón, una de las causas de la pobreza puede estar relacionada con la exclusión de los pobres de las redes productivas.
- Las redes pueden diferenciarse por su grado de permeabilidad. Las que se basan en puntos de coincidencia heredados son menos permeables que las derivadas de puntos de coincidencia adquiridos.
- Cuando para ser miembro de una red se requieren características o puntos de coincidencia heredados, ello puede constituir un obstáculo para el desarrollo y la reducción de la pobreza.
- Cuando para ser miembro de una red se requieren características adquiridas, ello facilita el desarrollo, ya que las redes pueden adaptarse a los cambios demográficos y las nuevas oportunidades.
- Las asimetrías en las relaciones que forman parte de las redes crean obstáculos para el flujo de los recursos. Por ejemplo, si existe capital social entre las personas A y B, y entre A y C, pero existen relaciones hostiles entre B y C, la red será inestable y el flujo de recursos se verá restringido.

## Instituciones

Las instituciones son las normas que hacen posible que se realicen intercambios ordenados y significativos. También establecen derechos de propiedad, requisitos para adquirir la calidad de miembro, normas sobre solución de controversias y procedimientos para la creación de nuevas instituciones. Las instituciones son el producto de la reacción colectiva de los miembros de la red ante las acciones de otros. A menudo surgen como consecuencia de normas que establecen responsabilidades. Las instituciones también reflejan la distribución del capital social, e influyen a su vez en la forma en que dicho capital se generará en el futuro. Cuando no hay instituciones, reina el caos.

Las instituciones pueden ser de carácter formal o informal (Stiglitz, 2000). Las instituciones informales desarrollan comportamientos derivados de los posibles aumentos o la amenaza de reducción del capital social. Estas instituciones no están codificadas. En la mayoría de los casos, las instituciones informales existen como normas de comportamiento generalmente aceptadas dentro de una red. Son ejemplos de instituciones informales la manera en que las familias celebran los cumpleaños y otros eventos especiales, las prácticas de duelo aceptadas, el cuidado de niños y ancianos y la responsabilidad por los demás en épocas de penurias.

Las instituciones informales están mejor preparadas para organizar intercambios de bienes socioemocionales y bienes de gran valor afectivo. Los intercambios organizados por instituciones informales no siempre producen eficiencia económica, medida en términos materiales (por ejemplo, el jefe contrata al hijo de su hermana, aunque no sea un trabajador eficiente). Por otra parte, las instituciones informales pueden aumentar la eficiencia económica cuando se pide al jefe que contrate al hijo de su hermana porque éste actuará con lealtad, mientras que otros empleados pueden adoptar una actitud oportunista. Sin embargo, en las economías desarrolladas debemos ser capaces de intercambiar bienes y servicios con personas que no sean miembros de nuestras redes de unión, y cuando esos intercambios se realicen con extraños requeriremos la intervención de instituciones formales.

Las instituciones formales son las normas sociales generalmente aceptadas que se aplican incluso entre extraños. En la gran mayoría de los casos, las instituciones formales se establecen por escrito y se comunican a través de medios públicos, y se aceptan o modifican mediante procedimientos formales. El mantenimiento y la legitimidad de las instituciones formales dependen en parte de su valor afectivo, creado en relaciones de capital social. Si no fuera así, el costo de mantenerlas mediante incentivos materiales o económicos superaría en definitiva sus posibles

beneficios. Las instituciones formales pueden amenazar a los transgresores potenciales con la eventual ganancia o pérdida de bienes económicos o con sanciones materiales. Pero éstas sólo son eficaces cuando el porcentaje de transgresores potenciales es reducido.

Una economía desarrollada debe contar con instituciones formales que permitan a los extraños realizar intercambios entre sí. De lo contrario, se limitarían las posibilidades de obtener beneficios a partir de las habilidades y la producción de los demás mediante el intercambio. Si los pobres no aceptan las instituciones formales, se verán excluidos de las ventajas que ofrece la economía formal. No obstante, para que las instituciones formales puedan recibir valores afectivos de los pobres, éstos deben participar en la creación y el mantenimiento de esas instituciones, y obtener algún beneficio de su existencia. Por ello, uno de los desafíos más importantes que enfrentan los países y comunidades en desarrollo es el de incorporar bienes socioemocionales en las instituciones formales. Además, las instituciones formales no deben entrar en conflicto con las instituciones informales.

Una de las principales diferencias entre las instituciones formales y las informales es su radio de aplicación. El radio de las instituciones formales tiene generalmente mayor alcance que el de la mayoría de las instituciones informales, que suele ser de carácter más local. Las instituciones informales cuentan normalmente con el apoyo de redes ricas en capital social. En cambio, las instituciones formales con radios de mayor alcance dependen en más alto grado de los valores afectivos. Sin embargo, las instituciones formales e informales están estrechamente vinculadas entre sí. Las instituciones formales deben ser legitimadas por las instituciones informales si desean mantenerse sin recurrir a la fuerza o la amenaza; y cuando existen instituciones informales que están en conflicto con las formales, puede ser necesario aplicar medidas punitivas para mantenerlas. A fin de ilustrar la conexión existente entre las instituciones formales e informales, consideremos las instituciones formales representadas por los códigos tributarios. Hay quienes aprovechan el alto costo de la vigilancia fiscal para evadir el pago de los impuestos que les corresponden. Sin embargo, en las sociedades desarrolladas, que tienen códigos tributarios apropiados, la mayoría paga sus impuestos porque considera que es lo correcto, no por temor a que lo descubran si incurre en evasión.

Con frecuencia, la creación de instituciones formales va acompañada de conflictos, debido a su necesidad de imponer costos además de distribuir beneficios. De hecho, hay quienes pueden acrecentar su poder prometiendo beneficios a determinados grupos a expensas del erario público. El capital social es fundamental para reducir los conflictos vinculados a la creación y el mantenimiento de las instituciones formales. Las sociedades que carecen de un nivel mínimo de capital social no están dispuestas a trabajar juntas en

el marco de las instituciones vigentes, aunque no prevalezca el punto de vista personal. De hecho, uno de los parámetros fundamentales para medir el nivel de capital social que posee un organismo de gobierno es su capacidad de crear y mantener sus instituciones formales, sin provocar insurrección o generar violencia. Las verdaderas democracias son la prueba *prima facie* de la existencia de capital social a nivel general en un país. Los gobiernos coercitivos son testimonio de su inexistencia.

## Poder

El poder se refiere a la capacidad que tiene una persona de influir en las acciones de otra (Boulding, 1989). El poder se ejerce mediante recompensas o sanciones potenciales. Algunas fuentes de poder pueden estar vinculadas al capital o a los recursos que controla una persona que ejerce el poder. Por ejemplo, el poder de comprar votos depende del capital financiero que uno tenga. El capital humano puede conferir poder por medio de las habilidades o los conocimientos superiores que tenga una persona. Por otra parte, el capital social puede ser un medio de ejercer una forma distinta de poder, que Boulding denomina el poder del “abrazo”.

Es indudable que no todo el capital social de una persona tiene el mismo valor. El capital social de las personas que carecen de otros tipos de recursos puede proporcionar bienes socioemocionales, pero no el acceso a otras clases de recursos en condiciones preferenciales. Si alguien necesita un préstamo, le será útil contar con un amigo en el banco. Si necesita un tratamiento jurídico preferencial, le será útil conocer a un juez.

El poder que se obtiene mediante sanciones también puede adoptar la forma de sanciones financieras. Sería el caso de quien amenaza con negarse a realizar un intercambio o una operación comercial, o con entablar un juicio, o con coartar las posibilidades de percibir ingresos de un competidor. El poder que se logra mediante el uso del propio capital social puede adoptar la forma de pérdida de la calidad de miembro, exclusión, subvaloración y pérdida de prestigio. Finalmente, pueden existir formas ilegales de sancionar, como son recurrir a la violencia física, no respetar los derechos de propiedad de otra persona o utilizar falsos argumentos para aplicar sanciones.

La tragedia de los pobres es que cuentan con muy poco poder para cambiar su situación. Disponen de escasos recursos financieros y su capital social a menudo reside en redes en las que hay pocas personas con poder que puedan ayudarlos. Para la mayoría de ellos, la posibilidad de huir de la pobreza depende de su capacidad de generar capital social con personas muy diferentes a ellos mismos, mediante lo que Granovetter (1973) llamaba lazos débiles.



Los bienes socioemocionales se encuentran a menudo incluidos en el intercambio de otros bienes y servicios. En igualdad de circunstancias, las personas que poseen un capital social que produce bienes socioemocionales tienden a preferir los intercambios que se realizan dentro de sus propias redes de capital social. (En realidad, es probable que los bienes de gran valor afectivo se intercambien solamente dentro de redes ricas en capital social). Debido a que los niveles y términos de esos intercambios son diferentes a los de los intercambios que se realizan con personas que carecen de capital social, no podemos encarar el estudio de la reducción de la pobreza como un estudio de agentes independientes que solamente actúan en aras de su propio interés, como a menudo sugieren los modelos neoclásicos habituales. Por el contrario, debemos ver a los agentes económicos individuales y sus redes de capital social como unidades cuyo análisis reviste una importancia crítica.

### **C. ¿Quiénes son los pobres y qué relación existe entre su situación y el capital social?**

#### **¿Quiénes son los pobres?**

El Banco Mundial ha prestado un valioso servicio al entrevistar a personas pobres y darles la oportunidad de describirse a sí mismas y a su situación. Ellas nos dicen que las penurias que les impone la pobreza no son solamente el resultado de la privación de bienes y servicios materiales, sino también de la falta de estima, respeto e inclusión. La pobreza es, al parecer, consecuencia de la privación tanto de bienes y servicios materiales, como de bienes socioemocionales.

Una de las características de los pobres es que no tienen puntos de coincidencia con la gente de posición acomodada. Con demasiada frecuencia, los pobres y los ricos asisten a distintas escuelas, viven en lugares separados, comen apartados unos de otros, practican sus cultos en momentos y lugares diferentes, contraen matrimonio con personas de su misma condición y reciben atención médica en distintos lugares. La frecuente segregación de los pobres del resto de la sociedad les recuerda que son diferentes.

Una forma de caracterizar a los pobres es utilizar la matriz de actividades y redes que se describe en el cuadro III.3. Entre las actividades descritas en las filas de la matriz se incluyen actos de consumo, intercambios en el mercado, cultos religiosos, obras de beneficencia, tareas relacionadas con el empleo, eventos deportivos, actividades políticas, celebraciones comunitarias, actividades educativas, esparcimiento y viajes, y actividades

Cuadro III.3  
HORAS DE PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES DENTRO DE DETERMINADAS REDES

Actividades	Redes con capital social de vinculación y aproximación																		
	Red con capital social de unión		Redes de miembros de clubes deportivos y de servicio de la familia ampliada		Redes de empleados de organizaciones directivas de instituciones		Partidos políticos religiosos		Comunidades		Otras redes, por ejemplo mercados		Sub-totales						
	Redes de familiares inmediatos y de miembros de la familia ampliada	Redes de miembros de clubes deportivos y de servicio de la familia ampliada	Organizaciones de empleados	Juntas directivas de instituciones	Partidos políticos	Grupos religiosos	Comunidades	Otras redes, por ejemplo mercados	Sub-totales										
Actividades de consumo	$X_1$	$X_2$	$X_3$	$X_4$	$X_5$	$X_6$	$X_7$	$X_8$	Total de horas de participación en redes	Porcentaje $X_1$	Porcentaje $X_2$	Porcentaje $X_3$	Porcentaje $X_4$	Porcentaje $X_5$	Porcentaje $X_6$	Porcentaje $X_7$	Porcentaje $X_8$	100%	
Actividades de distribución																			
Culto religioso																			
Obras de beneficencia																			
Actividades productivas																			
Actividades políticas																			
Celebraciones comunitarias																			
Actividades educativas																			
Actividades de esparcimiento y viajes																			
Actividades diversas																			
Horas dedicadas a actividades diversas en redes seleccionadas																			
Porcentaje de tiempo dedicado a actividades diversas en redes seleccionadas																			

Fuente: Elaboración propia.

diversas. Las redes, que se describen en las columnas de la matriz, incluyen redes integradas por familiares inmediatos y miembros de la familia ampliada, clubes deportivos y de servicio, organizaciones de empleados, juntas directivas de instituciones, partidos políticos, grupos religiosos, comunidades y otras redes, incluidas las integradas por máquinas.

Si se completara la matriz con respecto a una persona determinada, las celdas contendrían el número de horas de vigilia de esa persona durante el período de tiempo que dedica a cada una de las actividades que se producen dentro de una red en particular. Las cifras que aparecen en la última fila del cuadro representarían porcentajes y sumarían 100%. Si bien los pobres y los ricos participan en muchas actividades similares, los pobres parecen hacerlo dentro de un menor número de redes, y a menudo en redes integradas por otras personas pobres que carecen de los recursos necesarios para huir de la pobreza. En el cuadro III.3 se podría describir esta concentración del capital social y las actividades de una persona, asignando el tiempo de esa persona a un número de celdas menor que el que correspondería a los ricos.

Entre las personas que suelen formar parte de las redes menos numerosas y de menor cantidad de recursos se incluyen los miembros de hogares encabezados por un solo progenitor (habitualmente la madre) que nunca se ha casado, familias rurales no propietarias de bienes y otros grupos minoritarios que no se han integrado en la sociedad por sus costumbres particulares o sus características comunes heredadas. Por último, puede haber miembros de la población mayoritaria que forman parte de redes menos numerosas y con pocos recursos, porque no se han conectado con personas que comparten características similares a las suyas.

Nuestra premisa es que la pobreza se relaciona en parte con la falta de capital social de una persona dentro de redes ricas en recursos. De acuerdo con nuestra hipótesis, esta ausencia de capital social restringe el acceso de los pobres al capital físico, humano y financiero. Cuando una persona carece de capital social dentro de redes ricas en recursos, no solamente ve limitado su acceso a esos recursos, sino que a menudo, cuando logra acceder a ellos, se encuentra en una posición desventajosa en comparación con quienes gozan de capital social. En la sección siguiente destacaremos la conexión que existe entre el capital social y la reducción de la pobreza.

## **Causas de la pobreza**

Gran parte de la política económica actual se basa en lo que se denomina el modelo tradicional. Este modelo tradicional se fundamenta en principios económicos ampliamente aceptados, ya señalados por Adam Smith en 1776. En la presente sección examinaremos el modelo tradicional, su promesa de prosperidad y los motivos por los que algunos creen que no ha logrado eliminar

el problema de la pobreza persistente. A continuación, ampliaremos el modelo tradicional al examinar de qué manera se alteran sus consecuencias cuando se le observa a través de la lente del paradigma del capital social.

### **El modelo tradicional y la pobreza**

En el modelo tradicional se hace hincapié en que el desarrollo y la prosperidad dependen de nuestras oportunidades de especializarnos y realizar intercambios. Adam Smith, reconocido como el padre del pensamiento económico, ilustró este principio con sus observaciones acerca de los fabricantes de alfileres. Observó que un solo trabajador podía fabricar apenas un alfiler por día. Sin embargo, 10 trabajadores, cada uno de ellos especializado en una etapa del proceso de fabricación de alfileres y trabajando en forma conjunta, podían producir más de 48000 alfileres por día. Actualmente, el principio de que la especialización determina un aumento de la productividad se aplica en todo el mundo.

La especialización incrementa la productividad individual, permitiendo que determinadas habilidades se perfeccionen mediante la práctica reiterada. Por ello, cuando las tareas se dividen y las personas se especializan, no solamente aportan una mayor destreza a cada etapa del proceso de producción, sino que a menudo aportan recursos e información que resultan esenciales para el logro de la eficiencia. Sin embargo, para que haya especialización debe haber instituciones que organicen la coordinación de las tareas y la distribución de los productos. Por supuesto, la creación y el mantenimiento de tales instituciones requiere que exista capital social.

Cuando las personas se especializan, dejan de producir algunos bienes y servicios que son fundamentales para su bienestar. Para obtener esos bienes y servicios que ya no producen, realizan intercambios con los demás. Por lo tanto, si en una economía las personas se especializan, también deben realizar intercambios, y en ese proceso se tornan dependientes de lo que producen otros. También en este caso, las actividades de intercambio exigen la presencia de instituciones que tengan el respaldo de un capital social. A medida que la especialización y los intercambios han ido adquiriendo alcance mundial, el bienestar económico de los países se ha tornado aún más interdependiente. Por lo tanto, la situación económica imperante en un país puede afectar al bienestar de quienes comercian con él. También puede tener los efectos de un seguro, en el sentido de que las condiciones económicas desfavorables en un país pueden compensarse con las condiciones económicas favorables imperantes en otro.

Los países que no confían en otros, o que no reconocen las ventajas de la especialización y el intercambio, adoptan políticas de autosuficiencia. Sin embargo, las enseñanzas del pasado muestran que las políticas de autosuficiencia rara vez tienen éxito. La historia y la experiencia han dado

la razón a Adam Smith. La especialización y el intercambio son necesarios para el progreso económico.

Si el intercambio se limitara al trueque, las oportunidades de comerciar se verían sumamente restringidas. Solamente podría realizar un intercambio todo aquel que fuera capaz de encontrar a alguien que produjera lo que él desea y a su vez deseara lo que él produce. Por ese motivo se inventó el dinero. En lugar de limitar las oportunidades de intercambio a quienes producen un artículo deseado, el dinero hace posible el intercambio con casi todas las personas que producen algo de valor. En efecto, el dinero nos permite adquirir lo que deseamos mediante dos operaciones de intercambio. Intercambiamos lo que nosotros producimos por dinero, y luego intercambiamos el dinero por aquello que deseamos y que es producido por otros. El concepto tradicional pone el énfasis en la importancia de los mercados, donde los bienes pueden ser evaluados en términos de dinero y donde las instituciones formales permiten a los extraños comerciar.

Si el intercambio se limitara al dinero en efectivo, las oportunidades de comerciar se verían limitadas, porque rara vez existe una sincronización perfecta entre nuestros ingresos y gastos. Por esa razón se inventó el crédito. En lugar de limitar nuestras oportunidades de comprar e invertir al dinero en efectivo, el crédito se intercambia por fondos prestados para la compra de bienes y servicios que pagaremos en el futuro. El desarrollo de una economía y la posibilidad de prosperidad personal están vinculados a la disponibilidad de crédito.

Finalmente, el concepto tradicional resalta el hecho de que, para que la especialización sea eficiente y el intercambio aumente el bienestar, los participantes deben estar motivados por la posibilidad de obtener un beneficio personal, que en la mayoría de los casos se mide en términos de bienes y servicios materiales y de acceso al poder y a posiciones jerárquicas.

El concepto tradicional del desarrollo ha conducido con frecuencia a la formulación de políticas bastante predecibles. Uno de los aspectos más importantes en los que se ha centrado la atención de la política económica, derivado del concepto tradicional de desarrollo, ha sido el fomento de la especialización y el intercambio. Una forma de promover la especialización y el intercambio es reducir el costo de las transacciones. Como consecuencia de ello, muchas veces se han aprobado normas restrictivas que limitan el comercio y se han reducido los aranceles y los derechos de importación y exportación.

Un segundo foco de atención de las políticas han sido las medidas destinadas a recompensar las iniciativas que apuntan a mejorar la comunicación entre la oferta y la demanda. Los impuestos elevados y las políticas de bienestar social generosas, así como otras restricciones al

comercio, suelen generar oposición porque pueden distorsionar las señales provenientes de la oferta y la demanda que se manifiestan en los mercados y que motivan el intercambio, la especialización y la aceptación de riesgos.

Un tercer foco de atención de las políticas, derivado del modelo tradicional, ha sido el de fomentar la adopción de medidas monetarias y fiscales dirigidas a estabilizar las monedas. La finalidad de esta política es proporcionar un medio de intercambio estable y reducir el riesgo de inversión.

Finalmente, hay políticas que apuntan a crear instituciones diseñadas para garantizar el goce de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los acuerdos celebrados entre socios comerciales. En algunos artículos que se han escrito recientemente sobre este tema, se sostiene que los pobres pueden estar en situación de desventaja porque sus derechos de propiedad no están garantizados. Por ejemplo, De Soto (2000) aduce que en muchos casos los pobres crean capital en forma de viviendas, pero como no tienen títulos de propiedad saneados, no pueden usar ese capital como garantía para la obtención de otras formas de capital.

El modelo tradicional ha sido reconocido por sus numerosos éxitos y, en la mayoría de los casos, demostrado ser un sistema económico más eficiente que las demás opciones, incluidas las economías centralmente planificadas. Sin embargo, y a pesar de esos éxitos, la pobreza sigue existiendo en forma persistente, incluso en los países desarrollados. Los críticos del modelo tradicional citan varias razones para explicar por qué éste no ha sido capaz de eliminar la pobreza.

En primer lugar, los beneficios derivados de la especialización y el intercambio son recibidos por quienes tienen la destreza y los recursos productivos necesarios, que a menudo son heredados, y no adquiridos o determinados por las fuerzas del mercado. Cuando los trabajadores carecen de recursos, incluidos el crédito y las habilidades que son objeto de demanda en el mercado, se ven excluidos de los beneficios de la especialización y el intercambio. Por supuesto, la solución para un trabajador cuyas habilidades no tengan demanda es la reconversión. Pero en muchos casos, el trabajador carece de los recursos necesarios para adquirir una nueva capacitación.

La globalización y la reestructuración de las modalidades de intercambio dentro de una economía favorecen a los que gozan de movilidad y tienen una adecuada capacitación. Los pobres, que suelen carecer de movilidad y capacitación, a menudo se van quedando atrás, ya que los cambios que se producen en la economía exigen nuevos conocimientos. En ocasiones, las oportunidades de participar en nuevas redes productivas están estructuradas para favorecer a determinados grupos con características heredadas, como grupos étnicos o religiosos, o a los jóvenes. Éstas y otras

formas de discriminación a menudo perjudican a los pobres. Por último, los cambios que se producen en las oportunidades económicas, como consecuencia de la globalización de los mercados y la reestructuración de las economías, pueden ser un incentivo para que algunas personas redistribuyan sus inversiones en capital social. Esta redistribución puede tener consecuencias adicionales para los pobres.

Todos los intercambios tienen lugar en un entorno institucional. Las instituciones o las normas que describen las condiciones del intercambio también asignan beneficios y costos, y a menudo son controladas por una elite que las administra en beneficio propio y de sus amigos. Son pocas las conexiones que existen entre los pobres y los poderosos y, por consiguiente, las normas rara vez favorecen a los primeros.

En un mundo interdependiente, los actos de una persona afectan a las demás. Si la persona A utiliza un terreno para construir una casa, ese mismo terreno no podrá ser usado por B con el mismo fin. Lo mismo se aplica cuando A utiliza el aire o el agua para la eliminación de residuos. El modelo tradicional presume que estas oportunidades tienen dueño, y pone el énfasis en los intercambios posteriores. Sin embargo, la índole del desarrollo depende de quién tiene qué para intercambiar. Los pobres sencillamente tienen poco para intercambiar (es decir, tienen pocas cosas que representen un costo para los demás). Aunque consigan los mejores términos de intercambio, seguirán siendo pobres. La transmisión de la propiedad depende fundamentalmente del capital social (es decir, de la estima y el reconocimiento de una persona por otra). Los ricos no cederán sus derechos de privilegio respecto de las oportunidades, a menos que consideren que los receptores son personas valiosas en lugar de objetos que pueden manipularse. Si a los ricos les importan los pobres, sienten realmente un mayor bienestar cuando ceden a los pobres algunos derechos de propiedad.

### **El paradigma del capital social y la pobreza**

La idea central de este documento es que una de las causas importantes de la pobreza persistente es la falta de capital social que tienen los pobres dentro de redes ricas en recursos. Asimismo, partimos de la hipótesis de que cualquier opinión informada acerca del desarrollo económico y la reducción de la pobreza debe tener en cuenta la influencia del capital social en la productividad de otras formas de capital y la distribución de los beneficios. Consideremos ahora la contribución del paradigma del capital social al modelo tradicional y a nuestra interpretación de las causas de la pobreza persistente.

En el modelo tradicional se sugiere que las personas se especializan y realizan intercambios de acuerdo con sus posibilidades de obtener un beneficio material y financiero. El paradigma del capital social añade a esa

premisa que los términos y niveles del intercambio dependen no solamente del deseo de una persona de obtener bienes y servicios materiales y activos productivos, sino también del capital social de esa persona y de su necesidad de recibir bienes socioemocionales.

En el paradigma del capital social se reconoce que valoramos e intercambiamos bienes socioemocionales, además de bienes y servicios materiales. En realidad, sostiene que los intercambios casi siempre incluyen algún bien socioemocional. Es más, puesto que el intercambio de bienes socioemocionales tiende a producirse con mayor frecuencia en relaciones ricas en capital social, los términos y niveles del intercambio de bienes y servicios materiales suelen favorecer y alentar la especialización y el intercambio entre quienes poseen capital social. Por lo tanto, el capital social de una persona influye en la productividad de sus recursos materiales y de otro tipo. Según nuestra hipótesis, los pobres, que suelen carecer de capital social dentro de redes ricas en recursos, con frecuencia deben realizar sus intercambios en condiciones desventajosas. Además, muchas veces no disponen de información sobre oportunidades de progreso, porque no tienen contactos de aproximación con redes ricas en capital social.

En el modelo tradicional se predice que, en ausencia de costos de transacción, la producción tiene lugar en condiciones óptimas, en vista de las instituciones existentes y la distribución de recursos en vigor. En cambio, el paradigma del capital social sugiere que las asignaciones de recursos están sujetas a la influencia del capital social, y que la producción de activos materiales puede no ocurrir en forma óptima, ni siquiera en presencia de una distribución predeterminada de los recursos y los derechos (por ejemplo, la contratación de familiares no calificados puede estar motivada por la necesidad de preservar el capital social del contratante, más que por el logro de la eficiencia económica). Además, el paradigma del capital social subraya que la distribución de los recursos no es necesariamente un factor preestablecido, y que los cambios en dicha distribución están en gran parte motivados por los cambios en la distribución del capital social.

En el paradigma del capital social también se establece una conexión entre la distribución del capital social y la del ingreso. Esa conexión es directa. La distribución del capital social altera los términos y niveles del intercambio, y éstos a su vez influyen en la distribución del ingreso. Por lo tanto, la distribución del capital social debe reflejarse en la distribución del ingreso de los hogares. De esta deducción puede extraerse otra nueva conclusión: que la distribución del ingreso de los hogares puede modificarse si se altera la distribución del capital social. Además, la conexión existente entre la distribución del capital social y la del ingreso también permite predecir que las sociedades integradas por personas desconectadas entre sí y carentes de capital social estarán en una situación económica desventajosa, ya que esa falta de capital social desalentará el intercambio y la especialización.



Es un hecho ampliamente reconocido que la inversión insuficiente en bienes con un alto costo de exclusión, como las carreteras, la salud pública y la seguridad, contribuye a la persistencia de la pobreza. El modelo tradicional sugiere que las personas deben estar motivadas por el interés personal para invertir en bienes con un alto costo de exclusión (a veces denominados bienes públicos). En cambio, el paradigma del capital social amplía la definición de los resultados que pueden considerarse beneficiosos para el interés personal. Por ejemplo, una persona puede tener interés en invertir en bienes públicos, si esa inversión beneficia a las personas en las que reside su capital social. Una persona puede invertir también en bienes públicos, si a cambio recibe bienes emocionales. O puede invertir en bienes públicos, si el lugar que apoyará encierra para ella valores afectivos.

Una forma de mejorar la disposición de las personas a invertir en los bienes públicos que reciben sus comunidades, es aumentar su apego a un determinado lugar o a su comunidad. Cuando los miembros de una comunidad comienzan a sentir que están conectados entre sí y se forma entre ellos un capital social de vinculación, se sienten también más dispuestos a invertir en bienes que benefician a la comunidad. Además, a medida que se acrecientan sus intercambios de bienes socioemocionales, es probable que esos bienes se incorporen a su comunidad y atribuyan al lugar un valor afectivo. Cuando no existen sentimientos de conexión y capital social, es menos probable que se produzcan intercambios de bienes socioemocionales y de bienes y servicios materiales, y lo más probable es que no aumente el valor afectivo atribuido a determinados lugares.

El paradigma del capital social también tiene consecuencias para el comercio. En el modelo tradicional, el dinero y el crédito permiten que todos los intercambios se limiten a dos etapas. Se canjean bienes y servicios por dinero, y se usa el dinero obtenido para adquirir otros objetos. En el paradigma del capital social, dicho capital y los bienes socioemocionales pueden cumplir la función del dinero y el crédito. En algunos casos, pobres y ricos logran una mayor eficiencia en sus intercambios al utilizar bienes socioemocionales e inversiones en capital social. Imaginemos por ejemplo que la persona A le hace un favor a la persona B (por ej., la reparación de su automóvil), con la única expectativa de que, en algún momento, B también hará algo por A. Sus expectativas o su confianza funcionan como el crédito. O imaginemos cuánto más sencillo sería obtener ayuda de un amigo para terminar una reparación, utilizando nuestro propio capital social, que tratar de llegar a un acuerdo financiero cuando no existe un mercado establecido que permita asignar un valor a dicha ayuda. En esos casos, el capital social es como el crédito y el dinero, y puede ser utilizado en múltiples intercambios. Es más, debido a que es duradero, puede guardarse hasta el momento en que uno lo necesite, aunque se requiere cierto grado de mantenimiento.

En el modelo tradicional se equipara el bienestar a la posibilidad de acceder a los recursos materiales y financieros, y a veces reconoce el valor que éstos tienen para la obtención de bienes de alto nivel social. En el paradigma del capital social se sugiere que los bienes socioemocionales también son importantes para el bienestar, y que difícilmente pueden ser producidos por uno mismo. Por lo tanto, para la mayoría de las personas los bienes socioemocionales solamente pueden obtenerse mediante intercambios en determinados entornos sociales. Este reconocimiento aporta un elemento adicional de apoyo al énfasis que pone el modelo tradicional en la circunstancia de que todos somos verdaderamente interdependientes, de que cada uno de nosotros es “una parte del todo”.

Finalmente, en el modelo tradicional se reconoce que en algunos casos los mercados no prosperan, y que ese fracaso impide el desarrollo económico. El paradigma del capital social sugiere que las fallas del mercado a menudo se relacionan con una ausencia de capital social, y a veces con relaciones hostiles que crean condiciones desfavorables para el intercambio, debido a la existencia de valores afectivos negativos. De hecho, las pruebas indican que entre grupos hostiles se producen pocos intercambios.

En el paradigma del capital social se predice que, en ausencia de instituciones formales y de una sociedad conectada en general entre sí, el capital social sustituirá a otras formas de capital. En esos casos, el capital social de una persona no solamente proporciona bienes socioemocionales, sino que además es el recurso que facilita el intercambio y la supervivencia económica. Por supuesto, el capital social que se utiliza para la mayoría de los fines económicos no resulta tan eficiente como el dinero, pero puede ser usado como un sustituto parcial. La meta es y debe ser pasar de economías dependientes del capital social a economías basadas en instituciones formales, respaldadas por valores afectivos. En efecto, cuando el número de personas que integran las redes de intercambio supera el nivel hasta el cual es posible mantener un capital social personalizado (como debe suceder en todas las economías estructuradas y desarrolladas), es preciso establecer instituciones formales y darles apoyo.

El capital social de los pobres, aunque puede concentrarse y residir en redes de pocos recursos, representa igualmente para ellos un recurso importante que utilizan ampliamente. Por ejemplo, en algunas comunidades de Nicaragua, los pobres utilizan su capital social para cubrir los gastos de los servicios fúnebres. En otros casos, los pobres intercambian su capital social para hacer frente a gastos médicos de emergencia u obtener raciones de supervivencia durante crisis económicas. De hecho, el capital social de los pobres representa para ellos la diferencia entre sobrevivir o no. Los pobres pagan con sus servicios y respeto futuros.

Debido a que el capital social de los pobres suele estar concentrado geográficamente, los pobres se muestran a menudo reacios a intentar siquiera aprovechar las nuevas oportunidades económicas, porque ello les significaría perder las ventajas que les ofrece su red. Esta inmovilidad de los pobres puede constituir un obstáculo importante para su desarrollo económico, puesto que la globalización y otros ajustes del mercado a menudo exigen la reubicación y participación en nuevas redes, y ambas cosas son difíciles para los pobres.

En síntesis, en el paradigma del capital social se reafirma el modelo tradicional y se agregan nuevos elementos de comprensión de las causas de la pobreza. En el paradigma se sugiere que la ausencia de capital social en redes ricas en recursos puede generar términos y niveles de intercambio desfavorables para los pobres, y limitar su capacidad de aprovechar las nuevas oportunidades económicas. Además, en ausencia de capital social, lo más probable es que los propietarios actuales del capital físico y las oportunidades no los compartan con los pobres. Por último, en el paradigma del capital social también se sugiere que, en ausencia de capital social de vinculación, las comunidades tienden a invertir de manera insuficiente en bienes públicos, y que las consecuencias negativas de esa política recaen en forma desproporcionada sobre los pobres. Es más, las pruebas indican que la distribución del capital social altera los términos y niveles del intercambio, y que éstos a su vez influyen en la distribución del ingreso, cuya falta de uniformidad refleja la desigualdad en la distribución del capital social.

#### **D. ¿Qué pruebas existen de que el capital social puede ser utilizado para reducir la pobreza?**

Afortunadamente, en muchas de las “mejores” prácticas de desarrollo ya se utiliza con eficacia el capital social (Smith, 2001) y muchas de ellas tienen elementos en común. Dichas prácticas amplían las redes de los pobres, mejoran su acceso a los recursos en condiciones favorables, aumentan el valor afectivo atribuido a determinados lugares, crean capital social de vinculación y aproximación al conectar a personas de diversos orígenes, incrementan las inversiones en bienes públicos y modifican las instituciones en beneficio de los pobres.

En esta Conferencia se pondrá el énfasis en el uso del capital social para mejorar la situación de los pobres. A continuación, se mencionan algunos ejemplos de la forma en que se ha utilizado el capital social, o de estudios que vinculan el capital social a la situación de los pobres.

- Uno de los primeros estudios que se hicieron sobre el capital social demostró que el nivel de educación alcanzado se

relacionaba con el entorno de capital social de los estudiantes (Coleman, 1990).

- Los países con altos niveles de confianza gozan de importantes ventajas económicas (entre ellas, economías de escala), en comparación con las sociedades que tienen bajos niveles de confianza (Fukuyama, 1995).
- Las comunidades con una fuerte sociedad civil y un alto grado de asociación han prosperado más que las que tienen niveles reducidos de participación cívica (Putnam, Leonardi y Nanetti, 1993).
- La disparidad en el ingreso de los hogares parece disminuir cuando aumentan las variables asociadas a mayores niveles de capital social (Robison y Siles, 1999).
- La posibilidad de adquirir tierras de buena calidad depende del capital social de cada uno (Perry y Robison, 2001).
- Existe una relación positiva entre el crecimiento económico nacional y la confianza (Knack y Keefer, 1997).
- A medida que aumentan los contactos de intercambio de una persona, también lo hacen sus ingresos (Fafchamps y Minten, 1998).
- Cuando se otorga a las comunidades el poder de seleccionar y administrar sus propios proyectos de desarrollo, las inversiones tienen mejores resultados y crece el capital social de las comunidades (Robison, Siles y Owens, 2002).
- Abundan los ejemplos de destrucción y pobreza derivadas de la hostilidad o del capital social negativo, que distorsionan e incrementan el costo de las transacciones, y reducen las posibilidades de especialización. La guerra, la delincuencia, la corrupción, las amenazas, la discriminación, los actos de terrorismo y la destrucción del medio ambiente son actos de hostilidad que aumentan la pobreza.
- El éxito de las maquiladoras de Yucatán (México) depende de su capital social (Biles, Robison y Siles, 2001).
- Las prácticas de conservación de recursos utilizadas en el Altiplano han sido asociadas al capital social (Swinton, 2000).
- La formación de capital social trajo aparejada una mejora en el mantenimiento de un sistema de riego y uso compartido del agua (Uphoff, 2000).

- Se han organizado con éxito asociaciones de ahorro e inversión mediante el uso de capital social (Adams y Fitchett, 1992).
- La adopción de tecnologías depende de los lazos sociales (Isham, 1999).

## **E. ¿Qué políticas propone el paradigma del capital social?**

En una sección anterior se describieron los vínculos existentes entre la persistencia de la pobreza y la falta de capital social en redes ricas en recursos. En esta sección se examinarán algunas políticas de reducción de la pobreza que pueden proponerse en atención a esos vínculos.

### **Medidas propuestas**

Una vez identificada la ausencia de capital social en redes ricas en recursos como causa importante de la pobreza, se proponen a continuación algunas formas de incrementar los recursos de capital social de los pobres.

El aumento del capital social de los pobres no sólo mejora su acceso a bienes socioemocionales, sino que también amplía sus posibilidades de acceder a otros recursos. Muchas de las medidas que se proponen a continuación no sólo permiten aumentar el capital social, sino que también generan otros beneficios, entre los que se incluye un mayor volumen de capital humano, instituciones fortalecidas y un nivel más elevado de intercambios y especialización. En algunos casos se tendrá sencillamente que admitir que, antes de proponer medidas, será necesario responder algunas preguntas. Esas preguntas aún sin respuesta se describen al final de esta sección. Recordamos a la Conferencia que las medidas que se proponen a continuación pretenden ser el punto de partida, y no el punto final, de los debates sobre políticas de reducción de la pobreza.

### **Enseñanza pública**

Dado que para la formación de capital social se necesita la interacción entre las distintas clases económicas de la sociedad, ella se debe fomentar siempre que sea posible. La participación en la enseñanza pública constituye una de las oportunidades más importantes de interacción entre grupos diferentes. Cuando estudiantes de distintos niveles socioeconómicos participan en una experiencia educativa similar, se crean puntos de coincidencia adquiridos y se puede formar capital social de aproximación. Además, la participación de los niños en experiencias educativas similares brinda algunas veces a los padres la oportunidad de crear redes ricas en

capital social y participar en ellas. Cuando las experiencias educativas dividen por clase social o por nivel de ingresos (educación privada para los ricos *versus* educación pública para los pobres), se refuerza la actual distribución del capital social basada en la riqueza.

Por lo tanto, proponemos un aumento de la inversión en la enseñanza pública, y el reconocimiento de ésta como un bien público prioritario. La educación no llegará nunca a representar una oportunidad de aproximación mientras el sistema de enseñanza pública no se considere una alternativa viable a la educación privada. La enseñanza pública sólo será capaz de generar capital social de aproximación cuando atraiga a estudiantes de todos los niveles económicos y sociales. Además, un sistema viable de enseñanza pública puede ser un medio de generar capital social de aproximación entre los padres, al condicionar las inversiones en educación a la creación de redes de apoyo formadas por los padres y a la demostración de que se ha inscrito en las escuelas a estudiantes de distintos niveles socioeconómicos.

### **Educación para adultos**

En algunos países, la pobreza persiste en determinados grupos porque no hablan el idioma generalmente aceptado. Las personas que integran un grupo limitado por el idioma en la mayoría de los casos se comunican y asocian con personas que comparten ese rasgo lingüístico restringido. Como resultado de ello, a menudo no se forma capital social de aproximación entre esos grupos y el resto de la sociedad, porque falta ese punto de coincidencia tan importante que es un idioma en común. Las personas que no hablan el idioma generalmente aceptado tienen menos probabilidades de sentirse conectadas a sus instituciones o de participar en la economía formal. Es posible que los empleadores y las autoridades del gobierno pasen por alto las necesidades y la contribución que pueden hacer las personas que carecen de determinados conocimientos lingüísticos, porque éstas no pueden comunicarse eficazmente. A consecuencia de ello, hay personas pobres que se encuentran a menudo en una posición de desventaja en las transacciones y que quedan excluidas de las oportunidades de especialización e intercambio. Dificultades similares, con los mismos resultados, enfrentan las personas que no saben leer o carecen de alguna otra habilidad fundamental en términos de capital humano que les impide participar plenamente en la economía.

Por lo tanto, es necesario ofrecer oportunidades de educación a los adultos que carezcan de conocimientos lingüísticos, que no sepan leer o escribir, o que requieran otro tipo de capacitación. Anteriormente, la inversión en educación para adultos se consideraba estrictamente una inversión en capital humano. Si bien la inversión en educación para adultos puede incrementar el capital humano, genera como beneficio adicional un mayor

capital social basado en un rasgo común adquirido: la alfabetización. El hecho de reunirse para aprender también crea oportunidades de intercambio de bienes socioemocionales y formación de capital social. Por ello, la educación para adultos constituye tanto una inversión en capital humano como en capital social, de la que se espera una elevada tasa de rentabilidad.

El paradigma del capital social nos recuerda que en la mayoría de los intercambios personalizados, incluida la prestación de servicios educativos, también se produce un intercambio de bienes socioemocionales. El valor de estos bienes, incluidas las inversiones en educación, puede determinar el éxito o fracaso de esas inversiones. Existe un conjunto importante de pruebas que respaldan la afirmación de que el rendimiento escolar o académico depende del entorno de capital social en que se educan los estudiantes (y los adultos) (Coleman, 1988). En consecuencia, deben tomarse medidas para garantizar que los servicios de enseñanza no contengan bienes socioemocionales negativos. Estas medidas pueden requerir políticas destinadas a poner de relieve determinadas características comunes, como el deseo y la capacidad de aprender, y a restarle importancia a las diferencias económicas existentes entre los estudiantes, con normas como la exigencia de usar el mismo uniforme para obviar las diferencias en el nivel económico de los estudiantes. Es necesario que los grupos de apoyo formados por los padres produzcan bienes socioemocionales que alienten a los estudiantes, respalden a los profesores y presionen a las autoridades encargadas de formular las políticas para que sigan dando apoyo a la educación.

En el caso de la educación para adultos, recomendamos experimentar con una amplia gama de iniciativas. Las diferencias culturales pueden exigir el empleo de diversos métodos en distintas circunstancias. Es indudable que la educación logra los mejores resultados cuando existen relaciones ricas en capital social entre quienes participan en la experiencia educativa.

### **Énfasis en la participación**

La mayoría de los países prestan apoyo a los programas de investigación que producen resultados útiles. Sin embargo, muchos de esos importantes resultados nunca son aprovechados por las personas que podrían beneficiarse de ellos, porque quienes necesitan la información no están en condiciones de acceder a ella o aplicarla. Debido a la ausencia de capital social entre los responsables de la investigación y los pobres que podrían beneficiarse de sus resultados, los beneficios derivados de las actividades de investigación raramente llegan a estos últimos. Esta falta de capital social determina que las investigaciones carezcan de valor afectivo, y que los pobres sean escépticos con respecto a que las ventajas que se obtendrán realmente de la aplicación de los resultados de las investigaciones estarán a la altura de los beneficios prometidos.

La información necesaria nunca llega a los pobres, debido también a la falta de programas de participación bien organizados, que garanticen la comprensión y aplicación de los resultados provechosos de las investigaciones por quienes más podrían beneficiarse de ellos. Existe en muchas partes una apremiante necesidad de contar con un sistema que permita transmitir información básica a los pobres sobre higiene, cuidado personal y los peligros inherentes a las sustancias nocivas. El éxito de las medidas de difusión o participación depende de la existencia de capital social entre los proveedores y los receptores de la información.

Por lo tanto, es necesario capacitar y potenciar a las personas que están conectadas a la comunidad, para que éstas a su vez proporcionen información y capacitación a su comunidad. Quizás se podría fortalecer la conexión existente entre esas personas y su comunidad, si ésta última se encargara de elegir y apoyar a esas personas. Por ello, resulta importante fortalecer el capital social existente entre quienes brindan información y capacitación y quienes las reciben. Se podría fomentar la creación de un compromiso entre los pobres y las personas que tienen los conocimientos y la capacitación necesarios, exigiendo a los que realizan actividades de investigación con el apoyo de fondos públicos que demuestren, como condición para seguir recibiendo ese apoyo, que sus resultados se han aplicado en beneficio de una amplia gama de clientes, incluidos los pobres.

### **Transferencia de tecnología**

Las nuevas tecnologías están relacionadas con las actividades de divulgación. A menudo carecen de valores afectivos y sustituyen a tecnologías anteriores que habían adquirido un valor afectivo. Cuando estas tecnologías son proporcionadas por personas conocidas por los posibles usuarios, los valores afectivos tienen mayores probabilidades de ser positivos que si fueran proporcionados por extraños o, lo que es peor, por personas no respetadas por los miembros de la comunidad. Los valores afectivos positivos asociados a una nueva tecnología también pueden incrementarse, cuando esa tecnología es adoptada por personas respetadas dentro de la comunidad, o cuando es difundida por personalidades reconocidas y exitosas.

En consecuencia, debería hacerse lo posible por aumentar el valor afectivo de las nuevas tecnologías. Los profesionales de la publicidad son expertos en la técnica de incorporar valores afectivos a los productos. Sus éxitos en ese ámbito pueden brindar algún tipo de orientación a quienes deseen incorporar valores afectivos a las nuevas tecnologías.

### **Activación del capital social latente en las comunidades**

Hay muchas medidas positivas de reducción de la pobreza que puede adoptar una comunidad organizada que reconozca el valor colectivo de sus



activos. Cuando las comunidades están conectadas entre sí, estas redes ricas en capital social pueden organizar mercados, mejorar los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, evitar la delincuencia, presionar al gobierno para que mejore los servicios, establecer fondos de ahorro e inversión y aumentar la inversión en las escuelas. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, los pobres no están organizados porque su capital social es de carácter latente, en lugar de manifestarse de manera concreta.

Las comunidades que tienen muchas características comunes, pero que no son conscientes de ellas o no les atribuyen importancia, poseen un capital social latente. Para que una comunidad convierta su capital social latente en capital social efectivo, las personas que la integran deben reconocer sus puntos de coincidencia y comprender que esas características comunes son más importantes que sus diferencias.

A veces se plantean los siguientes interrogantes: ¿por qué los pobres son tan desorganizados y suelen mostrarse renuentes a expresarse en forma colectiva y descubrir sus puntos de coincidencia? ¿Por qué están tan poco representados? Una de las causas se relaciona con la propia naturaleza de la pobreza. Cuando su supervivencia está en juego, las personas rara vez se arriesgan a adoptar nuevas tecnologías, a experimentar con prácticas nuevas, a invertir en relaciones que comprometan sus limitados recursos o a expresarse en forma colectiva. Es necesario encontrar la manera de convencer a los pobres de que, si se organizan para que su opinión sea tomada en cuenta en la formación e instrumentación de las instituciones, sus posibilidades de supervivencia mejorarán en lugar de verse amenazadas. Los participantes en esta Conferencia deben analizar las formas posibles de organizar a los pobres con fines productivos y reducir los riesgos que éstos pueden correr si adoptan tales medidas.

En Nicaragua y otros países se ha puesto en práctica con éxito una iniciativa para alentar a los pobres a organizarse. Dicha iniciativa, que se describirá en esta Conferencia, ha contado con el apoyo de donantes locales e internacionales, que ofrecen ayuda a las comunidades identificadas como pobres, con la condición de que formen una red integrada por la mayoría de los miembros de cada comunidad (Lacayo, 2001). Una vez creada la red, ésta debe determinar cuáles son sus prioridades de desarrollo y, con la ayuda de profesionales, preparar solicitudes de asistencia. Si consiguen financiación para sus proyectos, se les exige que liciten y supervisen su ejecución. En una de las comunidades que visitamos, la red terminó su tarea de construcción de una escuela y descubrió que tanto la red como su capital social le serían de utilidad para la concreción de otros proyectos.

Por consiguiente, las comunidades deberían convertir su capital social latente en capital social efectivo solicitando apoyo directo, y ese apoyo debería condicionarse a la formación de redes locales con una amplia

participación. También se debería potenciar a las redes comunitarias, asignándoles la responsabilidad de administrar los proyectos que reciban apoyo, seleccionar a los contratistas, supervisar la construcción y gestionar la totalidad de los proyectos una vez finalizados. Los fondos públicos destinados a las comunidades deberían ser administrados por las autoridades locales de la comunidad, con sujeción a la obligación de demostrar el consenso de la comunidad en cuanto al uso de dichos fondos.

### **Formación de dirigentes**

Esta Conferencia pone de relieve la necesidad de contar con dirigentes locales que posean capital social en sus comunidades para que puedan surgir redes locales ricas en capital social. La presencia de esos dirigentes en las comunidades suele ser anterior al desarrollo del capital social latente.

Existen ejemplos exitosos de programas de formación de dirigentes, como los auspiciados por la Western Illinois University y la empresa Kellogg. El simple hecho de reunir a dirigentes potenciales con dirigentes reconocidos es una parte importante del programa. Sin embargo, hay muchas iniciativas de formación de dirigentes que no prestan suficiente atención al desarrollo de las aptitudes de generación de capital social. Los dirigentes locales exitosos poseen capital social y lo utilizan en beneficio de sus comunidades.

Por lo tanto, las universidades de América Latina deben cooperar para el establecimiento de programas de formación de dirigentes, cuyos participantes intervengan en los programas de desarrollo de capital social a nivel de las comunidades. Los donantes internacionales y los gobiernos locales y nacionales deben contribuir a apoyar estos programas. Uno de los componentes de los programas de formación de dirigentes debería ser la posibilidad de que los participantes recibieran parte de su capacitación junto a gobernantes y empresarios exitosos. El éxito de un programa de formación de dirigentes que incluya actividades de capacitación en materia de capital social, puede ser aún mayor si las universidades ofrecen títulos de especialistas en capital social, o si se reconoce la importancia de dichos títulos universitarios y se les brinda apoyo. Se podría exigir como requisito para la obtención de esos títulos que los aspirantes hagan pasantías en comunidades pobres, en actividades que pongan el énfasis en una mejor utilización de las redes de capital social ya existentes y en la creación de otras nuevas.

### **Uso más intenso de las redes existentes**

Es imprescindible tener acceso a recursos nuevos y aprovechar mejor los ya existentes para poder reducir la pobreza. Muchas de las medidas propuestas precedentemente han sugerido formas de generar capital social. Sin embargo, a veces es posible utilizar mejor los recursos de capital social ya existentes. Incluso los pobres tienen abundantes recursos de capital social

que a menudo no utilizan plenamente. Por lo tanto, se debe alentar a los grupos locales a aprovechar todas las oportunidades valiosas que se les presenten de organizar y utilizar en mayor medida el capital social ya existente. En muchos casos, pueden comenzar con las redes de capital social ya disponibles y utilizarlas para otros fines. Por ejemplo, algunas redes pobres unen recursos en un fondo común para pagar los gastos de los servicios fúnebres. Puesto que estas personas han aprendido a confiar en los demás miembros de la red y a trabajar juntas para sepultar a sus muertos, ¿no podrían también emplear su buena voluntad para mejorar las condiciones de vida de los vivos?

Muchas comunidades pobres tienen asociaciones de ahorro rotatorio. Estas asociaciones recaudan ahorros de algunos de sus miembros y luego otorgan préstamos a otros miembros de la asociación sobre la base de prioridades previamente acordadas. La amenaza de pérdida del capital social propio constituye un medio importante de obtener el cumplimiento forzoso del pago de un préstamo. Todo aquél que no paga queda en evidencia frente a la comunidad y pierde su respeto, su estima y la posibilidad de recibir un trato preferencial por parte de sus miembros. Algunas de estas asociaciones reciben cierto apoyo del sector público y sus préstamos cuentan con el respaldo de la garantía colectiva de la comunidad. Lo importante en estos casos es que esas mismas redes pueden utilizarse para otros fines, además de recolectar ahorros y distribuir préstamos.

Por consiguiente, proponemos que las iniciativas de generación de capital social a nivel local comiencen con medidas destinadas a identificar las redes ya existentes en la comunidad y que luego las utilicen para otros fines. Estas iniciativas, que tendrían por objeto ayudar a las comunidades a aprovechar mejor y ampliar su capital social, podrían contar con el apoyo de miembros de la comunidad que hayan recibido capacitación para ser dirigentes, miembros de grupos internacionales de ayuda, como el Cuerpo de Paz, y otros.

### **Uso indirecto del capital social**

En algunos casos debemos sencillamente admitir que algunas comunidades pobres cuentan con escasos medios para adquirir capital social de los ricos y poderosos, ya sea en sus propios países o de los organismos cuya asistencia necesitan. En esos casos es importante reconocer que el capital social es fungible. La fungibilidad del capital social permite acceder en forma indirecta a los recursos de capital social necesarios. Por ejemplo, una persona puede necesitar el apoyo de un funcionario público, pero carecer del capital social necesario para obtenerlo. Sin embargo, los pobres pueden tener capital social frente a los donantes internacionales u otros organismos del gobierno que tengan influencia sobre quienes deben autorizar dicho apoyo. Estas

relaciones con los organismos de apoyo pueden ser utilizadas como un medio indirecto de obtener la cooperación necesaria. Por lo tanto, recomendamos que las comunidades pobres aprendan cómo hacer un uso indirecto de su capital social.

### **Mantenimiento del capital social mediante el empleo**

En algunos casos, y especialmente en zonas con altas tasas de desempleo, los pobres carecen de servicios básicos tales como alimentación, vestimenta, vivienda y atención médica. En esos casos, la asistencia pública resulta esencial para la supervivencia de las personas pobres. Cuando la asistencia va acompañada de bienes socioemocionales negativos, porque los bienes y servicios se proporcionan de un modo que transmite la idea de que los pobres son inútiles o inferiores porque no pueden cuidar de sí mismos, se crean situaciones de profundo malestar. No obstante, como los pobres necesitan desesperadamente esos bienes y servicios materiales, los aceptan aunque al hacerlo pierdan en parte su sentido de la dignidad.

Los pobres y los desempleados casi siempre tienen alguna habilidad útil que podrían ofrecer a sus comunidades y a otros grupos a cambio de la asistencia pública que éstos les brindan. Si los servicios que los pobres son capaces de prestar pudieran utilizarse y canjearse por asistencia pública, dicha asistencia no tendría por qué ir acompañada de bienes socioemocionales negativos.

Durante un período de grave depresión económica, el Gobierno de los Estados Unidos organizó a varias personas para que construyeran obras públicas, como carreteras, puentes y bibliotecas donde poder escribir cuentos y pintar cuadros. La ventaja de estos proyectos era que estas personas, además del pago, podían recibir bienes socioemocionales, porque sabían que estaban prestando un servicio a cambio del apoyo que se les daba.

Por lo tanto, se debería establecer un sistema de intercambio que diera a las personas que necesitan asistencia pública la oportunidad de prestar sus servicios a la comunidad u otras personas necesitadas a cambio de los bienes que les proporciona la comunidad. Las comunidades deben ser creativas a la hora de ofrecer oportunidades de prestar servicios, los que pueden abarcar desde proyectos de embellecimiento hasta servicios de guardería para madres que trabajan, o servicios de apoyo en las escuelas locales. Podría ponerse en práctica un sistema similar al de pasantías para capacitar a quienes prestan servicios públicos a cambio de asistencia.

### **Divulgación de los casos de hostilidad**

Si bien hemos propuesto que los pobres inviertan en capital social como forma de huir de la pobreza, una investigación cuidadosa de las principales causas de la pobreza revela que ésta no se origina solamente en

la ausencia de capital social, sino también en la presencia de hostilidad o de capital social negativo.

El capital social negativo (sentimientos de hostilidad en lugar de solidaridad) a menudo crea obstáculos para el intercambio. La hostilidad, o capital social negativo, es probablemente el impedimento más importante para el desarrollo y la reducción de la pobreza. Las consecuencias de la hostilidad son la exclusión, la discriminación, las guerras civiles, la inestabilidad institucional y las altas tasas de delincuencia. El capital social negativo sólo puede neutralizarse mediante el intercambio de bienes socioemocionales que incluyan muestras de aprobación, expresiones de buena voluntad y el flujo transparente de información. Un medio de reducir la influencia de quienes ejercen el poder y manifiestan sentimientos hostiles es divulgar sus acciones. El maltrato de que fue objeto Rosa Parks durante los movimientos por los derechos civiles trajo aparejados cambios radicales en las instituciones de los Estados Unidos. La divulgación de las condiciones de trabajo de los obreros contratados por las empresas internacionales fue lo que permitió que mejoraran esas condiciones. En efecto, la divulgación de la situación de los pobres moviliza el capital social latente en beneficio de éstos, generando bienes socioemocionales negativos hacia quienes pueden ser los culpables de sus penurias.

Por lo tanto, proponemos que las consecuencias negativas de la hostilidad se divulguen y se hagan conocer a las personas de buena voluntad. Las consecuencias de la hostilidad son aún más atroces cuando ésta es ejercida por funcionarios públicos. Para eliminar esas consecuencias, quienes practiquen la discriminación y el maltrato deberían ser excluidos de la administración pública. Es fundamental contar con una prensa libre para la divulgación de los actos de hostilidad.

### **Creación de valores afectivos respecto de un lugar**

La incorporación de bienes socioemocionales en objetos crea valores afectivos. Uno de los problemas de los barrios y países en desarrollo es que los lugares donde residen sus habitantes suelen carecer de valores afectivos. En consecuencia, quienes tienen mayor capacidad de contribuir al bienestar de su país y su comunidad se marchan, llevándose consigo lo que podrían aportar. Las personas que no tienen movilidad permanecen en sus lugares de residencia, pero sin asumir compromiso alguno con esos lugares. El deterioro del medio ambiente y el uso indiscriminado del capital natural, a menudo causados por organizaciones externas, constituyen una consecuencia adicional que reduce aún más los valores afectivos.

Por lo tanto, es preciso hacer todo lo posible para crear valores afectivos en las comunidades y los países. Ello sólo puede lograrse dando a las personas un sentido de propiedad y control sobre las condiciones y

acontecimientos que se producen en su lugar de residencia. La protección jurídica de los derechos de propiedad conduce a las personas a invertir, lo que a su vez impulsa la economía y aumenta los valores afectivos. La sensación de poder influir sobre los acontecimientos locales podría alentarse mediante la celebración de foros abiertos, la inscripción de un mayor número de votantes y la creación de organizaciones de vecinos.

Los desfiles y celebraciones locales con amplia participación en honor del lugar donde se vive son otras formas posibles de generar valores afectivos, como lo es también el hecho de mejorar ese lugar y sus servicios y establecer conexiones con otros lugares. Con ese fin es frecuente que se realicen eventos deportivos, pero éstos son de carácter competitivo y su valor a largo plazo es limitado.

Los lugares adquieren valores afectivos cuando se producen en ellos experiencias positivas. Por eso es importante lograr que se establezcan en el lugar empresas que ofrezcan empleos satisfactorios. Las comunidades deberían crear comisiones encargadas de estudiar la forma de mejorar el suministro de bienes y servicios socioemocionales y materiales. A menudo las comunidades disponen de atracciones locales o fabrican productos exclusivos que podrían promocionarse más intensamente para atraer a visitantes y empresas.

### **Empoderamiento de las redes locales**

La distribución del ingreso de los hogares, la información y el acceso a los servicios sociales y a los derechos de propiedad reflejan la distribución del capital social y la configuración de las redes. La reducción de la pobreza exige que la distribución del capital social y la configuración de las redes se modifiquen a fin de permitir a los pobres acceder a los recursos necesarios para mejorar sus condiciones de vida.

Los pobres necesitan recursos financieros, materiales y humanos, pero si el suministro de éstos por parte de los donantes de la asistencia fortalece y mantiene las redes existentes que excluyen a los pobres y en ocasiones los perjudican, entonces los beneficios de la ayuda se verán reducidos. Cuando la ayuda se utiliza para crear redes entre quienes la reciben, ésta es más beneficiosa para los pobres. Es preciso convencer a los miembros exitosos de una comunidad de que su bienestar puede mejorar si amplían por lo menos algunas de sus redes, para incluir en ellas la participación de los pobres. La voz política de las comunidades depende de su grado de interconexión.

Por lo tanto, las comunidades deben crear entornos públicos en los que sus miembros puedan determinar cuáles son sus necesidades más apremiantes, y luego organizarse a fin de obtener los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos. La calidad de vida de una comunidad está ligada

a redes entrelazadas que generan valores afectivos en su lugar de residencia y apoyo a sus instituciones.

### **Aprovechamiento de las redes familiares**

La empresa es una red importante y necesaria para mitigar la pobreza. Muchas empresas de países en desarrollo sólo contratan como empleados a sus familiares inmediatos o a miembros de su familia ampliada. Las empresas familiares tienen ventajas respecto de otras empresas en numerosas situaciones, y tienden a organizarse cuando: los costos de transacción son elevados; el control de calidad de los bienes y servicios se torna difícil; hay elementos complementarios de importancia inherentes a la empresa que se perderían si las transacciones se realizaran fuera de ésta; existen importantes bienes socioemocionales que tendrían que sacrificarse si se contrataran externamente los servicios (*outsourcing*); y cuando no se dispone de mercados para los bienes y servicios que la empresa necesita. Las empresas familiares cuentan a menudo con importantes recursos de capital social que son fundamentales para el éxito de una empresa; sin embargo, a veces carecen de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para organizar y gestionar con éxito una empresa.

En consecuencia, debería ampliarse el acceso de las organizaciones familiares al crédito y el apoyo profesional. El otorgamiento de esta asistencia debería condicionarse, entre otras cosas, a la existencia de una red de participantes, al diseño de un plan rentable para la empresa, y a la demostración de su imposibilidad de obtener los recursos necesarios de alguna otra fuente.

### **Fortalecimiento del capital social familiar**

Las redes de hogares encabezados por madres solteras y, en menor medida, las de hogares encabezados por un solo progenitor, generalmente tienden a participar en redes con recursos limitados, debido a que cuentan con muy pocos recursos para invertir en su conexión con otras redes.

Por lo tanto, debería alentarse a la juventud, en diversos contextos religiosos, cívicos y familiares, a postergar la procreación hasta el matrimonio, y éste debería servir para crear una red ampliada para la nueva pareja. Deberían modificarse las instituciones informales que requieren costosas fiestas para la celebración de una boda, y las que desalientan el matrimonio formal. Es necesario tomar medidas para proporcionar capacitación y acceso a los hogares encabezados por un solo progenitor, en condiciones que les permitan aprovechar esas oportunidades. Por ejemplo, se podría dar apoyo económico a los progenitores solteros para la crianza de sus hijos a fin de mejorar su capital humano y social.

### **Fortalecimiento de los mercados para la creación de capital social**

La participación en mercados donde los intercambios suelen hacerse con extraños es una oportunidad importante para ampliar nuestra propia red. La participación en un intercambio en el que ambas partes se benefician constituye un punto de coincidencia importante, que tiene el potencial de generar capital social.

En consecuencia, se recomienda invertir fondos públicos para dar origen y apoyo a mercados formales. Esas inversiones podrían destinarse, entre otras cosas, a facilitar el intercambio de información, establecer sistemas de calificación y normas, y crear servicios de inspección para garantizar la seguridad de los consumidores. Por ejemplo, la inspección de los pesos y medidas y los métodos sanitarios utilizados podrían beneficiar a todos en el mercado. También debería hacerse todo lo posible para aumentar la participación de los pobres en los mercados, mediante estudios que permitieran determinar la demanda potencial de los productos que ellos podrían fabricar. Es indudable que los mercados pueden limitarse a reafirmar sus pautas de distribución actuales y no beneficiar a los pobres, a menos que se adopten medidas concretas que hagan posible la participación de éstos.

### **Apoyo a las instituciones oficiales**

La formación de capital social generalmente se produce de abajo hacia arriba y no a la inversa. Las instituciones oficiales son el resultado de la existencia de capital social personalizado. Las instituciones no oficiales deben apoyar, y en consecuencia preceder, la creación de instituciones oficiales eficaces.

Las instituciones oficiales creadas y mantenidas por una minoría poderosa son terreno fértil para el amiguismo, el nepotismo y la corrupción. En muchos casos, los observadores externos deben acostumbrarse a velar porque los pobres, que suelen carecer de contactos, desarrollen confianza en sus sistemas políticos, y para ello deben darles la oportunidad de organizarse para el logro de metas políticas, de supervisar los resultados para garantizar la transparencia de los procesos electorales, y de que se les reconozcan los mismos derechos políticos en términos de acceso e influencia con respecto al proceso político.

Toda institución formal que ampare el racismo y la discriminación sobre la base de puntos de coincidencia heredados, debe ser objeto del más enérgico rechazo. La oposición a las instituciones que actúan en perjuicio de los pobres requiere la existencia de redes organizadas. El objetivo de la igualdad puede aportar puntos de coincidencia significativos a los miembros de esas redes.

Las instituciones informales son con frecuencia excluyentes y desalientan la especialización y el intercambio a nivel general. Las economías



desarrolladas necesitan instituciones formales porque éstas permiten la participación de extraños en los intercambios. Para poder reducir la pobreza se deben fortalecer las instituciones formales.

El poder reside en las redes y en la influencia que éstas ejercen sobre las instituciones formales e informales. Solamente cuando los pobres estén conectados en redes que les permitan unir sus voces, ellos podrán influir en las instituciones formales que distribuyen los costos y los beneficios. En ausencia de una voz organizada que represente a los pobres, quienes ejercen el poder y tienen interés en el bienestar de los pobres deben examinar la influencia que las actuales instituciones formales e informales ejercen sobre éstos.

Por lo tanto, recomendamos que las estrategias de reducción de la pobreza centren la atención en la formación de capital social en el seno de las familias, luego en las comunidades, y posteriormente en redes más amplias. Esto no significa que deban ignorarse las macropolíticas de alivio de la pobreza, sino que, para ser eficaces, esas políticas deben gozar de aceptación y apoyo en el nivel local y familiar.

Los pobres quedarán excluidos de la economía formal, a menos que acepten las instituciones formales. Y sólo las aceptarán si su opinión es tenida en cuenta en el proceso de creación de esas instituciones, para lo cual se requerirá de la cooperación de quienes ejercen el poder.

#### **Evaluación de proyectos basados en las repercusiones del capital social**

La mayoría de las políticas propuestas precedentemente se aplican a los encargados de ponerlas en práctica. Sin embargo, quienes evalúan y financian los proyectos también son importantes para la reducción de la pobreza. Creemos que en el pasado gran parte de los fondos destinados a la reducción de la pobreza se han desviado hacia otros fines, y han producido escasos resultados tangibles por no haber tenido en cuenta los efectos de los proyectos sobre el capital social.

Al evaluar los proyectos destinados a generar desarrollo y reducir la pobreza se deberían considerar los siguientes factores, tomando en cuenta el paradigma del capital social:

- ¿En qué medida la política propuesta fortalecerá o debilitará el capital social existente en las redes de pobres, y hasta qué punto aumentará sus vínculos con otras redes de las que están excluidos?
- ¿Cuáles son los flujos probables de bienes emocionales que generará la medida propuesta? Y por consiguiente, ¿dónde se

producirán las inversiones y desinversiones de capital social que probablemente originará la medida?

- ¿Cuáles son las instituciones (formales o no) necesarias para la aplicación satisfactoria de la política propuesta?
- ¿De qué manera la medida propuesta modificará los valores afectivos de las instituciones nuevas o de las ya existentes?
- ¿En qué medida la política propuesta alterará los términos y niveles de intercambio que determinan la distribución del ingreso y dependen del capital social individual?
- ¿Cómo se puede aumentar el poder de los pobres con el fin de reducir su pobreza?

## F. Preguntas sin respuesta

La distribución del capital social se refleja en la distribución del ingreso y en el acceso a otras formas de capital. La idea central de este documento es que las condiciones de pobreza están en parte determinadas por la falta de capital social de los pobres, especialmente de capital social de vinculación y aproximación. Se plantean dos preguntas que es preciso considerar: ¿Los pobres carecen también de capital de unión? ¿En qué medida la aptitud de una persona para administrar y generar capital social de unión determina su capacidad de crear y mantener otras formas de capital social? Finalmente, debemos comparar los antecedentes de las personas que tienen las aptitudes necesarias para generar capital social, con los de las personas que carecen de ellas y, si es posible, determinar cuáles son las circunstancias que favorecen el desarrollo de esas aptitudes.

En términos generales, proponemos fomentar todas aquellas prácticas y asignaciones de recursos que mejoren el capital social que los pobres reciben unos de otros en sus redes de unión y vinculación. Existen ejemplos destacados de éxito en la formación de capital social entre los pobres. También proponemos un aumento del capital social que los pobres han invertido en los ricos y personas de sólida posición. Sin embargo, esta política se basa en la presunción de que ya sabemos cómo incrementar el capital social o la solidaridad de los ricos hacia los pobres. Para decirlo en términos más concretos, la pregunta que debemos responder es: ¿cómo se puede aumentar el capital social de aproximación de los pobres? Existen pocas políticas dirigidas a lograr ese objetivo, y son aún menos las experiencias exitosas en tal sentido, salvo en el ámbito de las relaciones internacionales.

## G. Resumen y conclusiones

El capital social y otras formas de capital tienen efectos interdependientes. En algunos casos, el capital social puede considerarse una variable independiente que afecta a los términos (precios) y niveles del intercambio. El capital social también puede considerarse una variable independiente que afecta a los derechos de propiedad y las formas de distribución (quién tiene qué para intercambiar). Sin embargo, existen otros casos en que el capital social constituye una variable dependiente que varía en función de las inversiones y los resultados de intercambios y otras transacciones realizados con anterioridad y que contenían bienes socioemocionales. El capital social también depende de la distribución actual de los recursos materiales y de las instituciones que distribuyen los derechos y beneficios. En consecuencia, el capital social es un factor determinante, pero también determinado. Cuando se lo define como solidaridad, el capital social nos motiva a tratar a los demás de manera favorable en lo que respecta a bienes y servicios, y a brindar bienes socioemocionales que tienen un valor en sí mismos. Los términos y niveles del intercambio a menudo favorecen a quienes forman parte de redes de capital social ricas en recursos. Por lo tanto, la distribución del ingreso y la riqueza y de otras formas de capital reflejan la forma en que distribuimos nuestro capital social. Además, las instituciones que establecen los derechos de propiedad, imponen costos y asignan beneficios, también reflejan la distribución actual del capital social. Quienes poseen capital social en redes ricas en recursos disponen de una herramienta importante.

Habida cuenta de que el capital social y la producción de bienes socioemocionales alteran los términos y niveles del intercambio, no podemos tener garantías de que las actuales prácticas de producción y pautas de distribución del capital social y otros recursos reducirán la pobreza mediante un lento “rebalse” (*trickling down*) de beneficios hacia quienes carecen de medios y cuyo capital social radica en redes pobres en recursos. Debemos dejar atrás el paradigma incompleto del desarrollo, que declara que los problemas de los pobres se solucionarán en definitiva cuando el resto de la economía sea suficientemente rica. El desarrollo y la equidad deben encararse como metas compatibles y complementarias.

La pobreza es un problema de capital social, además de ser un problema de capital físico y humano. El propósito de esta Conferencia es analizar la forma de incrementar y utilizar el capital social para reducir la pobreza. En las sesiones simultáneas nos preguntaremos: ¿cómo se puede utilizar el capital social para reducir la pobreza de las personas que viven en zonas rurales, o de las personas de un determinado género que viven en zonas urbanas? ¿Cómo se pueden administrar los recursos naturales para reducir la pobreza? También analizaremos la forma en que pueden utilizarse

las instituciones intermediarias, los mercados y las instituciones formales e informales para reducir la pobreza. Trataremos asimismo de averiguar cómo pueden contribuir la sociedad civil, las redes de servicios y los organismos públicos a la reducción de la pobreza.

En conclusión, la pregunta que surge es: ¿cómo podemos incrementar el capital social y la conexión en red de los pobres? Es un doble desafío. En primer lugar, ¿cómo pueden los pobres aumentar su capital social de vinculación dentro de sus propios barrios y comunidades? Y en segundo lugar, ¿cómo pueden los pobres incrementar su capital social de aproximación para conectarse con otros recursos que no sean únicamente los disponibles en el ámbito local? Creemos que el segundo desafío es el más difícil de lograr. En efecto, para ampliar las redes de vinculación puede ser necesario, en algunos casos, obtener un apoyo político y social que permita a los pobres hacer progresos aun sin la ayuda de un capital social de aproximación.

Una de las formas en que los pobres pueden adquirir capital social es que se les dé la oportunidad de ser oídos y hacer valer sus opiniones. Los pobres deben tener acceso a los medios de difusión para poder informar sobre su situación y dejar constancia de sus necesidades. Existe un potencial latente de capital social y buena voluntad que solamente requiere ser activado.

Quienes están interesados en el bienestar de los pobres deben reconocer que cuando los recursos destinados a ellos se canalizan por conducto de redes establecidas en las que los pobres no participan, a veces los recursos necesarios se desvían, y en consecuencia fortalecen las pautas vigentes de distribución del poder y el capital social. En esta Conferencia recibiremos información acerca de programas que tienen por objeto garantizar que los recursos fluyan directamente hacia quienes más los necesitan.

Si bien hemos destacado la necesidad de que los pobres adquieran capital social, ese proceso, al igual que otras aptitudes de inversión, requiere capacitación. ¿Cómo aprenderán los pobres a invertir en capital social si los que saben cómo generarlo no les enseñan a hacerlo? Existe una imperiosa necesidad de contar con intervención externa en lo que respecta a los programas de divulgación que se han llevado a cabo en otras partes. Quizás las ONG locales u otras entidades puedan aportar su ayuda en tal sentido. Esperamos que uno de los resultados de esta Conferencia sea la recomendación de políticas que promuevan la formación de dirigentes y den orientación en cuanto a la forma de generar capital.

Sería ingenuo pensar que los problemas de la pobreza persistente pueden eliminarse mediante el aumento de sus reservas de capital social. Si bien el capital social constituye una fuente importante de bienes

socioemocionales, es apenas una de las diversas formas de capital que resultan imprescindibles para salir de la pobreza. El mensaje de esta Conferencia no es que se deba sustituir el capital financiero y físico por capital social, sino que es preciso integrarlos.

Una de las conclusiones a las que invariablemente se llega en casi todas las iniciativas de desarrollo es el valor que reviste un sólido programa de enseñanza pública. Esos programas no solamente generan capital humano, sino que además pueden ser fundamentales para la creación de capital social de aproximación. El desafío consiste en encontrar la forma de alentar a la población de un país en que los costos de esos programas se concentran y sus beneficios se dispersan, para que preste apoyo a dichos programas. A menudo la alternativa ha consistido en obtener el respaldo de escuelas privadas dotadas de los medios suficientes y de escuelas públicas con escasez de recursos, que reafirman las pautas actuales de distribución del capital social. Es de esperar que en alguna de las recomendaciones que emanen de esta Conferencia se destaque la necesidad de asignar prioridad a la enseñanza pública.

Hemos sugerido varias medidas para mejorar el capital social de los pobres y ampliar su acceso a otros recursos de capital, pero sin describirlas en detalle. Por lo tanto, se requerirá la atención de esta Conferencia para los efectos de completar la lista de medidas y agregar los detalles pertinentes. Como señalamos al comienzo, el propósito de este documento es ser un punto de partida, y no el punto final, de los debates que se llevarán a cabo.

Por último, consideramos que es posible mejorar la situación de los pobres mediante el aumento de su capital social y su inclusión en redes ricas en recursos. Creemos que se pueden lograr progresos importantes en la reducción de la pobreza, si se reconoce el papel que desempeña el capital social en la creación de condiciones de pobreza, y si se emplea dicho capital de una manera coherente, que permita reducir la pobreza y generar desarrollo.

## Bibliografía

- Adams, D.W. y D.A. Fitchett (1992), *Informal Finance in Low-Income Countries*, Boulder, Westview Press.
- Aron, A.E., N. Aron y D. Smollan (1992), "Inclusion of the other in the self-scale and the structure of interpersonal closeness", *Journal of Personality and Social Psychology*, N° 63.
- Arrow, K.J. (1999), "Observations on social capital", *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Baker, J.H. (1987), *Mary Todd Lincoln: A Biography*, Nueva York, Norton.
- Banco Mundial (2001), *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001: lucha contra la pobreza*, Nueva York, Oxford University Press.
- Becker, G.S. (1981), *A Treatise on the Family*, Cambridge, Harvard University Press.
- \_\_\_ (1974), "A theory of social interactions", *Journal of Political Economy*, vol. 82, N° 6.
- Biles, J.J., Lindon J. Robison y Marcelo E. Siles (2001), "Export-Oriented Industrialization, the State, and Social Capital: A Case Study of Maquiladora Production in Yucatan, Mexico", inédito.
- Boulding, K.E. (1989), *Three Faces of Power*, Newbury Park, Sage Publications.
- Bourdieu, Pierre (1985), "The forms of capital", *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, John G. Richardson (comp.), Nueva York, Greenwood Press.
- Bruce, N. y M. Waldman (1990), "The Rotten-kid theorem meets the Samaritan's dilemma", *Quarterly Journal of Economics*, N° 105.
- Burt, G. (1992), *Structural Holes*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Coleman, James (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Massachusetts, Belknap Press/Harvard University Press.
- \_\_\_ (1988), "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, N° 94.
- Collard, D. (1975), "Edgeworth's Propositions on Altruism", *Economic Journal*, N° 85, págs., 355-360.
- Cooley, C.H. (1902), *Human Nature and the Social Order*, Nueva York, Charles Scribner's Sons.
- Davis, M.H. y otros (1996), "Effect of perspective taking on the cognitive representation of persons: a merging of self and other", *Journal of Personality and Social Psychology*, N° 70.
- Dawes, R.M., J. McTavish y H. Shaklee (1977), "Behavior communication and assumptions about other persons's behavior in a commons dilemma situation", *Journal of Personality and Social Psychology*, N° 35.
- Deininger, K. y L. Squire (1997), "Economic growth and income inequality: reexamining the links", *Finance and Development*, vol. 34, N° 1.
- De Soto, H. (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Nueva York, Basic Books.
- Donne, J. (1624), *Devotions Upon Emergent Occasions*, Londres, Thomas Iones.
- Edgeworth, F.Y. (1881), *Mathematical Psychics*, Nueva York, Augustus M. Kelley.
- Elster, J. (1998), "Emotions and economic theory", *Journal of Economic Literature*, N° 36.

- Fafchamps, M. y B. Minten (1998), "Returns to Social Capital Among Traders", IFPRI-MSSD Discussion Paper, N° 23, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Frank, R.H. (1999), *Luxury Fever: Why Money Fails to Satisfy in an Era of Excess*, Nueva York, The Free Press.
- Frey, B.S. e I. Bohnet (2001), "Identification in democratic society", *Inspiring Economics: Human Motivation in Political Economy*, B.S. Frey (comps.), Northampton, Edward Elgar Press.
- Fukuyama, Francis (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Nueva York, The Free Press.
- Granovetter, Mark S. (1973), "The strength of weak ties", *American Journal of Sociology*, vol. 78, N° 6.
- Hanifan, L.J. (1916), "The rural school community center", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, N° 67.
- Harris, S. (1981), *Know Yourself? It's a Paradox*, Associated Press.
- Hayakawa, S.I. (1962), *The Use and Misuse of Language*, Nueva York, Fawcett World Library.
- Hochschild, A.R. (1983), *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*, Los Angeles, University of California Press.
- Homans, G.C. (1971), "Fundamental processes of social exchange", *Current Perspectives in Social Psychology*, E.P. Hollander y Raymond Hunt (comps.), Nueva York, Oxford University Press.
- Hume, D. (1740), *A Treatise of Human Nature*, Oxford, Oxford University Press.
- Isham, J. (1999), "The Effect of Social Capital on Technology Adoption: Evidence from Rural Tanzania", documento presentado en la reunión anual de la Asociación Estadounidense de Economía, Nueva York.
- Kahneman, D., J.L. Knetsch y R.H. Thaler (1990), "Experimental tests of the endowment effect and the coase theorem", *Journal of Political Economy*, N° 98.
- Knack, S. y P. Keefer (1997), "Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation", *Quarterly Journal of Economics*, N° 112.
- Krutilla, J.V. (1967), "Conservation reconsidered", *The American Economic Review*, vol. 57, N° 4.
- Lacayo, C. (2001), "Citizen Participation, Local Development, and Decentralization: Lessons and Experiences from the Nicaragua's Social Investment Fund in Transformation Process", documento presentado en la Conferencia Internacional "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre.
- Marshall, A. (1975), *The Early Economic Writings of Alfred Marshall, 1867-1890*. Vol. 2, ed. J.K. Whitaker, Nueva York, The Free Press.
- Maslow, A.H. (1962), *Toward a Psychology of Being*, Princeton, D. VonNostrand Company.
- Merleau-Ponty, M. (1969), "The primacy of perception and its philosophical consequences", *The Essential Writings*, A.L. Fisher (comp.), Nueva York, Harcourt, Brace.
- Montgomery, J.D. (1991), "Social networks and labor-market outcomes: toward an economic analysis", *American Economic Review*, N° 81.
- Narayan, Deepa (1997), "Voices of the Poor: Poverty and Social Capital in Tanzania", ESSD Studies and Monographs series, vol. 20, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Narayan, Deepa y L. Pritchett (1997), "Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania", World Bank Research Working Paper, N° 1796, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Narayan, Deepa y otros (2000), *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, Nueva York, Oxford University Press.
- Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Perry, G.M. y Lindon J. Robison (2001), "Evaluating the influence of personal relationships on land sale prices: a case study in Oregon", *Land Economics*, vol. 77, N° 3.
- Portes, Alejandro (1998), "Social capital: its origins and applications in modern sociology", *Annual Review of Sociology*, N° 22.
- Putnam, Robert (1995), "Bowling alone: America's declining social capital", *Journal of Democracy*, vol. 6, N° 1.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Rafaella Nanetti (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University 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.
- Robison, Lindon J. y Marcelo E. Siles (1999), "Social capital and household income distributions in the United States: 1980, 1990", *Journal of Socio-Economics*, N° 28.
- Robison, Lindon J. y S.D. Hanson (1995), "Social capital and economic cooperation", *Journal of Agricultural and Applied Economics*, vol. 27, N° 1.
- Robison, Lindon J., A. Allan Schmid y Marcelo E. Siles (2002), "Is social capital really capital?", *Review of Social Economy*, vol. 60, N° 1.
- Robison, Lindon J., A. Allan Schmid y P.J. Barry (2002), "The role of social capital in the industrialization of the food system", *Agricultural and Resource Economics Review*, vol. 31, N° 1.
- Robison, Lindon J., Marcelo E. Siles y J. Owens (2002), "A Performance Evaluation of the Nicaraguan Social Investment Funds", Department of Agricultural Economics Staff Paper, N° 02-00, East Lansing, Universidad del Estado de Michigan.
- Robison, Lindon J., R.J. Myers y Marcelo E. Siles (2002), "Social capital and the terms of trade for farmland", *Review of Agricultural Economics*, vol. 24, N° 1.
- Robison, Lindon J. y otros (2000), "Social Capital and Household Income Distributions: Evidence from Michigan and Illinois", Social Capital Initiative Research Report, N° 12, East Lansing, Universidad del Estado de Michigan.
- Rogers, C.R. (1961), *On Becoming A Person*, Boston, Houghton-Mifflin Co.
- Rotemberg, J.J. (1994), "Human relations in the workplace", *Journal of Political Economy*, N° 102.
- Sally, D. (2002), "Two economic applications of sympathy", *Journal of Law, Economics, and Organization*.
- (2001), "On sympathy and games", *Journal of Economic Behavior and Organization*, N° 44.
- (2000), "A general theory of sympathy, mind-reading, and social interaction, with an application to the prisoners' dilemma", *Social Science Information*, vol. 39, N° 4.
- Siles, Marcelo E., Lindon J. Robison y S.D. Hanson (1994), "Does friendly service retain customers?", *Bank Marketing*, enero.



- Smith, Adam (1776), "An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations" (<http://www.adamsmith.org.uk/smith/won-index.htm>).
- \_\_\_ (1759), "The Theory of Moral Sentiments" (<http://www.adamsmith.org.uk/smith/tms/tms-index.htm>).
- Smith, L. (2001), "Development of Rural Villages and Social Capital", documento presentado en la Conferencia Internacional "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe" (Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre).
- Solow, R.M. (1999), "Notes on social capital and economic performance", *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stiglitz, Joseph E. (2000), "Formal and informal institutions", *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Swinton, S.M. (2000), "More Social Capital, Less Erosion: Evidence from Peru's Altiplano", documento presentado a la reunión de la American Agricultural Economics Association, Tampa, 30 de julio al 2 de agosto.
- Thaler, R. (1980), "Toward a positive theory of consumer choice", *Journal of Economic Behavior and Organization*, N° 1.
- Tye, L. (1998), *The Father of Spin: Edward L. Barnays and the Birth of Public Relations*, Nueva York, Crowne Publishers Inc.
- Uphoff, N. (2000), "Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation", *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Veblen, T. (1908), "On the nature of capital, intangible assets, and the pecuniary magnate", *Quarterly Journal of Economics*, N° 22.
- Whetten, D.A. y K.S. Cameron (1995), *Developing Management Skills*, tercera edición, Nueva York, Harper Collins, College Publishers.
- Woolcock, Michael (1998), "Social capital and economic development: towards a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, N° 27.



## Capítulo IV

# El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza

*Norman Uphoff\**

### Introducción

A pesar de que hace más de una década que se viene trabajando en lo relativo al capital social, todavía hay escépticos que creen que el término no agrega nada importante a la comprensión de los fenómenos sociales o a la capacidad de alcanzar objetivos como el de la reducción de la pobreza (Robison, Schmid y Siles, 2001).<sup>1</sup> Por mi parte, también tenía una visión escéptica del capital social hasta que empecé a trabajar en este tema hace unos tres años, y considerando que gran parte de lo que se ha escrito sobre el capital social es en realidad ambiguo o tautológico, comprendo las críticas. Sin embargo, hoy estoy convencido de que el capital social puede llegar a ser un concepto y un factor muy útil si se examina con un criterio analítico y empírico, y no simplemente desde un punto de vista descriptivo y retórico. En este trabajo voy a abordar el capital social en términos analíticos y empíricos, evitando tanto la ambigüedad como la tautología, y daré ejemplos de la vida real que demuestran que el capital social puede medirse y es productivo.

---

\* Director del CIIFAD (Cornell International Institute for Food, Agriculture and Development), Universidad de Cornell, ntul@cornell.edu.

<sup>1</sup> Véase Robison, Schmid y Siles (2001), que citan críticas de Kenneth Arrow, Robert Solow, y Barron y Hannon (pp. 6 y 7).

En su discurso de apertura ante esta Conferencia,<sup>2</sup> el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, el Dr. José Antonio Ocampo, nos retó a ahondar en el tema del capital social. Eso significa ir más allá de las apariencias, para centrar la atención en la naturaleza del capital social, en lo que éste realmente es. No deberíamos contentarnos con analogías («el capital social es como ...») o ejemplos («el capital social abarca ...»). Cuando el capital social se equipara a la confianza, la reciprocidad y la cooperación, por ejemplo,<sup>3</sup> se mezclan causas con consecuencias. Dado que la cooperación es un resultado del capital social, describirla como una forma de éste nos coloca en un círculo vicioso (CEPAL, 2001).

Tratar de responder a la pregunta de «¿qué es el capital social?» puede parecer un ejercicio abstracto, pero es necesario encarar este tema en términos ontológicos, para llegar a un acuerdo en cuanto a lo que es, y no simplemente en cuanto a cómo es o a lo que puede abarcar. Hay un viejo proverbio que dice que si uno no sabe a dónde va, cualquier camino lo conducirá hasta allí. Si no sabemos con certeza o claramente qué es lo que constituye el capital social, será difícil saber cómo acrecentarlo y cómo beneficiarnos de su existencia.

Existen razones muy prácticas para tratar de aclarar la sustancia del capital social. Muchos de los informes presentados en esta Conferencia sobre las experiencias de algunos países y casos prácticos han demostrado que lo que se entiende generalmente por capital social, aunque no esté claramente definido, puede contribuir a la reducción de la pobreza. Éste es un objetivo urgente para los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales de todo el hemisferio, porque la reducción de la pobreza es una necesidad profunda y apremiante de muchos millones de personas que viven actualmente sumidas en la miseria y las limitaciones que ésta les impone (Narayan y otros, 2000a; 2000b). La comprensión de lo que significa el capital social, y el apoyo que se brinde a la formación y el uso de ese capital, deberían ser dos formas de contribuir a modificar la situación y el futuro de millones de personas, lo que constituye un objetivo muy tangible y loable.

El capital social no debería ser un rubro dentro del cual se agrupen todas las cosas buenas, ni una categoría residual que abarque por ejemplo todo lo que no sean bienes económicos. Para que el capital social constituya un mecanismo de apoyo eficaz que permita mejorar las situaciones no deseadas, debemos conocer las cosas o las relaciones que pueden

---

<sup>2</sup> Conferencia «En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe», Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre de 2001, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Universidad del Estado de Michigan.

<sup>3</sup> En este análisis se resumen temas centrales de la bibliografía sobre capital social.

efectivamente aumentarse y aprovecharse para mejorar las oportunidades de vida de los seres humanos que viven en la pobreza. La condición de pobre, sobre todo cuando persiste de generación en generación, no es solamente sinónimo de privaciones y humillación para quienes la tienen, sino también una pérdida y una vergüenza para los que no estamos comprendidos en esa categoría.

## A. ¿Qué es «social» y qué es «capital»?

Para comprender lo que constituye el capital social, podemos comenzar por analizar el concepto desde el punto de vista etimológico, examinando detenidamente el sustantivo y el adjetivo que lo califica.

### Capital

Si bien todas las formas de capital producen o contribuyen a la producción de beneficios, no son lo mismo que esos beneficios. Tampoco son los insumos a la producción que se utilizan en el proceso de generar los beneficios que se consideran capital; esos insumos se describen en cambio como recursos. Es importante hacer estas distinciones. El capital difiere entonces de los recursos y de los beneficios.

La característica básica y más general del capital es que representa un conjunto de cosas que tienen consecuencias productivas. Esas cosas, comúnmente denominadas activos, generan una corriente o un flujo de beneficios. Si bien algunas clases de activos disminuyen como resultado de esos procesos, otras aumentan. La característica fundamental de todos los activos de capital es que perduran y continúan aumentando la productividad en los ciclos de actividad subsiguientes.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Comúnmente se piensa que el capital disminuye o se deprecia durante la producción, pero esto se aplica solamente al capital físico, como el equipo o las carreteras y los recursos naturales no renovables como los minerales metalíferos. Si bien los recursos naturales renovables pueden disminuir como consecuencia del uso excesivo, también pueden mantenerse o incluso aumentar si se respetan ciertos límites de utilización; y aunque los trabajadores se cansen de trabajar, pueden recuperarse, y como la gente suele aprender de su experiencia laboral, los trabajadores pueden tornarse más productivos como resultado de esa experiencia.

Hay una serie de características que se han vinculado al capital en la bibliografía, como el deterioro, la calidad de sustituible, la durabilidad, y otras, pero como señalan Robison, Siles y Schmid (2001), éstas no siempre están presentes en todas las formas de capital, y lo que se entiende por capital social se ajusta a la mayoría de estos criterios. No son características que definan al capital porque no se aplican a todas sus formas, al menos no de manera comparable; en cambio, la distinción y la relación entre activos y existencias y entre beneficios y flujo que se destaca en este trabajo es un rasgo general y fundamental de todos los tipos de capital.

Desde principios del siglo XIX, los economistas analizaron los procesos productivos en función de tres factores de producción básicos, a saber: la tierra (los recursos naturales), la mano de obra, y el capital (físico y financiero). Si bien estos términos parecen ser simples y uniformes, en los hechos son bastante variados.<sup>5</sup> Durante mucho tiempo, los dos primeros se consideraron recursos, y solamente el tercero se consideró capital. Sin embargo, los dos primeros también representan existencias, y son algo más que simples corrientes de recursos. Por lo tanto, en las últimas décadas los economistas han comenzado a hablar de capital natural y de capital humano. Todos estos factores pueden incrementarse mediante inversiones y disminuyen por desinversiones. Estas tres formas de capital son en realidad categorías dentro de las cuales se han agrupado varias cosas heterogéneas. Las cosas que corresponden a una misma categoría tienen más aspectos en común entre sí, de acuerdo con determinados conceptos, que con las comprendidas en otra categoría.

Cada una de estas categorías representa cosas reales que pueden usarse en forma productiva, pero no son reales en sí mismas; en realidad, son creaciones de la mente, y en consecuencia más analíticas que concretas. Lo concreto son las cosas comprendidas dentro de esas categorías. De manera similar, el capital social es también una categoría, tan significativa como cualquiera de las otras tres, aunque no exista un acuerdo en cuanto a la forma de medir y agregar sus elementos. Como se indica más adelante, los orígenes del capital social —ciertos factores cognoscitivos, culturales y emocionales que influyen en las relaciones humanas— están en nuestras mentes, pero el hecho de que sean mentales no significa que no sean reales.

Los factores que componen las existencias de capital social de las personas, de las comunidades y de sociedades enteras tienen consecuencias muy tangibles y pueden, en distinto grado, ser aumentados o modificados intencionalmente. Estos factores no deberían desecharse ni pasarse por alto por el hecho de que sean inmateriales —sicológicos o emocionales. En

---

<sup>5</sup> La objeción expresada por Robert Solow (citado por Francis Fukuyama en la exposición que hizo ante esta Conferencia), de que el capital social no puede considerarse una forma de capital porque es más heterogéneo que el capital físico, no es válida. El capital físico puede ser más susceptible de agregarse y medirse debido a las convenciones uniformes relativas a la imputación y suma de valores monetarios, pero dista mucho de ser homogéneo. Comprende fábricas, escritorios, relojes marcadores, reservas de materias primas, existencias de mercancías no vendidas, e infraestructura de todo tipo: cables de energía eléctrica y generadores, teléfonos y satélites, carreteras y vehículos. Dentro de la categoría general de capital también se incluyen las acciones, los bonos y otros instrumentos financieros, así como las cuentas por cobrar. La mano de obra como factor de producción comprende el trabajo de los porteros, guardias, electricistas, mecanógrafos, contadores, programadores informáticos y directores ejecutivos.

realidad, son efectos muy reales, incluso materiales. Eso es lo que hace que el capital social sea tan importante para el logro de objetivos trascendentales como el desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

Al igual que las otras tres clases de capital, el capital social puede entenderse mejor si se concibe en función de dos subcategorías principales. Durante muchos años, el capital físico o financiero se clasificó en capital fijo y capital de explotación, aunque ello no refleja plenamente la enorme variedad de cosas comprendidas dentro de estas dos subcategorías. Se pueden extraer muchas ideas útiles de la clasificación de todo el capital natural en formas renovables y no renovables (por ejemplo, los bosques o las pesquerías, por oposición a los yacimientos de petróleo y los minerales metalíferos), aunque el suelo, un recurso natural clave, puede incluirse en las dos categorías. Es renovable, pero sólo en el transcurso de períodos muy prolongados. El capital humano se concibe a menudo en términos de mano de obra calificada o no calificada, aunque la gente que participa en la producción esté comprendida dentro de un amplio espectro que abarca muchas posibilidades intermedias entre los dos extremos.

En el caso del capital social conviene distinguir, por lo menos analíticamente, dos formas principales: la estructural y la cognitiva. Son complementarias, y la mayoría de las manifestaciones del capital social tienen elementos de ambas. Si se piensa de esta manera en el capital social, se ven con mayor claridad sus fuentes y se descubren formas prácticas de ampliarlo y ponerlo al servicio de la reducción de la pobreza.

La comprobación, y de hecho la utilidad, de la existencia del capital social depende de sus efectos. ¿Cuál es la corriente de beneficios que emana de las diversas formas de capital social? ¿Qué aspectos del capital social hacen que otros factores sean más productivos y beneficiosos cuando éste se combina con ellos? Todos los factores de producción dependen de su combinación con otros para ser productivos. Esto significa que ninguna categoría puede ser productiva por sí sola, y el capital social no es una excepción.

El flujo de beneficios que se espera obtener del capital social es una acción colectiva mutuamente beneficiosa o, dicho en términos más sencillos, de cooperación. Esta concepción de los resultados del capital social coincide con la mayoría de los enfoques con que se ha tratado el tema en la bibliografía; además, es la que tiene mayor sentido para los efectos del desarrollo (Woolcock, 1998). Una concepción del capital social que lo ubique únicamente dentro del marco de los beneficios que pueden obtener los individuos, como por ejemplo, aquellos derivados de las redes sociales, puede ser básicamente «de suma cero» y no aportar ninguna contribución a los cambios en las relaciones económicas, sociales y políticas que impliquen una verdadera transformación.

Desafortunadamente, los análisis del capital social muy pocas veces se han planteado en términos de: ¿Cuál es el conjunto de activos sociales, psicológicos y emocionales que contribuyen a una corriente de beneficios? ¿Cuáles son, en realidad, los beneficios que esperamos ver fluir de los activos del capital social? Es necesario responder a estas preguntas para poder dar sustancia al término «capital social». Ellas pueden darle un significado y un sentido más práctico, al desarrollar las ideas fundamentales con respecto a lo que constituye capital y a lo que reúne los requisitos necesarios para ser considerado como tal.<sup>6</sup>

La calificación de «mutuamente beneficioso» se propone por las razones que se expondrán a continuación, e indica que todo lo que es social (por oposición a antisocial) entraña resultados que son esencialmente «de suma positiva», en lugar de generarse a costa de otros («de suma cero»). Este adjetivo debe definirse, pero concuerda con el significado que la mayoría de la gente le atribuye al capital social. Uno puede hablar de capital social negativo cuando se emprende una acción colectiva con el fin de perjudicar o explotar a otros, pero ésta es una complicación innecesaria si se define el capital social como las cosas (sociales, psicológicas o emocionales) que contribuyen a una acción colectiva mutuamente beneficiosa, o a la cooperación en términos más generales.

En este trabajo el análisis se plantea en términos de una acción colectiva, porque existe una extensa bibliografía en el ámbito de las ciencias sociales, y la falta de acción colectiva se asocia comúnmente con el subdesarrollo. Un análisis puramente económico, que centre la atención en los incentivos y capacidades individuales, puede explicar gran parte del comportamiento de la gente en el proceso de desarrollo y en favor del desarrollo, pero no es capaz de explicar en igual medida el comportamiento colectivo. Si bien es mucho lo que se puede aprender del análisis de Olsen, el énfasis que pone en la actitud de quienes pretenden obtener beneficios sin asumir carga alguna sirve más para justificar cuándo y por qué no se produce la acción colectiva, que para explicar la gran cantidad de acciones colectivas que en los hechos ocurren y perduran. Hay algunas razones lógicas y empíricas de peso que explican por qué el análisis de Olsen predice un menor grado de acción colectiva, pero esas cuestiones no se examinan aquí (Kimber, 1982; Ostrom, 1990).

El capital social se reconoce cada vez más como algo que nos ayuda a entender cuándo, dónde y por qué la acción colectiva surge y continúa. Esto no significa que el capital social sea el único factor que contribuye a la acción

---

<sup>6</sup> Para conocer un examen más detallado de este tema, véase Uphoff (1999); también Serageldin y Grootaert (2000).



colectiva; los intereses racionales individuales constituyen incentivos importantes para la cooperación. Sin embargo, la acción colectiva sostenida —la que contribuye a que se logren resultados más equitativos y eficientes— no puede explicarse satisfactoriamente mediante un análisis convencional de las opciones racionales, basado en la presunción de que las decisiones son motivadas única o fundamentalmente por consideraciones individuales de interés propio y se inspiran sobre todo en el deseo de obtener recompensas materiales o evitar privaciones del mismo tipo. Para poder entender mejor el comportamiento humano debemos recurrir al capital social, no considerándolo irracional, porque amplía la capacidad de comprender las actividades deliberadas que benefician a los demás y al mismo tiempo favorecen los intereses individuales.

## Social

El término social se usa ampliamente y en muchos contextos, pero tiene un origen claro y simple. El concepto, como se usa en inglés, francés y español, deriva de la palabra *socius*, del latín, que significa «amigo», al igual que el término paralelo en alemán, *gesellschaftlich*, deriva de *Gesell*, palabra que en ese idioma significa «camarada». El concepto de lo que es social está pues vinculado al fenómeno de la amistad, en el que las personas valoran el bienestar del otro y cooperan para ayudarse mutuamente.

Lamentablemente, y como se describe en Uphoff (1996), muy pocas veces se ha hecho un examen sistemático de la amistad en la bibliografía de las ciencias sociales. El tratamiento más analítico de este tema sigue estando, después de más de 2000 años, en los capítulos sobre la amistad de *La ética* de Aristóteles. En la literatura moderna, la amistad se ha considerado particularista y contraria al desarrollo; en los debates sobre políticas, se la asocia con el favoritismo y el nepotismo. El corolario de esto es que las mejores relaciones sociales son aquellas efectivamente neutrales. Sin embargo, se sabe comúnmente que la amistad es una de las cosas que «hacen girar al mundo» y que valga la pena vivir. La amistad motiva y apoya, reconforta y ayuda, y abarca un amplio espectro de lazos especiales e intensos de amistad personal, hasta formas más generales y difusas de relacionarse con los demás mediante una actitud cordial, de confianza y cooperación. La ausencia de estas orientaciones no sólo resulta insatisfactoria en el plano personal, sino que además determina que las sociedades sean menos productivas, e incluso regresivas.

Los sociólogos describen a la amistad como un fenómeno general de solidaridad. Puede definirse en términos más precisos utilizando conceptos de la economía: la amistad es una situación en la que las personas cumplen funciones de utilidad positivamente interdependientes. Esto significa que

estiman que el bienestar de otros a quienes consideran sus amigos y cuya seguridad, bienestar y felicidad valoran, influye en su propio bienestar. A su vez, se consideran menos felices si esos otros sufren de alguna manera (Uphoff, 1996). Las relaciones de interdependencia positiva son más frecuentes e intensas dentro de las redes familiares y de parentesco, no obstante que también existen entre personas más o menos diferentes entre sí pero con una clara afinidad.

El análisis económico neoclásico, para simplificar sus cálculos y evaluaciones, parte de la premisa de que las personas cumplen funciones de utilidad independientes, en el sentido de que el bienestar de los demás les es indiferente y sólo buscan maximizar su propia utilidad. La economía supone que las personas conviven como extraños en lugar de vivir como amigos, sin que les importe lo que les suceda a los demás. El análisis no parte de la base de que las personas buscan o valoran el perjuicio ajeno, pero esto puede ser la consecuencia de determinadas transacciones y actividades que promueven el bienestar individual.

Esta imagen de hombres y mujeres sin vínculos emocionales ha fomentado el escepticismo con respecto a este análisis económico y sus premisas, porque realmente no concuerda con la propia experiencia de vida de la gente. Esta superficialidad de la teoría económica neoclásica ha sido rebatida por encíclicas papales que proponen otras fórmulas para explicar la finalidad de las actividades económicas y de otras actividades humanas.<sup>7</sup>

Para usar el lenguaje de la teoría del juego, una relación de amistad es «de suma positiva» en su dinámica. Recurriendo a una metáfora económica, se puede decir que las personas hacen una inversión social y emocional en sus amigos. Los amigos no son «glóbulos independientes y palpitantes de deseo», como describió una vez Kenneth Boulding las premisas de la economía neoclásica.<sup>8</sup> En la modalidad más favorable de los resultados de suma positiva, todas las partes en esa relación social ganan. A su vez, puede ocurrir que algunos ganen sin que otros pierdan, en un resultado de suma positiva algo menos favorable, que la economía del bienestar social designa con el término de «óptimo de Pareto». Una situación más compleja se da cuando, como algunas personas valoran claramente el bienestar de otras, la valoración neta de las ganancias es positiva para todas las partes, aunque

---

<sup>7</sup> Una tercera posibilidad es la interdependencia negativa de las funciones de utilidad, que es una definición técnica de la animosidad, en virtud de la cual algunas personas se consideran en mejor situación cuando a los demás les va peor. Esto se ve más crudamente en el caso de las actividades terroristas, pero hay situaciones de explotación económica que pueden tener la misma estructura en términos de funciones de utilidad.

<sup>8</sup> Cita extraída de una conferencia dictada por Boulding en una reunión de la Asociación de Estudios Internacionales.

algunas de ellas incurran en gastos para generar beneficios para las otras. En esta última situación, el ingreso síquico total aumenta con independencia de los cambios que se produzcan en los saldos materiales o pecuniarios, porque algunos consideran sus pérdidas (que benefician a otros) una ganancia. Inclusive esta modalidad menos favorable de los resultados de suma positiva puede aportar una contribución neta muy intensa al bienestar social a lo largo del tiempo, ya que el principio de «uno para todos, todos para uno» crea redes de seguridad, aúna recursos y da lugar a otro tipo de acciones que contribuyen a la productividad y el bienestar a largo plazo de poblaciones enteras.

Estos son factores económicos concomitantes de lo que los sociólogos han denominado solidaridad, y que los filósofos han llamado amistad.<sup>9</sup> Estas relaciones no existen o han sido suprimidas en las sociedades o situaciones en que se ha alentado a la gente a pensar y actuar únicamente en su propio beneficio, con indiferencia por el bienestar de los demás, o a cooperar con los demás solamente por razones egoístas. En el caso de la cooperación egoísta, las personas desisten de la acción colectiva cuando sus gastos actuales o previstos superan sus propios beneficios, sin asignar valor alguno a la satisfacción o la seguridad de los demás. Esto hace que la cooperación sea muy frágil, y cada uno tratará de beneficiarse sin asumir carga alguna, al no estar dispuesto a correr con los gastos iniciales de la acción colectiva (Uphoff, 1996).

## **B. Formas de capital social**

¿Cuáles son los diversos activos que: 1) predisponen a la gente a estar dispuesta a embarcarse en relaciones y actividades mutuamente beneficiosas; y 2) facilitan esas relaciones? El efecto facilitador es consecuencia de la reducción de los costos de transacción y del aumento de las probabilidades de obtener resultados productivos y menos costosos. Ya se sugirió que la acción colectiva mutuamente beneficiosa es la corriente de ingresos que cabe esperar del capital social. El capital social es una categoría que nos permite hablar colectivamente de los activos que generan esta corriente de beneficios, del mismo modo que se habla y se generaliza acerca de los recursos naturales, aunque éstos sean un conjunto muy heterogéneo de cosas.

---

<sup>9</sup> Una acción de este tipo podría conducir a situaciones de aprovechamiento injusto o victimización de otras personas, que es lo que algunos llamarían consecuencias negativas del capital social, o «capital social negativo». Yo me remitiría a las reflexiones de Aristóteles sobre lo que él consideraba la verdadera amistad, que estaba guiada por motivaciones que hoy describiríamos como de suma positiva. Aristóteles describió las relaciones que no estaban animadas por un deseo del bienestar del otro como formas imperfectas o falsas de amistad. Sus argumentos son muy convincentes.

Los activos del capital social pueden describirse de distintas maneras. Para que tengan sentido como formas de capital deben ser cosas que puedan acumularse (es decir, incrementarse), pero también deben tener la posibilidad de disminuir, con los aumentos o reducciones correspondientes en el flujo resultante de acción colectiva mutuamente beneficiosa. Los activos también deberían ser significativos en distintos niveles —para los individuos, en los grupos, en las comunidades, y en el nivel regional, nacional e incluso internacional—, así como la tierra, la mano de obra y el capital pueden analizarse y utilizarse en el nivel de los hogares o de las empresas, e identificarse y evaluarse en el nivel regional, nacional e incluso internacional.<sup>10</sup>

Como parte de un proyecto de investigación auspiciado por la Iniciativa de Capital Social del Banco Mundial, con mi colega Anirudh Krishna estudiamos la bibliografía relativa al capital social para poner en práctica este concepto de un modo que fuera congruente con lo que los economistas entienden por capital. Asimismo, quisimos conservar percepciones y elementos sustanciales de lo que han aprendido los sociólogos y otros científicos sociales al estudiar qué es lo social. Encontramos muchas definiciones de capital social expresadas en términos de cualidades (descripción) o de resultados (tautología), pero ninguna que abordara la relación entre las existencias y los flujos.

En consecuencia, formulamos un análisis del capital social sobre la base de dos categorías principales de cosas que contribuyen de manera diferente pero complementaria al flujo de acción colectiva mutuamente beneficiosa. Como se señaló antes, la primera de esas categorías es estructural, denominada así porque abarca cosas que derivan de la estructura y la organización sociales. La segunda categoría se denomina cognoscitiva, porque sus componentes son estados psicológicos o emocionales. La primera facilita la acción colectiva mutuamente beneficiosa, mientras que la segunda predispone a la gente en favor de esa clase de acción.

- Tanto la forma estructural como la forma cognoscitiva del capital social tienen su origen en procesos mentales y conceptos, pero la primera se expresa en el ámbito social interpersonal mediante acuerdos expresos o tácitos entre las personas. Esto hace que sea relativamente objetiva en comparación con la forma cognoscitiva del capital social.
- Las formas cognoscitivas permanecen dentro de la mente, pero se convierten en capital social cuando se comparten, es decir,

---

<sup>10</sup> En su presentación ante esta Conferencia, John Durston puso énfasis en esta cuestión de los niveles en los que puede formarse y utilizarse el capital social.

cuando son profesadas por más de una persona. Estas formas son intrínsecamente subjetivas, ya que existen en los pensamientos y en los vínculos emocionales de las personas.

Podría decirse que las formas cognoscitivas del capital social constituyen su esencia, mientras que las formas estructurales son los instrumentos o la infraestructura mediante los cuales se expresa el capital social cognoscitivo (mental y emocional). Ésta es la opinión de Fukuyama y sus colegas de la Universidad del Estado de Michigan, que han contribuido mucho a nuestra comprensión del capital social (Robison, Siles y Schmid, 2001). Sin embargo, mi experiencia en el terreno (Uphoff, 1996; Uphoff y Wijayaratra, 2000) y los esfuerzos realizados por poner en práctica el capital social con fines de medición (Krishna y Uphoff, 2002) me han convencido de que ninguna de las dos formas debería colocarse por sobre la otra. Ambas formas están tan conectadas entre sí y son tan interdependientes que resulta lógico reconocer sus funciones y contribuciones respectivas, por lo menos desde el punto de vista analítico, pero reconociendo al mismo tiempo que en el mundo real la disposición y la facilitación no son procesos independientes. Estas formas complementarias de capital social se exponen de manera analítica en el cuadro IV.1. Si bien esta manera de presentarlas pone de relieve sus diferencias y contrastes, ambas formas son responsables conjuntamente del surgimiento y mantenimiento de la acción colectiva mutuamente beneficiosa.

Las diferencias y las interacciones entre la forma estructural y la forma cognoscitiva del capital social pueden verse en la siguiente situación hipotética que podría ocurrir en cualquier parte del mundo. Imaginen que en mitad de la noche se incendia una casa en un pueblo pequeño, y que el fuego la consume por completo. La familia que estaba dentro de la casa escapa al fuego, pero pierde todas sus posesiones materiales. Si el pueblo no tuviera capital social, a la mañana siguiente la familia estaría sola, tratando de reconstruir su casa y su vida por su propios medios.

Cuadro IV.1  
FORMAS COMPLEMENTARIAS DE CAPITAL SOCIAL.  
ACTIVOS SOCIALES-SICOLÓGICOS-EMOCIONALES QUE GENERAN CORRIENTES  
DE BENEFICIOS, ES DECIR, LA ACCIÓN COLECTIVA MUTUAMENTE BENEFICIOSA

	<b>Estructural</b>	<b>Cognoscitiva</b>
Deriva de:	Estructura y organización sociales.	Lenguaje y conceptos; vínculos emocionales.
Manifestaciones:	Funciones y normas, precedentes y procedimientos que respaldan la acción colectiva.	Normas y valores, actitudes y creencias que favorecen la acción colectiva.
Agregados complementarios:	Redes sociales de relaciones.	Ideologías que ponen el énfasis en el interés común.
Orígenes en procesos mentales dirigidos a:	Resultados y relaciones sociales que funcionen.	Resultados y relaciones sociales deseables.
Características:	Observable y más objetiva; puede ser sustituida por otras opciones.	No es observable, y por lo tanto es más subjetiva; cuestiones de valoración.
Contribución a la acción colectiva mutuamente beneficiosa:	Favorece este tipo de acción al tornarla más fácil, reducir los costos de transacción y convertir el comportamiento cooperativo en una cuestión de rutina.	Predisposición a la acción mutuamente beneficiosa, al hacer que este tipo de acción sea más deseable y que la gente se sienta más comprometida con ella.

Fuente: Elaboración propia.

En cambio, en una comunidad donde exista alguna cantidad de capital social estructural, habrá funciones, normas, precedentes y procedimientos que permitirán a la gente ayudar rápida y fácilmente a la familia damnificada. Un dirigente del pueblo inspeccionará los daños y pondrá en marcha las medidas destinadas a beneficiar a la familia. Puede haber un comité permanente encargado de hacer frente a los desastres, que esté en condiciones de organizar la ayuda de la comunidad a los damnificados. Habrá normas, como la de que cada familia debe proporcionar una persona físicamente apta para que ayude a reconstruir la casa; precedentes, como el de que todas las familias que no carezcan de vivienda deben contribuir con artículos domésticos para reemplazar los que se perdieron en el incendio, como utensilios de cocina y frazadas; y procedimientos, como aquél según el cual los hombres deben ayudar a reconstruir la casa, y las mujeres a reponer el alhajamiento del hogar. Las diversas redes de familiares y amigos no sólo crean expectativas de cooperación, sino también formas familiares de trabajar juntos. Al caer la noche, la familia damnificada podrá tener un techo bajo el cual cobijarse, con sus comodidades restablecidas.

En un pueblo que carezca de capital social es posible que las acciones comiencen a la mañana siguiente y continúen durante el resto del día para ayudar a la familia, de acuerdo con los pensamientos y sentimientos de la gente. Puede haber valores de asistencia recíproca que promuevan las contribuciones; normas de reciprocidad que conduzcan a la gente a proporcionarse bienes y servicios en épocas de necesidad; actitudes como la de «voy allí solamente por la gracia de Dios», que obligan a las personas a ayudar a sus vecinos; y creencias como aquella según la cual uno se convierte en una persona más justa y valiosa cuando ayuda a otros. La asistencia puede no ser tan eficiente si no hay un capital social estructural que organice los esfuerzos, pero puede ser igualmente rápida si el capital social cognoscitivo de la comunidad es importante.

En realidad es muy poco probable que un pueblo tenga solamente un tipo de capital social y no el otro. Sólo en un experimento pensado, como el del caso hipotético planteado anteriormente, es posible distinguirlos para ver las diferentes formas en que puede generarse y mantenerse una acción colectiva mutuamente beneficiosa. Si el capital social cognoscitivo es abundante, también cabe esperar que exista un capital social estructural que torne eficaces las normas y los valores de la gente. Ese capital social estructural permite expresar las normas y los valores con mayor facilidad y eficiencia, y hace que éstos tiendan a ser más sólidos.

Ambos tipos de capital social dependen de que la gente haya invertido mental y emocionalmente en los demás en alguna medida. Si las personas sienten indiferencia por los demás, pueden mantener algunos tipos de capital social estructural por razones de interés propio; pero si las funciones y las normas existen únicamente por motivos de interés personal, son más frágiles y menos duraderas que cuando las personas las apoyan también «por el bien del orden», sabiendo que no sólo ellas se beneficiarán como consecuencia de determinadas prácticas y compromisos, sino también los demás. Para que las formas estructurales funcionen de manera fiable, es necesario que exista por lo menos cierta cantidad de capital social cognoscitivo.

El ejemplo siguiente, tomado del medio rural de Camboya, muestra cómo se combinan las dos formas de capital social en las instituciones y prácticas locales.<sup>11</sup> Existe una costumbre según la cual cada vez que se entabla una discusión y surge así la posibilidad de que estalle la violencia en una aldea, las partes en la disputa deben buscar a la persona de más edad del barrio, exponerle sus respectivos argumentos y dejar que esa persona decida cuál de las dos partes tiene razón. Esto apunta a evitar que estalle la violencia

---

<sup>11</sup> Elisabeth Uphoff Kato supo de la existencia de esta costumbre mientras trabajaba para una ONG británica en la evaluación de los efectos en los ancianos de los conflictos y los problemas del período de posguerra en ese país. Mientras realizaba encuestas en las aldeas, descubrió ese ejemplo de capital social que describieron ancianos Khmers en varias aldeas.

y a mantener la paz en la comunidad. Si bien esta práctica se ha debilitado después de varias décadas de conflicto y violencia en el país, es muy probable que se siga aplicando ya que algunas personas de edad han manifestado que no les gusta tener esa responsabilidad y por eso tratan de irse del lugar cuando ven u oyen que se entabla una discusión acalorada. La función oficiosa del mediador es estructural, con procedimientos claros para tratar de resolver el conflicto, mientras distintas normas y creencias reúnen a las partes y las obligan a aceptar los resultados de esta mediación.

Si bien es útil hacer distinciones analíticas entre el capital social estructural y el capital social cognoscitivo, en la práctica se refuerzan entre sí. La distinción es importante porque es difícil para cualquier organismo exterior tener mucha influencia en las formas cognoscitivas. Las normas, los valores, las actitudes y las creencias suelen estar profundamente arraigados, moldeados por la cultura y la experiencia familiar y de la comunidad. Pueden evolucionar y cambiar con el tiempo en respuesta a nuevas experiencias, ejemplos dados por personas respetadas, nuevas ideas y justificaciones, entre otros; pero fomentar un valor como el de la confianza no es algo que pueda lograrse simplemente con exhortaciones o pedagogía.<sup>12</sup> La confianza puede aumentar cuando se crean situaciones en que es más productiva y respetada, pero es más probable que ocurra lo contrario. En las situaciones en las que no se premia la confianza, y donde ésta no es apreciada por otros, puede perderse rápidamente. Al igual que otras formas de capital, es más fácil que el capital social disminuya, y no que aumente.

El capital social estructural puede incrementarse deliberadamente, estableciendo más (y mejores) funciones, normas, precedentes y procedimientos, y ampliando las redes de contacto y comunicación entre las personas. En particular, el capital social aumenta cuando hay funciones, normas, precedentes y procedimientos para llevar a cabo lo que pueden considerarse las cuatro funciones básicas de toda organización social:

- Adopción de decisiones
- Movilización y gestión de recursos
- Comunicación y coordinación
- Solución de conflictos

---

<sup>12</sup> Una excepción, de validez irregular, es que la propagación de una ideología que promueve la solidaridad y exalta ciertos tipos de cooperación podría incrementar el capital social cognoscitivo. El término "ideología" se usa aquí en su acepción más amplia, como sistema de ideas, más que como una ideología partidaria en particular, de manera que puede incluir enseñanzas religiosas. Todas las religiones más importantes han apoyado la interdependencia positiva de las funciones de utilidad, que es otra forma de decir «ama a tu prójimo como a ti mismo» o «no hagas a los demás lo que no quieras que te hagan a ti».



La capacidad de desempeñar cada una de estas funciones hace que la acción colectiva mutuamente beneficiosa sea más fácil y menos costosa, y en consecuencia más beneficiosa y más probable.<sup>13</sup>

Cuando esa capacidad está incorporada en una comunidad, organización, región o sociedad, puede facilitar la acción colectiva mutuamente beneficiosa aun en ausencia de un fuerte apoyo de capital social cognoscitivo, aunque cuanto más capital de ese tipo exista en la mente y en el corazón de las personas, más capital social habrá en total para aprovechar.

En su contribución a los debates de la conferencia, Fukuyama se refirió únicamente a las formas cognoscitivas (en particular la confianza) al examinar el capital social. Es posible definir el capital social de esa manera, excluyendo las formas estructurales, pero ello trunca el alcance y el potencial del capital social, especialmente en vista de que Fukuyama admite que no se puede promover el capital social cognoscitivo o invertir en él muy eficazmente. Es verdad que las formas estructurales no pueden reemplazar totalmente a las formas cognoscitivas, pero sí es posible introducir y fortalecer las funciones, las normas, los precedentes y los procedimientos que facilitan la acción colectiva mutuamente beneficiosa, como se demuestra en un estudio detallado de casos (Uphoff, 1996).

Las formas estructurales de capital social pueden ser oficiales u officiosas. Estas últimas son menos eficaces porque se derivan del consenso de la gente, y por lo tanto del consentimiento, en lugar de ser formuladas e impuestas sobre la base de la autoridad. Una combinación de funciones, normas, procedimientos y precedentes tanto oficiales como officiosos para la adopción de decisiones, la movilización y la gestión de recursos, la comunicación y la coordinación y la solución de conflictos, representará sin duda un mayor volumen de capital social para respaldar la acción colectiva mutuamente beneficiosa que si existiera solamente uno de los dos tipos, y se puede decir que habrá más capital social cuando existan funciones, normas, etc., para el desempeño de tres funciones o de todas ellas, y no solamente para una o dos.

---

<sup>13</sup> Estas cuatro funciones se identificaron al examinar una bibliografía sistemática sobre la gestión del riego, para comprender cuáles eran los elementos esenciales que debía tener la acción colectiva para mejorar esa gestión en forma participativa (Uphoff, 1986). Resultaron ser genéricas para toda organización social, aunque la última función dependía de que existiera la necesidad de resolver un conflicto. La presencia de funciones, normas, procedimientos y precedentes para la solución de conflictos reduce la probabilidad de que éstos surjan, o por lo menos hace que sean menos prolongados y costosos. Estas cuatro funciones corresponden casualmente, en términos sencillos, a las funciones propuestas por Parsons (1951) como elementos esenciales de toda organización social: el logro de metas, la adaptación, la integración y el mantenimiento de pautas. Esto no prueba la validez de las cuatro funciones, pero sí muestra que son generales.

### C. La medición del capital social

Una de las objeciones que se hacen a la propuesta de considerar el capital social como una forma de capital es que no puede expresarse en términos corrientes, como el dinero, que permitan mostrar cifras absolutas o relativas, o tendencias a lo largo del tiempo. Con el apoyo de la Iniciativa de Capital Social del Banco Mundial se han ideado medidas que tienen un valor de predicción y explicativo en el terreno. Éste no es el lugar adecuado para brindar información detallada sobre esa metodología y sus resultados, puesto que ocuparía mucho espacio y además ya se ha hecho (Krishna y Uphoff, 2002; 1999). No obstante, describiré brevemente el alcance de ese estudio y señalaré algunas de las conclusiones más pertinentes.

El estudio se basó en abundantes datos ya existentes sobre la acción colectiva emprendida en el marco de un importante programa de conservación y desarrollo de una cuenca hidrográfica a nivel de todo el estado de Rajasthán, en la India, que fue financiado por el Banco Mundial y el Gobierno de la India (Krishna, 1998). Si bien toda acción colectiva que apunte a mejorar una cuenca hidrográfica beneficia en alguna medida a los participantes, muchos de los beneficios son, por su propia naturaleza, para quienes residen aguas abajo o para las generaciones futuras. Esto significa que la actividad produce más bienes orientados al prójimo que la mayoría de las actividades de desarrollo. Se disponía de datos sobre el desempeño de las aldeas a lo largo de un período de siete años en cuestiones de reforestación, protección de tierras comunes y otras iniciativas de conservación y desarrollo que requieren una acción colectiva, lo que permitió clasificar a las comunidades de acuerdo con el grado de acción colectiva mutuamente beneficiosa que hubieran demostrado, que podía ser alto, mediano o bajo, explicándose la variable dependiente.

Se reunieron datos de 64 aldeas en cuatro distritos del estado de Rajasthán. Las aldeas se ordenaron según el grado de acción colectiva que hubieran demostrado anteriormente. Se seleccionaron al azar casi 2400 aldeanos de esas comunidades, con igual número de hombres y mujeres, los que fueron entrevistados para obtener datos individuales que complementarían los datos a nivel de las aldeas que se habían obtenido de los registros administrativos y las conversaciones con los grupos de representantes de los interesados. La mayoría de las preguntas apuntaban a evaluar las características de las personas y las aldeas, pero otras se centraban en las funciones, normas, precedentes y procedimientos de acción colectiva, así como en normas, valores, actitudes y creencias tales como la equidad, la confianza, la solidaridad, la reciprocidad, la cooperación y la participación. Estas últimas se utilizaron para elaborar un Índice de Capital Social que fue convalidado de acuerdo con las normas y prácticas locales.

Los métodos de medición del capital social utilizados por Putnam en su estudio de la acción cívica y el capital social en Italia resultaron prácticamente inaplicables en este caso: 1) las tasas de votación eran generalmente altas en todas las aldeas y no explicaban el fenómeno; 2) los lectores de periódicos no eran un factor que permitiera diferenciar unas aldeas de otras en el estado de Rajasthán, ya que raramente llegaba algún periódico a esas aldeas; y 3) como la mayoría de las asociaciones locales eran auspiciadas por el gobierno, el conjunto de los miembros de esas asociaciones no representaba ninguna orientación cívica.<sup>14</sup>

Sin embargo, un Índice de Capital Social elaborado sobre la base de seis elementos que reflejaban la capacidad local de organizar actividades en las que podía haber más o menos cooperación local, o de las orientaciones que favorecían esas actividades, resultó ser un buen método de predicción de la acción colectiva, tanto para la conservación de la cuenca hidrográfica como para un conjunto más amplio de acciones colectivas orientadas al desarrollo.<sup>15</sup> De las otras explicaciones más corrientes, como la necesidad relativa (Wade, 1988), la modernización, la homogeneidad social, el apoyo de personal y el alfabetismo, solamente la última tuvo importancia estadística, de 0.097 (0.03), para los efectos de explicar la acción colectiva. Fue sorprendente descubrir hasta qué punto, y con qué uniformidad este índice de capital social elaborado sobre la base de los factores estructurales y cognoscitivos analizados con anterioridad, estaba estrechamente

---

<sup>14</sup> De acuerdo con un análisis de regresión que usó un Índice de Desarrollo de las Tierras Comunes (una medida compuesta que distinguía entre diversos grados de acción colectiva) como variable dependiente, se llegó a la conclusión de que las tres variables utilizadas por Putnam en su análisis cuantitativo del capital social en Italia (porcentaje de votación, lectores de periódicos y número de asociaciones) producían un R<sup>2</sup> de solamente 0.045.

<sup>15</sup> Mediante ecuaciones de regresión múltiple, y con otras explicaciones posibles de la acción colectiva extraídas de la bibliografía y medidas para evaluar la solidez relativa de sus vínculos de asociación, se demostró que el Índice de Capital Social era mucho más firme que cualquier otra variable, con coeficientes de 0.689 (0.276) y 0.718 (0.282), significativos al nivel de .01. La competencia política y el alfabetismo, otras dos variables a nivel de las aldeas, también fueron significativas pero con más bajos coeficientes.

relacionado con mediciones independientes de la acción colectiva en pro de la conservación de cuencas hidrográficas.<sup>16</sup>

La eficacia de este Índice como método de predicción se debía en parte a que estaba basado en realidades locales y relaciones de índole cultural, pero esto no significa que los factores que constituyen el capital social sean particularistas en sí mismos. Las funciones de adopción de decisiones y la confianza son factores universales, aunque la descripción exacta de esas funciones y las personas que las desempeñan varíen de una situación a otra, como varían también, por ejemplo, los ámbitos en que la confianza es pertinente y se manifiesta. Esto es similar a la categoría de los recursos naturales: si bien la categoría es importante en todas partes, los recursos específicos que son relevantes en cada lugar varían.

Para poner a prueba uno de los aspectos más controvertidos de la interpretación que hace Putnam del capital social, se analizó si las diferencias en la dotación actual de capital social en el nivel de las comunidades y de los distritos podían atribuirse estadísticamente a influencias históricas. Dos de los distritos en los que se llevó a cabo el estudio, Rajsamand y Udaipur, habían gozado de más de un milenio de existencia relativamente pacífica, con continuidad en las familias que ejercían el poder y pocos conflictos; mientras que los otros dos, Ajmer y Bhilwara, eran conocidos por las invasiones, los cambios en el poder y los disturbios sociales que habían experimentado en el mismo período. Dado que el primer grupo había tenido mucho tiempo para establecer relaciones de colaboración y valores

<sup>16</sup> Los componentes del índice, seleccionados porque al menos el 20% de los aldeanos entrevistados dieron respuestas orientadas a la acción colectiva más que individualistas fueron los siguientes: i) Si una enfermedad de las plantas afectara a la totalidad del cultivo en pie de esta aldea, ¿quién cree Ud. que saldría a buscar una solución para esta situación? “Todo el mundo enfrentaría el problema individualmente” [1], hasta “Toda la aldea actuaría en forma conjunta” [5]; nota: para todas salvo la última pregunta, se previeron respuestas intermedias, numeradas del 2 al 4. ii) ¿Quién se ha encargado históricamente en esta aldea de cuidar las tierras de pastoreo comunes? “Nadie hace nada” [1], hasta “Tratamos el tema entre todos y juntos decidimos qué hacer” [5]. iii) Supongamos que se plantea una disputa entre dos personas de esta aldea, ¿quién cree Ud. que resolvería la controversia? “Nadie” [1], hasta “Toda la aldea” [5]. iv) Supongamos que algunos niños de la aldea se desvían del camino correcto, por ejemplo, faltan el respeto a los mayores, hacen travesuras, etc., ¿quién en esta aldea considera que está bien corregir a los hijos de los demás? “Nadie” [1], hasta “Ninguna persona de esta aldea”. v) ¿Cuál es la razón más importante por la que la gente de esta aldea planta gramíneas y árboles y los protege? “Porque hay escasez de forraje y leña” [1], hasta “Porque esta actividad mantiene unidos a los aldeanos” [4]. vi) Supongamos que un amigo de esta aldea tiene las siguientes opciones con respecto a la propiedad de la tierra, ¿cuál es preferible? “Cultivar 10 bighas de tierra por sí solo” [1], o “Cultivar 25 bighas de tierra junto con otro agricultor” [2]. Las tres primeras preguntas estaban relacionadas con las funciones de adopción de decisiones, la movilización de recursos, y otras, mientras que la última reflejaba la “responsabilidad mutua”, la “generosidad” y la “confianza”. En el análisis de factores, las respuestas a todas estas preguntas tuvieron puntuaciones muy altas (0.648 a 0.787) en un solo vector.

cooperativos, cabía esperar que tuviera una mayor puntuación en términos de capital social, y que el segundo grupo tuviera menos.

Así fue, como puede verse en los datos indicados en el cuadro IV.2. Sin embargo, al observar la puntuación en términos de capital social a nivel de las aldeas, se detectó una importante varianza dentro de cada distrito, varias veces superior a las diferencias entre los distintos distritos. Esto indica que la amplia influencia de la historia es menos importante que la pluralidad de historias locales.

Cuadro IV.2  
PUNTUACIÓN EN TÉRMINOS DE CAPITAL SOCIAL POR DISTRITO Y POR ALDEA

<b>Distrito</b>	<b>Puntuación media del distrito</b>	<b>Puntuación máxima de la aldea</b>	<b>Puntuación mínima de la aldea</b>
Ajmer	54	97	30
Bhilwara	53	88	27
Rajsamand	63	93	38
Udaipur	62	97	33

Fuente: Elaboración propia.

En esta sección se ofrece solamente un panorama somero de la reunión de datos y el análisis realizados para evaluar si un concepto de base teórica del capital social podía medirse en el terreno y relacionarse estadísticamente con resultados importantes en la esfera del desarrollo. Pensamos que esto podía demostrarse de manera convincente en términos cuantitativos, haciendo más difícil que el capital social pudiera descartarse como algo no susceptible de ser medido, o desprovisto de rigor teórico. Por supuesto que nuestro trabajo no constituye la última palabra en lo que respecta al capital social. El concepto de capital social y su funcionamiento siguen estando en las primeras etapas de su desarrollo, pero el análisis demostró efectivamente que lo que solía pensarse del capital social sobre la base de la intuición y las deducciones, podía formularse en forma explícita y comprobarse.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Krishna (2001) ha profundizado en este tema, con un análisis de la contribución del Organismo a la activación y utilización del capital social en el que examina las distintas clases de funciones que existen a nivel local.

## D. La productividad del capital social

En mi concepción del capital social ha influido principalmente la experiencia que tuve con la formación de este tipo de capital en Sri Lanka durante el período 1980-1985, en un esfuerzo dirigido a establecer una gestión participativa del riego en ese país, aunque en aquel momento yo y mis colegas de la Universidad de Cornell y del Instituto de Investigación y Capacitación Agrarias (ARTI) en Colombo no teníamos ideas sistemáticas acerca del capital social. Éstas surgieron más tarde, como resultado de un examen retrospectivo. Se nos había encomendado la tarea de crear organizaciones de agricultores y prestarles apoyo en el marco de un proyecto de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) destinado a rehabilitar el sistema de riego de Gal Oya.

Éste no era solamente el sistema de mayor envergadura del país, sino también el más deteriorado en su estructura física y el peor administrado: 1) el suministro de agua proveniente del embalse principal era insuficiente para la zona de control, que se extendió un 40% desde que comenzó a funcionar el proyecto; 2) alrededor del 80% de las estructuras físicas de distribución de agua estaban rotas o no funcionaban en el momento en que comenzó la labor de rehabilitación, de modo que la capacidad de control del agua era reducida; y 3) la comunicación y la confianza entre los agricultores, y entre éstos y los ingenieros que controlaban el suministro de agua, eran prácticamente inexistentes. Como consecuencia de ello, el tercio inferior del sistema de la margen izquierda nunca recibía agua durante la estación en que los agricultores dependían totalmente del riego para sus cultivos; en el tercio medio la distribución era poco fiable e intermitente en esa época del año, y muchos agricultores, inclusive del tercio superior, experimentaban escasez de agua cerca de los extremos finales de los largos canales de distribución.

Era una situación que rayaba en la anarquía, y que se veía complicada aún más por el hecho de que los agricultores del tercio inferior eran en su mayoría tamiles, mientras que los del resto del sistema eran mayoritariamente sinhaleses. Esto añadía una dimensión étnica a una situación en la que ya abundaban los conflictos. Cuando comenzaron a trabajar en el proyecto los jóvenes organizadores que habían sido capacitados y distribuidos en el terreno para actuar como catalizadores con el fin de estimular la creación de grupos autosuficientes de usuarios del agua, el funcionario público superior del distrito les dijo que si conseguían que 10 ó 15 agricultores, como mucho, de Gal Oya trabajaran juntos, habrían logrado algo muy importante, porque los agricultores comprendidos en el plan de reasentamiento, que habían venido de otras partes del país hacía unos 20 ó 30 años, tenían fama de ser muy poco cooperadores y muy propensos a los conflictos.

No corresponde entrar en detalles aquí con respecto al proceso de creación de estas organizaciones de agricultores; todo eso ha sido documentado por Uphoff (1996). Para sorpresa de todos, surgieron rápidamente nuevas modalidades satisfactorias de cooperación y uso compartido del recurso en las primeras seis semanas de una estación seca en la que las reservas de agua del embalse principal alcanzaban apenas al 25% de su capacidad. Al año siguiente, cuando al comienzo de la temporada de riego el nivel del agua llegaba solamente al 20% de la capacidad del embalse, el programa logró una difusión y un impulso aún mayores.

Cuatro años más tarde, al finalizar el programa, unos 12 500 agricultores administraban sus propias organizaciones de acequias y canales de distribución y participaban en la gestión del sistema principal por medio de sus representantes. (El conjunto de las organizaciones habría contado con casi 10 000 agricultores más si los insurgentes del LTTE no hubieran amenazado a nuestros organizadores tamiles que trabajaban en los tramos inferiores del sistema). Podría decirse que el éxito del programa en lo que respecta a obtener la participación y la cooperación de los agricultores fue 1 000 veces superior al que había pronosticado el alto funcionario.

Las mejoras registradas en la gestión del agua fueron aún más importantes. Desde 1985, prácticamente todos los años se ha cultivado la totalidad de la superficie de la margen izquierda (65 000 acres, o 26 325 hectáreas) con el agua de riego suministrada, mientras que antes se cultivaba menos de la mitad de esa superficie. Las evaluaciones realizadas para el *International Irrigation Management Institute* (IIMI) con posterioridad al proyecto revelaron que la productividad del agua, medida en kilogramos de arroz producidos por metro cúbico de agua liberada del embalse, se había multiplicado aproximadamente por cuatro; además, en una evaluación económica oficial de los beneficios del proyecto en comparación con los costos, realizada por el IIMI, se calculó una tasa de rendimiento del 28% (Wijayaratna y Uphoff, 1998). En una evaluación posterior efectuada por el IIMI, se calculó que por lo menos la mitad de los beneficios obtenidos podían atribuirse a la organización social —el «software»— que se había creado,

aunque este componente había representado solamente entre el 5% y el 10% del costo total del proyecto, que en su mayor parte se había invertido en el «*hardware*» (Amarasinghe, Sakthivadivel y Murray-Rust, 1998).<sup>18</sup>

Lo que es aún más importante, el sistema de organización de los agricultores sigue funcionando bien 15 años después de que la asistencia externa se retirara precipitadamente en 1985. Las funciones, normas, precedentes y procedimientos se han mantenido intactos y se han extendido aún más, al igual que las normas y los valores de la gestión participativa y equitativa del agua. Durante mi visita a Gal Oya en marzo de 2001, los agricultores declararon sin titubeos que ya no tenían problemas con el funcionamiento y mantenimiento del sistema. Actualmente el agua se distribuye de manera satisfactoria, aunque los precios que reciben por el arroz se consideran demasiado bajos como para que el cultivo sea rentable.

En algunos aspectos, las organizaciones, con sus funciones y normas de adopción de decisiones, movilización y gestión de recursos, comunicación y coordinación, y solución de conflictos, se han fortalecido todavía más desde que el ARTI y la Universidad de Cornell se retiraron de la escena. Las normas sobre uso equitativo y eficiente del agua también se siguen respetando estrictamente. Así lo demostró la capacidad de las organizaciones para gestionar el agua en condiciones de crisis durante la estación seca de 1997. Toda esta información se ha extraído de los registros de los órganos pertinentes del gobierno y de las actas de las reuniones (Uphoff y Wijayarathna, 2000), de manera que aquí solamente resumiré el caso. Esta experiencia demuestra la productividad potencial del capital social, así como la importancia de sus formas tanto estructurales como cognitivas y su interacción recíproca.

---

<sup>18</sup> Un cálculo anterior de la relación costo-beneficio, realizado con un criterio conservador por Wijayarathna, había mostrado como mínimo una tasa de rendimiento del 50% sobre la inversión en organizaciones de agricultores (Uphoff, 1986). Lamentablemente, aunque se le mostró ese cálculo, un equipo del Banco Mundial que estaba diseñando un proyecto paralelo para rehabilitar sistemas de riego deteriorados en otras partes del país, decidió no incluir un componente similar de organizaciones de agricultores, descartándolo como un gasto innecesario. Dos años más tarde, algunos de los jóvenes organizadores fueron transferidos a ese proyecto para tratar de incorporar la participación de los agricultores en el proceso. Desafortunadamente, los resultados no fueron tan buenos como lo habrían sido si la participación se hubiera integrado desde el principio, como en Gal Oya.



Al comienzo de la estación, el nivel de agua en el embalse principal era tan bajo que los ingenieros del departamento de riego llegaron a la conclusión de que no habría agua suficiente para satisfacer las necesidades de riego durante toda la estación. En consecuencia, comunicaron a los agricultores que no se daría autorización para plantar. Como es comprensible, los agricultores no acogieron con agrado esta decisión, y por medio de sus organizaciones presionaron para que se distribuyera por lo menos una parte del agua disponible. Hicieron algunos estudios y cálculos por su cuenta, y llegaron a la conclusión de que el departamento se había olvidado de considerar el caudal afluyente que recibiría el embalse, durante la estación seca, de las aguas subterráneas ya existentes en las zonas ubicadas aguas arriba, sin tener en cuenta además las lluvias que podrían producirse en la zona de captación.

Después de mucha agitación y de movilizar el apoyo de políticos locales, el departamento se vio obligado a distribuir parte del agua del embalse. Anunció que podría suministrar 60 000 acres-pies de agua a la zona de la margen izquierda. La cuota habitual de suministro de agua durante la estación seca era de 4 pies por acre, de manera que los ingenieros del departamento recomendaron que los agricultores usaran esa agua en los 15 000 acres de la parte superior del total de 65 000 acres, y que no plantaran arroz porque era un cultivo que consumía mucha agua. El departamento suponía que se iban a perder algunas cosechas, y dijo que no se haría responsable de las pérdidas. Los agricultores tendrían que arreglárselas por su cuenta.

Cuando se les aseguró que recibirían esa cantidad de agua, los agricultores estuvieron dispuestos a apostar a que habría un poco más de agua durante la estación. En lugar de darle toda el agua a algunos agricultores, convinieron en hacer todo lo posible para conservar y distribuir el agua cuidadosamente y compartirla por partes iguales en toda la superficie. En efecto, se obtuvieron otros 38 000 acres-pies de agua, con lo que el total liberado del embalse se elevó a 98 000 acres-pies. Aunque esto representaba alrededor de un tercio de la cantidad de agua normalmente destinada a los cultivos, se autorizó a los agricultores a que plantaran arroz, y así lo hicieron.

Mediante una gestión muy cuidadosa del agua, las organizaciones pudieron apoyar a los agricultores para que plantaran arroz en toda la extensión de la margen izquierda, y ese año el rendimiento del cultivo de arroz fue superior al promedio. Con los canales bien limpios y despejados, y rotando el agua suministrada entre todos los campos para que cada agricultor recibiera por lo menos el mínimo necesario para sus cultivos, se ahorró toda

el agua posible para que los agricultores de las zonas ubicadas aguas abajo pudieran disponer de agua, y se maximizó la eficiencia de la distribución.<sup>19</sup>

Esto demuestra la productividad económica que puede promover el capital social, ya que sin la estructura de las organizaciones de agricultores y el clima normativo que se generó en torno de las actividades de riego, esto no hubiera podido lograrse. Otro hecho quizás más sorprendente desde la perspectiva del capital social, es que se haya decidido compartir el agua por partes iguales en una situación caracterizada por un conflicto de 20 años entre fuerzas sinhalesas y tamiles a nivel nacional. Los agricultores de la margen izquierda del Gal Oya, en su mayoría sinhaleses, estuvieron de acuerdo en distribuir el agua por partes iguales con la minoría tamil, aunque la mayoría estaba en una situación más ventajosa en términos de ubicación, ya que ocupaba los dos tercios superiores del sistema, y los ingenieros del gobierno habían aconsejado utilizar toda el agua en los 15 000 acres del tramo superior, en lugar de distribuirla íntegramente en toda la superficie de 65 000 acres, ya que de esa manera se reducirían al mínimo la filtración y las pérdidas ocurridas en la conducción del agua y se lograría una mayor eficiencia.

En los últimos años ha habido pocas muestras concretas de tanta solidaridad en presencia de divisiones étnicas y riesgos de pérdida de cultivos debido a la escasez de recursos ecológicos. En Uphoff y Wijayaratra (2000) figura un informe más detallado de este caso, preparado sobre la base de los registros oficiales de los ministerios, las actas de las reuniones de los gobiernos locales, y entrevistas. El aspecto que cabe destacar de todo esto es que los componentes estructurales y cognoscitivos del capital social no sólo pueden medirse, sino que además pueden demostrarse en forma tangible, de manera realmente tan clara que la medición detallada resulta menos interesante que las consecuencias alcanzadas para la vida de las personas.

La margen izquierda del Gal Oya fue elegida para el proyecto de la USAID que comenzó en 1980 porque era una de las zonas de Sri Lanka con más alta concentración de pobreza. La falta de un suministro fiable y suficiente de agua para riego determinaba que las familias reasentadas allí

---

<sup>19</sup> Otro factor que contribuyó a los buenos resultados agronómicos fue probablemente el hecho, no reconocido ampliamente, de que el arroz no es una planta acuática y tiene un mejor desempeño cuando se planta en suelos que se mantienen húmedos, pero que tienen un buen drenaje. En Madagascar hemos visto que los agricultores que utilizan el llamado «sistema de intensificación del arroz», que recomienda utilizar apenas «un mínimo de agua», han alcanzado promedios de alrededor de 8 toneladas por hectárea, cuando el anterior era de unas 2 toneladas por hectárea, y que los rendimientos obtenidos con el sistema de intensificación llegan a veces a niveles de entre 15 y 20 toneladas (Stoop, Uphoff y Kassam, en edición). Estos resultados agronómicos dieron apoyo a los esfuerzos de organización social de los agricultores.

vivieran en condiciones de inseguridad y de pobreza. Según lo expresado por el funcionario público superior del distrito en el momento de iniciarse nuestro programa, como se mencionó antes, estas personas estaban consideradas entre las más difíciles y menos capaces del país; muchas de ellas habían sido marginadas en sus aldeas de origen, y otras habían sido reclusos puestos en libertad para que se establecieran en Gal Oya cuando se estaba poblando la zona para tratar de ganar terreno a selvas deshabitadas. Sin embargo, como lo demostró nuestro programa, estas personas tenían una enorme capacidad para crear y hacer funcionar eficazmente una organización social en beneficio mutuo, si se les daba cierto grado de estímulo y seguridad externos. (Los agricultores no recibían pagos en el marco de este proyecto, ya que se adoptó un criterio de autosuficiencia para aumentar las probabilidades de sostenibilidad a largo plazo). Al tratar de comprender y evaluar esta experiencia, me di cuenta de que los propios agricultores habían resaltado las dimensiones cognoscitivas y normativas de lo que se había logrado (Uphoff, 1996). Los aspectos estructurales y cognoscitivos del capital social estaban entrelazados y cada uno de ellos era importante.

## **E. Repercusiones en el ámbito de la reducción de la pobreza**

Este tema es muy amplio, y antes de que pueda conocerse plenamente la contribución que puede hacer el capital social a la reducción de la pobreza, es necesario aclarar qué es lo que constituye el capital social. ¿De dónde proviene? ¿Cómo se puede aumentar? ¿Cómo se puede evitar que disminuya? ¿Cómo se puede utilizar para reducir la pobreza? Este trabajo ha apuntado principalmente a establecer un fundamento conceptual sólido que permita comprender el capital social, y sólo ha sido un comienzo. La comprensión de otras formas de capital significó décadas de trabajo de muchos analistas, así que no debe esperarse que el capital social se llegue a definir rápidamente. Sin embargo, debería examinarse simultáneamente con lo que podrían ser los vínculos con la reducción de la pobreza; de lo contrario, surgirán ideas acerca del capital social que no tendrán relación con esta tarea.

De acuerdo con mi experiencia y los estudios que he realizado, yo propondría las siguientes observaciones, que vinculan el capital social a la reducción de la pobreza. No estoy considerando si el primero puede contribuir a la segunda porque creo que eso ya ha sido demostrado, sin perjuicio de que en el futuro pueda demostrarse de manera más amplia y satisfactoria, con nuevas investigaciones y una mayor experiencia práctica.

- 1. El capital social es algo que puede incrementarse mediante esfuerzos deliberados, como vimos en el caso de Gal Oya y como podemos ver en varios otros ejemplos de iniciativas de desarrollo rural en gran escala que han cambiado y mejorado las vidas de millones de familias pobres (Krishna, Uphoff y Esman, 1997)**

No obstante, debemos tener presente que el capital social también puede disminuir o desaparecer. Desafortunadamente, este último proceso puede ocurrir más rápidamente que la acumulación de capital social. Sin embargo, como vimos en Sri Lanka, cuando se trabaja sobre la base de las normas culturales y prácticas ya existentes (como el *shramadana*, la tradición del trabajo comunitario voluntario en aras de un bien común), el capital social se puede acrecentar con bastante rapidez.

Lamentablemente, la prisa con que se preparan muchos proyectos y programas hace que no estén dispuestos a invertir en «*software*» y se concentren únicamente en el «*hardware*» del desarrollo. Hay una tendencia a planificar sobre la base de acciones individuales y a confiar en los resultados que puedan derivarse de éstas. Un proyecto evaluado por el Comité de Desarrollo Rural para la USAID en Jamaica tenía por objeto promover la conservación del suelo en las laderas afectadas por la erosión. En el diseño del proyecto se preveían incentivos individuales para los agricultores, a pesar de que la construcción de terrazas para evitar la erosión en los distintos terrenos ubicados en las laderas significaba que esta práctica empeoraría la situación de los demás. El agua de escorrentía de un terreno tenía que desaguar por algún lado, y las terrazas concentraban el caudal, de manera que la fuerza y el daño de los flujos de escorrentía aumentaban por el hecho de no encarar el problema en forma colectiva (Blustain, 1982). De hecho es posible movilizar este tipo de acción colectiva, como lo demuestran algunos esfuerzos de conservación similares, pero con una mayor orientación de grupo, que han comenzado a realizarse en Haití, donde las condiciones sociales y culturales, así como las físicas, son considerablemente más desfavorables que en Jamaica (White y Runge, 1995; 1994).

- 2. Cuando se trata de incrementar y utilizar el capital social, particularmente entre las familias y comunidades más pobres, tal vez sea más aconsejable poner el énfasis en las instituciones y relaciones oficiosas, o por lo menos comenzar por éstas**

El caso de Gal Oya se preparó deliberadamente primero, y después se organizó, recurriendo a los esfuerzos locales para resolver problemas en forma oficiosa, designando autoridades y asignando responsabilidades para cada caso en particular. Una vez demostrados los beneficios de la acción colectiva, surgió una demanda de capacidad de organización y de fortalecimiento de las normas y valores de la acción colectiva mutuamente

beneficiosa. Esto permitió generar un capital social más duradero que si se hubiera adoptado un enfoque basado en la oferta.

Es importante, para muchas tareas y en muchas situaciones, fortalecer la capacidad local, reconociéndola y potenciándola en el nivel oficial. Sin embargo, es mejor adoptar una estrategia impulsada por la demanda, al menos como hipótesis de trabajo. Esto se debe en parte a que el capital social estructural, aunque puede introducirse por medios oficiales, no basta por sí solo si no cuenta con activos cognoscitivos que lo respalden. La probabilidad de que existan estos activos es mayor cuando el proceso se inicia y se mantiene con un alto grado de participación voluntaria, sobre la base de la autoridad social más que de la autoridad legal oficial. Si la segunda apoya a la primera, la gente tiene mayores probabilidades de lograr la sostenibilidad; pero es difícil que la segunda genere a la primera.

- 3. En este proceso, como se sugirió anteriormente, es probable que lo mejor sea trabajar a partir de las tradiciones e ideas propias de las comunidades, ya que éstas constituyen a menudo un capital social cognoscitivo latente**

Así se hizo en el caso de Gal Oya, donde se recurrió en particular a la institución tradicional del *shramadana*. En el caso de Haití antes mencionado, se aprovechó —y también se reforzó— la práctica local de intercambio de mano de obra en la ejecución del programa de conservación del suelo.

- 4. El medio más eficaz de guiar y acelerar estos procesos es utilizar catalizadores, personas que pertenezcan o no a la comunidad pero que sean capaces de desempeñar un papel de estímulo y ayuda para la creación de nuevas funciones, normas, precedentes y procedimientos y en la articulación y la profundización del apoyo normativo y cognoscitivo a esos esfuerzos**

En el caso de Gal Oya, los jóvenes organizadores institucionales fueron vitales para el éxito del proyecto, pero esto se ha visto en muchos otros casos (Krishna, Uphoff y Esman, 1997; Uphoff, Esman y Krishna, 1998). Se les podría llamar agentes de cambio, pero ellos mismos experimentan un cambio a raíz de la experiencia; se prefiere el término «catalizadores» porque deben entender que su papel consiste en despertar un potencial que ya existe dentro de las comunidades, en lugar de tratar de cambiar a las personas que se quiere beneficiar.

- 5. Este esfuerzo de acumular, fortalecer y mantener el capital social, tanto estructural como cognoscitivo, debería realizarse más a menudo en forma de proceso de aprendizaje (Korten, 1980)**

Uno de los denominadores comunes de los esfuerzos de desarrollo exitosos que hacen participar a los beneficiarios en tareas de responsabilidad y liderazgo, es que pasan sin más trámite a la ejecución. Es necesario

determinar y comunicar los objetivos; es preciso formular algunos planes para tener recursos financieros y personal disponibles para el trabajo, pero hay que comprender que todo lo que se sepa de antemano nunca es suficiente para diseñar en detalle un proceso de cambio social, y aunque lo fuera, las circunstancias cambian tanto que los planes iniciales se vuelven obsoletos. En realidad, durante cualquier programa o proyecto que apunte a producir cambios profundos, es probable que los nuevos conocimientos que se van adquiriendo y los cambios que ocurren en las circunstancias exijan una revisión y una nueva definición de los objetivos. Por lo tanto, los esfuerzos destinados a aumentar el capital social deberían incluir expresamente una metodología de procesos de aprendizaje.

**6. El capital social no debería considerarse meramente un instrumento o un medio de ejecutar determinadas tareas del proyecto**

Invertir en la acumulación de capital social para lograr una prestación más eficiente de los servicios es casi un contrasentido. El capital social puede mejorar la prestación y la eficacia de los servicios de educación, salud, abastecimiento de agua, y otros, pero debería servir para mucho más que eso en lugar de restringirse al logro de objetivos tan estrechos. Es importante no olvidar jamás de quién es el capital social del que se está hablando; lo que hay que aumentar y fortalecer es el capital social de los pobres, no el capital social de quienes tratan de ayudarlos.

**7. El capital social es valioso para obtener beneficios económicos, como se vio en el caso de Gal Oya reseñado anteriormente, pero los resultados que permite generar son multifacéticos**

Los activos estructurales y cognoscitivos producen una corriente de acción colectiva mutuamente beneficiosa. Esa corriente puede ser en gran o en pequeña escala. Más allá de eso, uno busca resultados como la seguridad, la dignidad y la potenciación, reconociendo que la pobreza es una realidad multifacética. Una vez que se logra una mayor capacidad y disposición para la acción colectiva mutuamente beneficiosa entre los pobres, así como en cualquier conjunto de personas, ésta puede orientarse a la solución de una gran variedad de problemas.

La acción colectiva mutuamente beneficiosa debería utilizarse para encarar cualquier problema que los individuos no puedan resolver por sí solos. Así fue como comenzó el proceso de organización de los agricultores en Gal Oya: se enseñó a la gente a que hablaran entre sí acerca de cuáles eran sus problemas más importantes y a determinar cuáles de esos problemas podían y debían resolverse mediante una acción colectiva. Una vez iniciado este proceso, los pobres empezaron a trabajar en muchos otros aspectos, entre ellos el de conseguir mejores precios para sus productos, empleos para las mujeres y los jóvenes, planes de ahorro para disminuir su dependencia

de los prestamistas, e incluso en cuanto a reducir la ebriedad entre los hombres de más edad de la comunidad.

El capital social tiene una gran capacidad de mejorar la vida de la gente. Los organismos donantes y los gobiernos deberían entenderlo y valorar esta gama de posibilidades que ofrece. Una vez iniciados los procesos de formación de capital social, siempre que determinados intereses no lo impidan generando divisiones, inseguridad o actitudes derrotistas, el capital social puede impulsar un amplio desarrollo de la capacidad humana, tanto individual como colectiva, de transformar la vida de la gente y de las comunidades. Hirschman (1984) escribió sobre este tema en términos de energía social, pero puede entenderse igualmente en términos de capital social.

## Bibliografía

- Amarasinghe, U.A., R. Sakthivadivel y H. Murray-Rust (1998), "Impact Assessment of Rehabilitation Intervention in the Gal Oya Left Bank", Research Report, N° 18, Colombo, Sri Lanka, Instituto Internacional para el Manejo del Agua.
- Blustain, Harvey (1982), *Resource Management and Agricultural Development in Jamaica: Lessons for Participatory Development*, Ithaca, Comité de Desarrollo Rural, Cornell University.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), "Social Capital: Part of the Problem, Part of the Solution", documento presentado a la Conferencia Internacional "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Nueva York, Free Press.
- Hirschman, A.O. (1984), *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*, Nueva York, Pergamon Press.
- Kimber, R. (1982), "Collective action and the fallacy of the liberal fallacy", *World Politics*, vol. 33, N° 2.
- Korten, D.C. (1980), "Community organization and rural development: a learning process approach", *Public Administration Review*, vol. 40, N° 5.
- Krishna, A. (2001), "Moving from the stock of social capital to the flow of benefits: the role of agency", *World Development*, vol. 29, N° 6.
- (1998), "Participatory watershed development and soil conservation in Rajasthan, India", *Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development*, A. Krishna, N. Uphoff y M. J. Esmán (comps.), West Hartford, Kumarian Press.
- Krishna, A. y N. Uphoff. (2002), "Mapping and measuring social capital through assessment of collective action to conserve and develop watersheds in Rajasthan, India", *Social Capital: Empirical Explorations*, C. Grootaert y T. van Bastelaar (comps.), Cambridge, Cambridge University Press.
- (1999), "Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action in Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India", Social Capital Initiative Working Paper, N° 13., Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Social, Banco Mundial.
- Krishna, A., N. Uphoff y M.J. Esmán (comps.) (1997), *Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development*, West Hartford, Kumarian Press.
- Narayan, D. y otros (2000a), *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2000b), *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, Nueva York, Oxford University Press.
- Olsen, M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Parsons, T. (1951), *The Social System*, Glencoe, Free Press.
- Putnam, R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Robison, L.J., A.A. Schmid y M.E. Siles (2001), "Is social capital really capital?", *Review of Social Economy*, vol. 60, N° 1.



- Robison, L.J., M.E. Siles y A.A. Schmid (2001), "Social Capital and Poverty Reduction: Toward a Mature Paradigm", documento presentado a la Conferencia Internacional "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre.
- Serageldin, Ismail y C. Grootaert (2000), "Defining social capital: an integrating view", *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, P. Dasgupta y I. Serageldin (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stoop, W., N. Uphoff y A. Kassam (2002), "Research issues raised for the agricultural sciences by the system of rice intensification (SRI) from Madagascar: opportunities for improving farming systems for resource-limited farmers", *Agricultural Systems*, por aparecer.
- Uphoff, N. (1999), "Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation", *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, P. Dasgupta y I. Serageldin (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_(1996), *Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science*, Londres, Intermediate Technology Publications.
- \_\_\_\_\_(1986), *Improving International Irrigation Management with Farmer Participation: Getting the Process Right*, Boulder, Westview Press.
- Uphoff, N. y C.M. Wijayaratna (2000), "Demonstrated benefits from social capital: the productivity of farmer organizations in Gal Oya, Sri Lanka", *World Development*, N° 28.
- Uphoff, N., M.J. Esman y A. Krishna (1998), *Reasons for Success: Learning from Instructive Experiences in Rural Development*, West Hartford, Kumarian Press.
- Wade, R. (1988), *Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South Asia*, Cambridge, Cambridge University Press.
- White, T.A. y C.F. Runge (1995), "The emergence and evolution of collective action: lessons from watershed management in Haiti", *World Development*, vol. 23, N° 10.
- \_\_\_\_\_(1994), "Common property and collective action: lessons from cooperative watershed management in Haiti", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 43, N° 1.
- Wijayaratna, C. M. y N. Uphoff. (1997), "Farmer organization in Gal Oya: improving irrigation management in Sri Lanka", *Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development*, A. Krishna, N. Uphoff y M. J. Esman (comps.), West Hartford, Kumarian Press.
- Woolcock, Michael (1998), "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, vol. 27, N° 2.



## Capítulo V

# 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

*John Durston\**

## Introducción

En este trabajo definimos capital social como el contenido de ciertas relaciones sociales —que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación—, que proporciona mayores beneficios a aquellos que lo poseen en comparación con lo que podría lograrse sin este activo.

El debate algo caótico que hoy se registra sobre el concepto de capital social tiene la virtud de conectar varios campos conceptuales, relevantes para las estrategias alternativas de superación de la pobreza, tanto en los diagnósticos más recientes de las causas de la persistencia de la pobreza como en las nuevas alternativas de política actualmente en consideración.

---

\* Antropólogo social, consultor de la División de Desarrollo Social, CEPAL, [jdurston@mi-mail.cl](mailto:jdurston@mi-mail.cl). El autor agradece los comentarios y sugerencias de varios colegas, entre ellos Francisca Miranda, Iván Finot, Martine Dirven, Irma Arriagada, Eugenio Lahera, Ricardo Jordan, Rolando Franco, Edgar Ortigón, Gerardo Mendoza y Diane Almeras. En la preparación de este documento se contó con la valiosa colaboración de Francisca Miranda. Las opiniones expresadas aquí son de exclusiva responsabilidad del autor.

La aplicación de los mecanismos de mercado en las políticas sociales ya ha mostrado algunas fallas (Cohen, 2001), no menores que aquellas asociadas con los anteriores intentos por establecer sistemas de Estado benefactor (*welfare state*) en la región. Por otra parte, hoy en día existe una acumulación de experiencias con enfoques de política social que privilegian lo colectivo en una nueva óptica; se reglamentan los servicios y transferencias para producir incentivos a la asociación, pero también se introducen contenidos de cooperación y estímulos sociales al desempeño, que en conjunto corresponden al marco conceptual del capital social.

Gobiernos centrales fuertes y la producción de impactos (*shocks*) intencionales y beneficiosos para los sistemas locales que tradicionalmente reproducían la desigualdad y la exclusión, son piezas esenciales en esta nueva estrategia. No sólo las comunidades pobres tienen capital social; por cierto, probablemente muchos grupos privilegiados usan su propio capital social para excluir e incluso limitar o debilitar el capital social de otros grupos. Explícita o implícitamente, entonces, en estos programas se percibe al capital social como parte del problema, en la medida en que su concentración en pocas manos dificulta la aplicación efectiva de programas de formación de activos en manos de grupos pobres. De paso, dichos programas dejan en claro que el marco conceptual del capital social no es esencialmente conservador, sino una herramienta analítica neutral y útil para el diseño y aplicación de estrategias muy diversas de superación de la pobreza.

Frente a los magros resultados anteriores y el agotamiento de las políticas antipobreza en la región, estas nuevas miradas sobre el análisis de la reproducción de la pobreza y el fortalecimiento de capacidades, junto con las primeras evidencias respecto de la formación de capital social y sinergia Estado-sociedad civil en experiencias concretas, pueden contribuir al diseño de mejorías en las políticas antipobreza, en éstas y en otras áreas, tanto en el nivel local como nacional.

## **I. El capital social en un sistema complejo**

### **A. La guerra de las definiciones**

#### **1. ¿Existe el capital social?**

Algunos economistas, tanto neoclásicos (Arrow, 2000) como neomarxistas (Fine, 2001), han argumentado que el capital social no es capital en sentido estricto y pleno. Lo hacen, sin embargo, desde definiciones muy diferentes del capital. Otros autores han refutado estos argumentos y elaborado razonamientos pormenorizados para señalar un cúmulo de puntos

coincidentes entre el marco conceptual del capital social y el del capital económico, particularmente el físico: la postergación del consumo en el esfuerzo de inversión, la desinversión, la capacidad de transformación, la convertibilidad, el deterioro, la capacidad de crear otras formas de capital, entre otros (Robison, Schmid y Siles, 2001). De todas formas, el término figura en una vasta bibliografía académica y de agencias internacionales de desarrollo, acumulada durante más de una década, y es difícil ya que se imponga algún nombre alternativo para el conjunto de temas que se analizarán en este trabajo.

Lo que no se discute es la urgencia de incorporar con mayor énfasis estos aspectos sociales, culturales y contextuales al análisis de problemas y políticas de desarrollo, equidad y superación de la pobreza. Existe un amplio reconocimiento de que los individuos y las colectividades manejan recursos intangibles, que son «capitales» en el sentido general de activos cuya movilización permite lograr mejores resultados en emprendimientos y estrategias, en comparación con lo que habría sido posible en su ausencia (Coleman, 1990).

Persiste, también, una gran diversidad de posiciones intelectuales sobre el concepto y con relación a sus implicancias para las políticas públicas. En primer lugar, es posible detectar entre los autores grados de diferencia respecto del capital social en un continuo ideológico que va desde conservadores a progresistas: «En el extremo progresista hay una preocupación con el empoderamiento, la ciudadanía, el pluralismo y la democratización. En el extremo más conservador, el capital social se ubica en un compromiso con estructuras familiares tradicionales y en un orden moral colectivo fundado en valores tradicionales» (Gamarnikow y Green, 1999, citados en Fine, 2001).

Este continuo ideológico va desde la conformidad conservadora con las estructuras socioeconómicas nacionales existentes hasta las visiones de una necesidad de transformación total de sistemas profunda y esencialmente injustos e inequitativos. Pero el estudio empírico de la pobreza en América Latina y el Caribe indica, desde una postura optimista y reformista, la necesidad de cambios en la relación entre el Estado y los grupos pobres para poder cambiar las dinámicas de la reproducción de la pobreza, de la exclusión y de la concentración de activos, entre ellos, el capital social.

## **2. Tres visiones diferentes**

Las posturas ideológicas evidenciadas en los escritos recientes sobre capital social tienden a aglutinarse en torno de tres visiones del ser humano en la sociedad:

- i) maximización individual por elección racional (*rational choice*), mezclada con determinismo culturalista;

- ii) relación de clases determinante de superestructuras ideológicas y distribución de bienes; y
- iii) sistemas sociales complejos basados en múltiples agentes.

En el primer grupo de autores, el capital social es visto como un conjunto de normas de convivencia y conductas de cooperación surgidas como resultado del ejercicio individual de una racionalidad de maximización de ganancia. Se postula que aun las elecciones interesadas de «diablos racionales» producirían capital social a consecuencia de sus intereses individuales egoístas, porque hacen posible mayores niveles de ganancia (Fukuyama, 2000). Algunos autores extienden esta lógica de elección racional a la satisfacción de otras necesidades humanas no económicas, como las socioemocionales (Robison y Siles, 2001). Los pensadores más conservadores, por su parte, tienden a ver la cultura, definida en términos de creencias y normas, como la original «causa no causada» (Fukuyama, 2000). La diferencia entre éste y el segundo grupo (en el otro extremo del continuo) refleja la vieja discrepancia sobre la dirección de causalidad entre normas y conductas.

El tercer grupo constituye una tendencia creciente que ve a la sociedad como un sistema complejo de tipo ecológico, con mecanismos de retroalimentación y diversos grados de conducción inteligente. Esta visión hace posible combinar elementos de los anteriores marcos conceptuales (el del individuo racional, el culturalista y el sociologizante). 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. Como en todo sistema complejo, la causalidad no es unidireccional y el sistema no tiende al equilibrio (Cowan y otros, 1994). Un cambio en las normas, en las relaciones sociales o en el plano material puede originar un impacto en el sistema que desencadena una fase de transición de desenlace impredecible (Durlauf, 1997; Boisier, 2000; Bebbington, 2000). En lugar de ver a la cultura abstracta como un programa rígido, este grupo la percibe como una acumulación de repertorios alternativos y hasta contradictorios en constante redefinición.

Otra manera de categorizar y analizar los escritos de las decenas de autores sobre capital social es en términos de sus propias actitudes hacia el concepto. Edwards (1999) los divide en «entusiastas, tácticos y escépticos». Sólo la etiqueta «tácticos» puede requerir explicación: son los que opinan que el capital social ofrece la posibilidad de hacer mejor las cosas y ofrecen un discurso interdisciplinario unificador que permite discutir un amplio rango de preocupaciones (Edwards, citado en Fine, 2001). El hecho de que existan tantos entusiastas probablemente tiene que ver con el carácter marcadamente general del término, que puede ser apropiado por diferentes escuelas teóricas y políticas (Fine, 2001). Y la existencia de tantos escépticos parece responder a una mezcla de personas que sienten desagrado por el

mero término «capital social», los que han leído algún trabajo con el que están en desacuerdo, y los que ostentan una sana suspicacia frente a todo exceso de entusiasmo intelectual y toda promoción de modas.

### 3. Dos tipos de «propietarios»

Las definiciones del capital social también pueden dividirse entre las de aquellos autores que lo consideran un atributo de individuos, expresado en las redes de reciprocidad a las que tienen acceso (Portes, 1998; Espinoza, 1999), y las de aquellos que opinan que el capital social es más bien un atributo de estructuras sociales: que existen, además de las individuales, formas colectivas de capital social, que son «propiedad» de comunidades, clases y sociedades enteras (Coleman, 2000; Putnam, 1993b y Bourdieu, 1999). Esta discrepancia respecto de la «propiedad» (*ownership*) del capital social tiene implicancias sobre quién controla este activo y quién se beneficia de sus resultados. Por ende, tales definiciones reflejan diferentes opiniones en relación con la viabilidad de formas asociativas de superación de la pobreza. Putzel, por ejemplo, afirma que la confianza que existe entre los individuos que integran las redes no es un recurso de la sociedad como un todo, sino solamente de cada individuo o grupo que está en el centro de una red (Putzel, 1997).

Tanto Bourdieu como Coleman hacen extensas referencias al capital social como atributo de grupos sociales, colectividades y comunidades. Ambos analizan el papel de las instituciones sociales en su creación. Bourdieu, por ejemplo, subraya la necesidad de realizar «inversión orientada a la institucionalización de las relaciones grupales» (Bourdieu, 1987). Coleman es particularmente explícito sobre la cuestión que plantea Portes. Refiriéndose al aspecto del capital social como generador de bienes públicos, señala que el capital social no es una propiedad privada, divisible o alienable, sino un atributo de la estructura en que la persona se encuentra inmersa. El capital social, dice Coleman, beneficia a todos, no primariamente a las personas como individuos (Coleman, 1990).

North, cuya formulación del marco conceptual del neoinstitucionalismo económico es uno de los fundamentos del capital social, es explícito al centrar su análisis de instituciones en el nivel comunitario y supracomunitario (North, 1990). En general, tanto en la sociología como en la antropología, las «instituciones» son más atributos de colectividades que de individuos. A este nivel de análisis, la naturaleza de las relaciones no deriva de la suma de interacciones entre individuos, que responden a decisiones de interés personal, sino de sistemas complejos que emergen de la coevolución de esas decisiones e interacciones. Uno de los desafíos del marco conceptual del capital social es el de detectar los principios del funcionamiento de estos sistemas; otro es el de entender las retroalimentaciones entre acciones individuales, los sistemas que emergen de ellas, y las maneras en que los cambios en un nivel de abstracción conducen a cambios en el otro.

Estas posturas enfrentadas entre lo individual y lo colectivo, como señala Portes, reeditan un viejo debate de la sociología y la antropología entre las posturas «sobresociologizadas» y las «subsociologizadas»: las primeras enfatizan, por ejemplo, la internalización de las normas colectivas y el impacto de las relaciones e instituciones sociales sobre los procesos económicos; mientras que las segundas privilegian los cálculos y acciones interesadas del individuo como motor de todo intercambio, tanto económico como social (Fukuyama, 2000; Fine, 2001). Aquí también Coleman es claro y equilibrado al señalar que en realidad las personas no son completamente egoístas, ni toman sus decisiones racionales con total independencia de los demás (Coleman, 1990).

Portes también reconoce el carácter colectivo del capital social. Se refiere a los beneficios de la pertenencia a un grupo, y al capital social como un aspecto de la estructura social que facilita las acciones de personas y actores corporativos. Destaca también las funciones de control social de las instituciones del capital social y de sus «mecanismos apropiables por individuos y por grupos» (Portes, 1998). Según Portes, las tres funciones básicas del capital social son: como fuente de control social; como fuente de apoyo familiar; y como fuente de beneficios a través de redes extrafamiliares.

Evidentemente las comunidades se componen de individuos, quienes se benefician del capital social comunitario. Y gran parte de la riqueza del ideario del capital social radica justamente en lo que aclara respecto de la manera en que el capital social individual interactúa, a veces en contra pero en general para reforzar, con las instituciones de capital social comunitario.

Ambos tipos de capital social pueden ser definidos, en parte, por sus efectos esperados (funciones no necesariamente cumplidas en todos los casos reales, por ser el capital social uno de varios factores necesarios o posibles para su ocurrencia). Estos dos conceptos son igualmente válidos y complementarios, pero heurísticamente distintos. Tal como advierte Portes, no hay que «mezclar los intercambios diádicos (entre dos individuos) con aquellos imbricados (*embedded*) en estructuras sociales mayores que garantizan su predictibilidad y su curso» (Portes, 1998).

Hay otras diferencias fundamentales entre las formas personales e impersonales del capital social. Mientras que las primeras, expresadas en redes, desaparecen si desaparecen algunos de los individuos, las formas «institucionalizadas» de capital social perduran a pesar del recambio de sus miembros. El surgimiento en forma rápida de las manifestaciones de capital social suele basarse principalmente en los lazos existentes de carácter personal o en su creación a partir de las primeras interacciones entre personas cuando empiezan a cooperar. Estas relaciones, sin embargo, desaparecen con igual rapidez ante condiciones adversas. Superar esta precariedad social implica un proceso de institucionalización: el establecimiento de normas y



sobre todo de detalles de interrelación y procedimientos que funcionan en forma eficaz para lograr objetivos compartidos.

#### **4. Sistemas cerrados y mentes abiertas**

Parece estar emergiendo una nueva teoría unificada que va más allá de cada disciplina en particular, pero que incorpora el estado del arte de cada una de ellas. Las mismas críticas transdisciplinarias han estimulado un debate más profundo, originando una dialéctica y la formulación de nuevas hipótesis y evaluaciones en cuanto al papel del capital social en el desarrollo. Lo que está surgiendo en el debate sobre capital social es un paradigma supradisciplinario, no sólo limitado al capital social, sino un modelo del sistema complejo de la sociedad humana que incorpora al capital social como uno de los elementos explicativos de las dinámicas sociales.

Parece probable, sin embargo, que persistan grandes discrepancias entre las tres visiones teóricas sobre el capital social. Pero es de esperar que al menos se reduzca la plétora de definiciones del concepto, cada una con su carga ideológica respectiva. Ello permite escoger o combinar un marco conceptual apropiado para cada problema analítico o de aplicación concreta (algo usual en las ciencias sociales aplicadas), en tanto que la discrepancia vaya decantando y cristalizando en una variedad más manejable de propuestas conceptuales sobre capital social. En este trabajo se hará un esfuerzo de este tipo, guiado por el objetivo «táctico» de analizar los aportes realizados o potenciales del concepto a las políticas públicas de superación de la pobreza en América Latina.

#### **5. Las opciones conceptuales de este trabajo**

El capital social ha sido tomado por algunos pensadores e instituciones conservadores para justificar el retiro del Estado en aquellas comunidades que tienen dicho capital. Pero como cualquier concepto, el capital social puede ser usado con la finalidad o el interés político de quien lo maneja.

En este trabajo, y de acuerdo con las diversas caracterizaciones de los autores sobre capital social resumidas anteriormente, nos ubicamos explícitamente en los campos de la complejidad, que pretende elaborar modelos sistémicos centrados en la cambiante retroalimentación entre lo cultural y lo estructural; de los tácticos, quienes buscan puntos de relevancia para la acción en el debate teórico y en la observación de experiencias; y de los progresistas, quienes creen que el fomento del capital social de sectores excluidos es capaz de desencadenar transiciones y potenciar reformas que puedan reducir las inequidades sociales.

Desde esta posición teórica y ética, el debate y la experiencia empírica tienen un valor instrumental específico en el presente trabajo. En primer lugar, su valor para desmentir el «mito tecnocrático»: la idea de que los pobres

siguen siendo pobres porque son un atado de carencias y patologías y necesitan que el tecnócrata les haga las cosas. Ello marca una diferencia con la posición conservadora, porque la conclusión es que hay que facilitar el empoderamiento de los pobres, y apoyar la potenciación de sus capacidades para la formación de su capital social. Este último punto es más importante en países donde en las agencias públicas predomina una práctica de paternalismo y clientelismo, sustentada por una visión caritativa y asistencialista de los sectores pobres como carenciados. Las propuestas que se presentarán al final de este artículo se basan en las opciones conceptuales sobre el capital social que se detallan a continuación.

## **B. Dinámicas de capital social y capital cultural en sistemas socioculturales**

### **1. Tres planos del sistema**

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

Esta definición, a diferencia de algunas otras actualmente en uso, no se centra en las normas ni en la cultura. En esta definición seguimos a Coleman y a Bourdieu, que ven el capital social como un recurso de las personas, los grupos y las colectividades en sus relaciones sociales, mientras que otros autores, como North, Putnam y Fukuyama, ponen el énfasis en aspectos culturales, valóricos, simbólicos y abstractos. Al poner el acento causal en las culturas entendidas como sistemas normativos y cosmovisiones, estos últimos autores se acercan peligrosamente a un simplista «determinismo cultural», descuidando la variabilidad y volatilidad de los sistemas normativos, es decir, la facilidad con que son reelaborados en reacción a cambios en las estructuras sociales y en respuesta a otros cambios en el entorno.

Al definir capital social de esta manera, lo estamos distinguiendo analíticamente de capital cultural. Bourdieu, Bebbington, Boisier y otros, han hecho un aporte en este terreno al hablar de diferentes formas de capital intangible. Una conclusión inevitable de la discusión entre «culturalistas» y «sociologizantes», es que los subsistemas cultural y social están interactuando constantemente: no es que uno determine al otro o que se reproduzcan

permanentemente sin modificarse. Esto se entiende mejor si se piensa que existen tres planos de un solo gran sistema sociocultural. En la propuesta presentada aquí, hemos ubicado al capital social en el plano conductual de las relaciones y sistemas sociales, y al capital cultural en el plano abstracto, junto con el capital humano (véase el gráfico V.1).

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

Cabe subrayar que las conductas sociales reciben no una determinación inmutable e implacable, pero sí importantes refuerzos desde el plano abstracto y simbólico, de lo que en este trabajo llamamos «capital cultural» y que está resumido en la primera parte del cuadro.

Cuadro V. 1  
TIPOS DE CAPITAL CULTURAL Y SOCIAL

---

Capital cultural (plano abstracto)

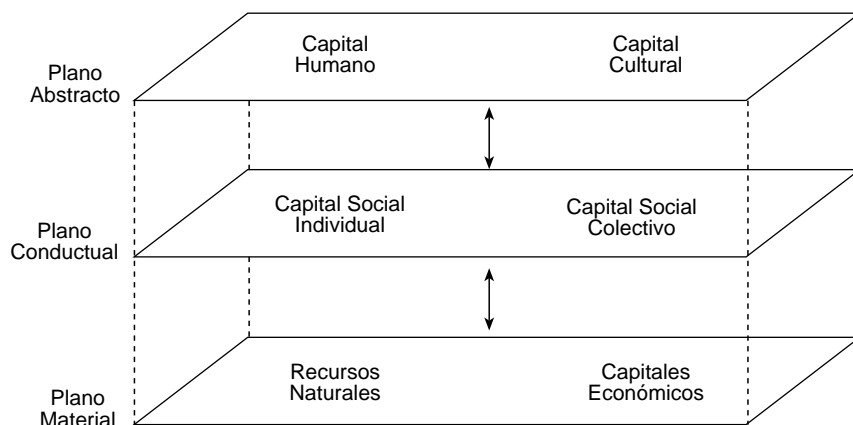
- Visiones compartidas de comportamientos esperables de las personas
- Valores compartidos que jerarquizan los objetivos deseables
- Normas de conducta correcta, general y para líderes
- Memoria compartida de historia propia
- Religión compartida, mitos, modelos de personajes arquetípicos
- Identidad compartida
- Reglas de parentesco: alianzas matrimoniales deseables, definición de roles de parientes
- Rituales y ceremonias para solemnizar vínculos e identidades
- Principios de reciprocidad horizontal y vertical
- Premios y castigos culturalmente definidos que satisfacen necesidades socioemocionales: aceptación/ostracismo, prestigio/repudio, honra, estatus

Capital social (plano conductual)

- Capital social individual:  
contratos diádicos y redes egocentradas
  - Capital social grupal:  
trabajo en equipo; facción; un líder
  - Capital social comunitario y de barrio:  
sistema complejo inteligente
  - Capital social de puente (individual o comunitario):  
eslabonamiento de alianzas regional y nacional
  - Capital social de escalera (individual o comunitario):  
apoyos potentes, contactos y clientelismos
  - Capital social societal:  
normas e instituciones generalizadas
- 

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico V. 1  
TRES PLANOS DE REALIDAD EN UN SISTEMA SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Por capital cognitivo se entiende el conocimiento (Boisier, 2000). Por capital cultural se entiende el sistema simbólico de visiones del mundo y del ser humano y las normas y valores que complementan los comportamientos socialmente valorados.

## 2. Confianza, reciprocidad y cooperación: los tres contenidos de las relaciones e instituciones sociales de capital social

### a) Confianza

En el sentido usado aquí, de *trust*, la confianza individual es una actitud (no una emoción) basada en la expectativa del comportamiento de la otra persona que participa en una relación, y en el afecto que existe entre ambos. La confianza tiene un soporte cultural en el principio de reciprocidad, y un soporte emocional en el afecto que se siente hacia personas que se muestran confiables y manifiestan confianza en nosotros. Se expresa en conductas reiteradas y reforzadas de expresiones que comunican esa confianza en discursos y en acciones de entrega del control sobre bienes.

La presencia o ausencia de confianza es producto, no de una programación rígida de una cultura «ancestral», sino de la iteración de interacciones con otras personas, que demuestran en la experiencia

acumulada que responderán con un *quid pro quo*<sup>1</sup> a un acto de generosidad, alimentando un vínculo que combina la aceptación del riesgo con un sentimiento de afectividad o de identidad ampliada. Confiar implica una disposición a entregar el control de bienes propios al otro (o, en el caso de una institución, a sus autoridades). Significa, por ende, superar la aversión al riesgo, por lo menos con esa persona o grupo.

Sin embargo, mientras mayor es el valor de los bienes cuyo control es cedido o compartido, mayor es la tentación a la traición, es decir, el costo de oportunidad de seguir siendo confiable. La necesidad humana de tener en quien confiar, ante un mundo de riesgos y amenazas, hace posibles tanto las relaciones de capital social como la estafa. Todos los grupos sociales alimentan los sentimientos de obligación del parentesco y la internalización de normas de identidad comunitaria para evitar la traición. Cuando la traición ocurre, constituye un aprendizaje traumático, un refuerzo negativo contra la confianza.<sup>2</sup>

## b) Reciprocidad

En las ciencias sociales, sobre todo en la antropología, el concepto de reciprocidad se ha construido sobre la base del clásico *Ensayo sobre el don* de Marcel Mauss.

El *Ensayo sobre el don*, escrito por Mauss a principios de siglo y publicado en los años cincuenta, identifica a la reciprocidad como principio rector de las relaciones institucionales formales e informales a nivel de comunidad. Tanto en las sociedades premercantiles como en las nuestras existe una lógica de intercambio ajena a la lógica del mercado (aunque opera también en el ámbito del mercado), que involucra el intercambio basado en obsequios (objetos, ayuda, favores). Un obsequio es a la vez una señal de disposición a iniciar una relación social y una obligación culturalmente sancionada a retribuir. En esta «reciprocidad difusa», la compensación por un favor, un préstamo o un «regalo» es obligatoria, pero no en forma inmediata ni siempre de equivalencia precisa, a diferencia de las transacciones mercantiles (Mauss, 1966).

En cualquier entorno socialmente delimitado (en una sociedad tradicional o en la mayoría de las comunidades de hoy), las relaciones sociales son establecidas a través de numerosas interacciones pasadas y como potenciales que se prefiguran en una perspectiva de largo plazo. En las comunidades de membresía estable, las relaciones tienden a darse entre las mismas personas y familias en todos los ámbitos y en todas las instituciones

---

<sup>1</sup> En inglés *tit for tat*, el principio esencial de la reciprocidad y, a la vez, de la cooperación.

<sup>2</sup> No se trata en este caso de un permanente equilibrio cultural anticapital social —siguiendo el estilo de Putnam (1993a)—, pero donde ha ocurrido la traición con grandes costos o reiteradamente, suele requerirse tiempo y muchas experiencias positivas de confianza correspondida, para que se extinga su impronta.

de la vida humana: religiosa, jurídica, política, familiar y económica, en un mismo momento. Por esto, señala Mauss (1966), son «fenómenos totales» y las mismas comunidades son «sistemas totales» de carácter económico, religioso y jurídico a la vez. La reciprocidad, que a primera vista podría parecer un fenómeno social menor entre muchos, es, por ende, la base misma de las relaciones e instituciones de capital social.

Otros antropólogos que han aportado tempranamente a este marco conceptual son Raymond Firth, con su concepto de «organización social» referido a las relaciones regulares que generan instituciones y estructuras sociales (Firth, 1961) y George Foster, con sus trabajos sobre los «contratos diádicos», que son la base de la interacción entre pares y de las redes, ambas expresiones de reciprocidad (Foster, 1961). Los contratos diádicos, entendimientos informales y generalmente implícitos entre dos personas que mantienen intercambios en el tiempo, son a la vez el primer eslabón de las redes centradas en el individuo, y la base de la organización social más compleja que es en sí un activo, esta vez colectivo.

### **c) Cooperación**

La cooperación es la acción complementaria orientada al logro de los objetivos compartidos de un emprendimiento común. Se diferencia de la colaboración, que es el intercambio de aportes entre actores aliados que tienen emprendimientos y objetivos diferentes aunque compatibles. La cooperación emerge, en conjunto con la confianza y los vínculos de reciprocidad, como un resultado de la frecuente interacción de estrategias individuales. Está teóricamente sustentada en las teorías de juegos y de la cooperación (Axelrod, 1984), que hace posible fomentarla mediante oportunidades iteradas de confiar o traicionar; o bien puede emerger como una consecuencia no planificada de la coevolución de estrategias de múltiples agentes (*complexity*) (Cowan y otros, 1994; Axelrod, 1997).

### **3. Redes, equipos, comunidades, puentes y escaleras: tipos de capital social**

El capital social existe en potencia en todos los grupos humanos, porque los elementos valóricos y normativos que refuerzan las conductas cooperativas desde el plano abstracto del capital cultural, más otros «precursores» en el plano conductual, como la amistad, están en la práctica universalmente presentes. Sin embargo, el capital social no se encuentra en la misma magnitud en todas las agrupaciones humanas, porque estos precursores no constituyen automáticamente y por sí mismos, capital.

Aunque todas las personas tienen una serie de amigos y parientes con quienes comparten varios de estos elementos, sólo en ciertos momentos desean activar un proyecto personal (de vida u otro objetivo); entonces

reclutan de esta reserva de posibles aliados a algunos individuos. La amistad puede no ser instrumental y constituir un valor en sí, pero en momentos de oportunidad, necesidad o frente a un riesgo se reclutan algunos amigos o parientes para empezar un emprendimiento.

Los «satisfactores socioemocionales»<sup>3</sup> se obtienen en la interacción interpersonal y en los grupos, aunque éstos no sean instrumentales. Responden a una necesidad humana de sociabilidad tan fundamental como las necesidades materiales (Durlauf, 1999) y constituyen un estímulo para la inversión de tiempo y esfuerzo en la reciprocidad, en los grupos y las organizaciones, porque conllevan una recompensa (*reward*) inmediata a esta conducta, independientemente del éxito o fracaso del emprendimiento compartido.<sup>4</sup>

El diálogo entre el debate teórico y la investigación empírica ha conducido a postular la existencia de seis formas diferentes de capital social, cada una con características y dinámicas propias:

**a) Capital social individual: los contratos diádicos y las redes egocentradas**

En esta propuesta, el capital social individual se manifiesta principalmente en las relaciones sociales que tiene la persona con características de un contrato diádico —entre dos partes— informal, con contenido de confianza y reciprocidad. Se extiende a través de redes egocentradas.

Este recurso reside no en la persona misma, como es el caso del capital humano del conocimiento, sino en las relaciones entre personas. Los antropólogos hablamos de una red egocentrada: cada uno tiene su propia y distinta red, que es un capital de cada individuo y cuyos beneficios y manejo le son propios.

**b) Capital social grupal**

Es una extensión de las redes egocentradas, cuando se cruzan muchos vínculos en un grupo cara a cara. Todos se conocen, todos son amigos, por lo que existe un alto grado de cierre, es decir, las relaciones se cruzan entre sí y se densifican —por ejemplo, entre 4 a 12 personas de diversos hogares, como orden de magnitud dada por estudios empíricos en América Latina—,

---

<sup>3</sup> Para un análisis de la centralidad de estos «bienes socioemocionales» en el surgimiento y la retroalimentación de las conductas del capital social, véase Robison y Siles, 2001.

<sup>4</sup> Varias otras formas de capital también producen satisfacciones emocionales por su posesión, y se relacionan con algunas de las variables psicosociales mencionadas aquí en el contexto del capital social.

conformando un grupo capaz de funcionar como equipo o, en otras palabras, como empresa. Se trata de personas que tienen un alto grado de confianza entre sí, debido a múltiples experiencias pasadas de reciprocidad difusa.

**c) Capital social comunitario**

Es en el nivel comunitario donde el capital social llega a ser plenamente colectivo, porque a diferencia del capital social individual y grupal, en la comunidad la membresía no depende del reclutamiento por parte de una persona, sino que es un derecho de todos sus integrantes. La comunidad puede ser territorial o funcional: la membresía puede definirse sobre la base de una vecindad estable o ser una comunidad de intereses definida por un objetivo común.

Las comunidades son mucho más que redes; más incluso que redes «circunscritas». La definición clásica de comunidad abarca aspectos de actividad coordinada con cierto propósito común, autogobierno, superestructura cultural, y sentido de identidad. El capital social comunitario consta de las estructuras que conforman la institucionalidad de cooperación comunitaria. Reside no sólo en el conjunto de las redes de relaciones interpersonales diádicas, sino también en el sistema sociocultural propio de cada comunidad, en sus estructuras normadoras, gestonarias y sancionadoras.

**d) Capital social de puente: alianzas horizontales en el territorio**

Una extensión importante del capital social, tanto individual como grupal y comunitario, son los vínculos que dan acceso horizontal y simétrico a personas e instituciones distantes. Los vínculos extensos horizontales se dan en organizaciones asociativas de segundo nivel en el territorio y usualmente constituyen alianzas y coaliciones.

**e) Capital social de escalera: reciprocidad con control asimétrico**

En todas las sociedades existen diferencias de poder entre las personas y los grupos. Hay, entonces, relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación en que el grado de control y el capital social de una de las partes son mayores que los de las otras. Cuando estos vínculos cruzan estratos sociales, suelen tomar las características de una relación patrón-cliente. En un contexto democrático, este puente sirve para empoderar y desarrollar sinergias, en lo que se puede visualizar como una escalera, más que como un puente, ya que conecta a un actor de bajo poder con uno de alto poder, el Estado.

**f) Capital social societal**

En las sociedades nacionales también existen prácticas ampliamente difundidas en el territorio que constituyen activos intangibles de todas las



personas, aunque el estudio y la medición de estos capitales presenta mayores dificultades que las que se pueden observar a escala local. Aquí nos interesan sobre todo la progresiva difusión de las instituciones sociales y las prácticas de la participación democrática, tanto en el aprendizaje de los procesos electorales como en los procesos a través de los cuales emergen nuevos actores que son aceptados o tolerados en un sistema sociopolítico local o regional.

En resumen, estas diversas formas de capital social<sup>5</sup> en combinación pueden contribuir a superar la pobreza y a mejorar la calidad de vida en sentido amplio. Pero para que esto resulte, es necesario que el capital social se combine con otros activos en forma complementaria y sinérgica, en una estrategia coherente y compartida, dentro de un contexto de oportunidades para cambiar las relaciones de control en la sociedad. Pero en la medida en que las comunidades y barrios excluidos se constituyen en actores sociales que movilizan sus capitales sociales internos y externos, deberán competir con otros actores sociales más poderosos que utilizan su capital social para mantener control sobre sus entornos, incluidos en éstos los grupos sociales de menor poder (Bourdieu, 2001).

### **C. Interrelaciones de las diversas formas de capital social**

El desafío de aplicar el concepto de capital social a la superación de la pobreza exige referirse, entonces, a las desigualdades entre grupos, por una parte, y a las relaciones entre diferentes formas y niveles subnacionales de capital social, por otra.

#### **1. Reciprocidad y parentesco en la formación de capital social**

El hogar tiene, además de sus recursos materiales y humanos, una categoría importante de recursos sociales, consistente esencialmente en lazos que fortalecen la cooperación con individuos y con otros hogares. Ésta se basa no en una solidaridad impersonal, sino en lazos interpersonales de individuos concretos y específicos, es decir, en el capital social de las personas que componen el hogar y en el hogar como un grupo o equipo.

---

<sup>5</sup> Esta tipología es una adaptación de la desarrollada por Woolcock (1998). Capital social individual, grupal y comunitario forma parte de lo que se ha denominado *bonding social capital* o capital social de vínculos; *bridgin social capital* o capital social de puente entre grupos; y *linking social capital* o capital social de escalera; que se refiere a la relación entre grupos disímiles, con énfasis más explícito en la verticalidad y en las desigualdades de poder.

Aunque la reciprocidad es una forma de intercambio, se parece menos a una transacción económica que a un intercambio repetido de regalos y favores sin compensación inmediata ni exacta —por ende, difusa—, en que cada expresión de ayuda reafirma y fortalece la confianza entre las dos personas involucradas (Mauss, 1966). He allí otro aspecto importante de la reciprocidad: ésta no es una relación grupal —o es grupal sólo en un sentido especial y solamente a través de un conjunto de relaciones individuales—, sino una relación de acuerdo implícito estable entre dos personas, lo que Foster llamó un «contrato diádico» (Foster, 1961). Estos contratos no explicitados entre dos personas, para ayudarse en tiempos de necesidad y en emprendimientos económicos de cierto riesgo, operan sobre todo en medios en que la sanción de la ley es débil (Fukuyama, 2000) y donde se requiere además alguna seguridad personal, de fe o confianza en la solidaridad de la otra persona, como en muchas situaciones de la vida moderna.

## **2. La red de parentesco: reserva de recursos sociales**

Si bien las relaciones de reciprocidad estables más fuertes y confiables que puede tener un individuo son aquellas con sus parientes, no todos los parientes son participantes activos en relaciones «diádicas»: con un individuo dado (en jerga antropológica, un «ego»). Al contrario, los parientes conocidos y reconocidos de un ego no son más que una reserva potencial de relaciones de reciprocidad: con muchos parientes la interacción es sólo ocasional y casual, y con algunos existen relaciones de conflicto que imposibilitan la reciprocidad estable con su carga afectiva positiva. Y como el conjunto de las personas que ocupan los roles de parentesco (hermano, tío, cuñado, y otros) es objetivamente diferente para distintos individuos, esta red de relaciones sociales potenciales es «egocentrada»: cada ego está en el centro de una telaraña de parientes en círculos concéntricos, que se traslapa y se entrecruza con las redes de parentesco de los demás egos en una misma comunidad.

Es tan fuerte el sentimiento de pertenencia, identidad y deber asociado al parentesco, tan funcional al objetivo de asegurar la ayuda recíproca y la confianza, que en muchos medios de la región el principio se extiende a amigos (parentesco «ritual» o «ficticio»), relación que se formaliza y se refuerza religiosamente mediante el compadrazgo y el padrinazgo de bautismo, matrimonio, y otros.

## **3. Parentelas, grupos de apoyo y «hombres grandes»**

De esta red abstracta de relaciones potenciales —a la que se añaden vecinos, amigos y miembros de la misma generación de ego—, cada jefe de familia mantiene activas relaciones de reciprocidad difusa con una red

egocentrada mucho más reducida. También, como es obvio, participa en las redes egocentradas de sus parientes; a estas redes de relaciones reales de intercambio entre parientes se les ha dado el nombre de parentelas. El hecho de que estas parentelas se traslapen entre sí en un denso tramado de relaciones de reciprocidad, con constantes intercambios de ayuda, es lo que da a la comunidad una suerte de solidaridad invisible, mucho más fuerte de lo que puede brindar el sentimiento abstracto de un interés social común frente al resto del mundo.

La parentela no es un «grupo social» en el sentido estricto de la teoría antropológica y sociológica, porque este último concepto denota algo más que una red dispersa o una simple categoría de personas similares: un grupo social es un conjunto de personas con relaciones estables de interacción, que tiene fronteras perceptibles, las que distinguen a sus integrantes de otras personas que no son miembros de ese grupo. En este sentido es que las parentelas egocentradas han sido llamadas «cuasi grupos» (Mayer, 1966).

Sin embargo, con gran frecuencia las parentelas constituyen la base de auténticos grupos sociales, cuya presencia representa importantes implicaciones para cualquier intento de intervención en una comunidad o barrio donde ellas existen. Estos grupos sociales «reales», aunque informales, son grupos de apoyo para individuos específicos y destacados, que en algunas culturas —comunidades de las zonas andinas, por ejemplo— son llamados «hombres grandes» o con términos similares. Estos cuasi grupos, contrariamente al mito de la presión social para repartir cualquier ahorro, contribuyen en las comunidades rurales a que el hogar campesino logre acumular capital y crecer como empresa, mediante los aportes en trabajo de la red de reciprocidad. A cambio, los parientes menos empresariales o más jóvenes gozan de la seguridad de la ayuda del «hombre grande» en momentos de necesidad.

Como hemos visto, predomina la tendencia a que los jefes de hogar mayores tengan más recursos y más estatus que los jóvenes en general, lo que da lugar a relaciones de reciprocidad «vertical» o de patrón-cliente. En el occidente de Guatemala, la reciprocidad entre desiguales se basa también en una estratificación social en el interior de la comunidad indígena, a veces fuerte, con herencia de abundantes bienes y de alto estatus de algunos padres a sus hijos. Por ende, muchos «hombres grandes» dirigen grupos de apoyo relativamente estables y delimitados, basados en sus propias parentelas, pero aumentados en números por medio de relaciones de padrinzago y compadrazgo con varios no parientes. Estos grupos actúan como empresas económicas ampliadas y como facciones en apoyo de un hombre en particular en la competencia por prestigio dentro de la comunidad. Como sus integrantes no pueden ser al mismo tiempo miembros de las parentelas de hombres de prestigio rivales, es conceptualmente válido en estos casos hablar de grupos

sociales auténticos. En algunas comunidades, hay un solo «hombre grande» que se ha destacado sobre los demás. En otras, hay dos o más, todos con sus respectivos grupos de apoyo basados en la reciprocidad horizontal y vertical, lo que da lugar a conflictos de facciones en los ámbitos económico, político y organizativo. En muchos casos, por lo demás, se da la paradoja, para reforzar lazos comerciales, de relaciones de compadrazgo con forasteros de estratos sociales no campesinos, que a veces son los mismos que han despojado a las comunidades de tierras o de ganancias por ventas de productos.

#### **4. Refuerzos entre lo individual y lo colectivo en comunidades y barrios**

Los procesos a través de los cuales el capital social institucional comunitario o «meso» surge del capital social «micro» o individual y, eventualmente, de otros orígenes, son poco comprendidos, complejos y variados. Entenderlos es una tarea urgente para avanzar en la comprensión de la interacción de estos dos niveles de capital social. Parece claro que las dos formas no son antitéticas: el capital social individual es un precursor del capital social comunitario; y éste es uno de los recursos que sirve para la acumulación de aquél.

El aumento de escala en las relaciones sociales estables pasa de un contrato diádico entre dos individuos (precursor del capital social), a redes egocentradas (capital social individual o «micro»), de las que a veces emergen instituciones comunitarias de capital social (nivel «meso»). Es en este sentido que Coleman (1990) considera que la existencia de redes densas es una condición necesaria para la emergencia del capital social.

Las formas específicas que toma el capital social en las tres escalas (micro, meso y macro) son diferentes, porque en los diferentes niveles operan distintas problemáticas (Ostrom, 1999). Entre los niveles individual y comunitario, estas formas y lógicas se retroalimentan en general, pero en muchas circunstancias conflictúan las lógicas individuales, las de grupo cerrado, y las de la comunidad. En consecuencia, la existencia de capital social en el nivel micro no garantiza que surja el capital social meso o macro. No hay que olvidar tampoco que la existencia de capital social de cualquier tipo no asegura la aparición de beneficios en todas las situaciones.

Por ejemplo, como señala Portes, «el capital social en la forma de control social institucional puede entrar en conflicto con el capital social en la forma de mediación de beneficios por redes individual» (Portes, 1998). Esto es en parte así, según Portes, porque «la función de las redes apretadas es precisamente la de facilitar la violación de aquellas normas institucionales para beneficio privado individual». De hecho, en cierto sentido, las instituciones formales existen en gran parte para contrarrestar al capital social individual (Sen, 1987). No obstante, la operación de redes interpersonales

es tolerada dentro de las normas básicas de las instituciones colectivas y los individuos respetan estas normas, tanto porque los valores de éstas han sido internalizados como porque su violación conlleva sanciones negativas por parte del grupo al individuo transgresor. El capital social individual de las redes y el comunitario de las instituciones pueden ser simbióticos y sinérgicos, reforzándose y complementándose. Esto ocurre cuando existe una institucionalidad informal comunitaria, cuyas normas colectivas incluyen no sólo prohibiciones y castigos sino también «premios» para el individuo, y pueden ser fuente de beneficios personales. El prestigio, los bienes públicos, las reglas que estimulan la reciprocidad son algunas de estas normas y mecanismos que apremian. Y las estrategias personales, al operar en este marco, refuerzan la institucionalidad.

Otra manera en que el capital social individual complementa al comunitario es en la permanencia en el tiempo de ambos tipos, en su «estabilidad». Según Coleman, «la estabilidad del capital social depende de la estabilidad de las estrategias y relaciones individuales; las disrupciones de la organización social o de las relaciones sociales pueden ser altamente destructivas del capital social» (Coleman, 1990).

Arrow (2000) también nos recuerda que las instituciones formales —aquellas con estructuras legales basadas en posiciones explícitamente definidas— son tanto o más importantes que las informales que constituyen el capital social. De hecho, Coleman argumenta que las instituciones formales pueden mantener su estabilidad en contextos de gran inestabilidad de las relaciones y estrategias de los individuos. Cabe añadir, sin embargo, que las instituciones formales pueden estar vacías de capital social, manteniéndose solamente como cascarones mediante su existencia legal o desviadas hacia funciones de «familismo amoral» (Banfield, 1951). Contrariamente, las instituciones informales, aquellas no apoyadas por reglas escritas legales, pueden tener gran estabilidad y compenetrar las formales, alterando sus lógicas pero asegurando su estabilidad y eficacia.

##### **5. El prestigio comunitario del jefe como objetivo estratégico del hogar**

Gran parte del debate teórico sobre capital social se ha desarrollado o bien en abstracto, sin referencias a situaciones concretas y locales, o bien referido —explícita o implícitamente— a contextos urbanos. Las comunidades rurales, especialmente las comunidades campesinas de América Latina, presentan particularidades que exigen un trato específico en lo referente a varias de las cuestiones analizadas en las páginas precedentes. Como señala Woolcock, aunque “la pobreza en términos estrictamente económicos puede ser tan intensa en el campo como en la

ciudad,<sup>6</sup> [pero] la presencia en el primer contexto de redes comunitarias más estrechas y duraderas previene muchas manifestaciones de la pobreza asociadas con las grandes ciudades» (Woolcock, 1998). Pero no sólo es distinto el tema de la existencia, fuerza y utilidad del capital social comunitario en contextos rurales, también es posible que su consideración aporte al esclarecimiento del debate conceptual sobre capital social en general.

Aquí se postula que al observar las comunidades rurales se aclaran aspectos del capital social comunitario que son menos nítidos en las redes informales urbanas, las que han alimentado gran parte de la reflexión teórica sobre el tema. Esto es particularmente cierto en la medida en que esta mirada permite otorgar mayor centralidad a la dimensión territorial del capital social.

Constituye una hipótesis razonable sostener que la comunidad rural provee un ambiente ideal para que emerja o sea creado capital social.<sup>7</sup> La estabilidad relativa de relaciones interpersonales cruzadas por parentesco, en un espacio local durante toda la vida, promete ser un tipo de precursor del capital social. Pero es importante no caer en un romanticismo bucólico acerca de la vida rural, evitando el «comunitarismo» y el «campesinismo» como visión idealizada. No obstante, es en las comunidades campesinas, con sus abundantes «precursores» para la formación de capital social —identidad compartida y memoria histórica por tratarse de un grupo local descendiente de ancestros comunes, con gran permanencia de sus residentes y fuertes lazos de parentesco y una institucionalidad sociocultural constituida—, donde mejor se puede entender, por ejemplo, la dinámica por medio de la cual es posible complementar el capital social individual y el colectivo.

El hogar campesino jerarquiza sus diferentes objetivos económicos y familiares en sus decisiones productivas. La visión del ciclo de desarrollo del hogar ayuda a entender cómo cambian los objetivos extraeconómicos o «familiares» con las etapas de este ciclo. La prioridad que establece el jefe de hogar evoluciona desde el objetivo prioritario de subsistencia/consumo del jefe joven, a la acumulación/capitalización del jefe de hogar de mediana edad, y a la maximización del prestigio —mediante la combinación de riqueza, generosidad y servicio— del jefe mayor.

La importancia del prestigio en una comunidad campesina suele ser subestimada en los proyectos de desarrollo rural, en parte por ser éste un

---

<sup>6</sup> En todos los países de la región, sin embargo, los porcentajes de pobreza y de indigencia son mucho mayores en el campo que en la ciudad. Es decir, en las comunidades rurales aparentemente se asocian presencia de capital social con una carencia extrema de otras formas complementarias de capital.

<sup>7</sup> Ya hay evidencias empíricas (y cuantitativas) que apoyan la hipótesis de que existe más capital social en las comunidades rurales, véase PNUD, 2000.

factor no económico; pero probablemente también porque se acepta el estereotipo de campesinos esencialmente iguales, es decir, igualmente pobres. Por otra parte, el técnico o profesional, desde su posición social superior, puede subestimar el grado de respeto y admiración de que puede ser objeto un campesino entre sus pares. Finalmente, la escala de valores que determina el prestigio de un individuo varía de un contexto cultural a otro, aunque los tres factores que menciona el párrafo precedente sean básicamente universales.

En las zonas campesinas pobres de los Andes, México y Mesoamérica, el prestigio y el estatus —el rango social resultante del prestigio ganado por un individuo— han sido tradicionalmente asociados al desempeño de una serie de «cargos» cívico-religiosos, que exigen una gran dedicación de recursos materiales y de tiempo del jefe de hogar.

Una hipótesis de los primeros estudios antropológicos, que actualmente está siendo reevaluada,<sup>8</sup> era que los gastos en fiestas servían para lograr una nivelación de la riqueza personal, al exigir mayores desembolsos a los hombres que habían logrado iniciar un proceso de acumulación de tal magnitud que podría generar su diferenciación social (mecanismos de nivelación). Se ve ahora, por el contrario, que tanto el gasto como la dedicación de tiempo servían como inversiones en prestigio y en reciprocidad difusa (véase más adelante), que rendían posteriores beneficios económicos: los gastos asociados a los cargos no reducían al que los detentaba (cófrade, alcalde rezador, principal, y otros) al nivel común de pobreza. Si bien durante el año posterior al auspicio de un gasto cívico-religioso se reducían el capital y el nivel de consumo de un hogar, a la larga el jefe de hogar volvía a acrecentar su prestigio y su fortuna material.

Estos tradicionales cargos formales, cuyo desempeño era la manifestación más visible del prestigio de los jefes de hogar, han cambiado profundamente en las últimas décadas, por ejemplo, en el occidente de Guatemala. Aparte de varios cargos políticos formales que perduran y aumentan, dos nuevas instituciones formales han incrementado su presencia en este terreno: las sectas evangélicas y los proyectos de desarrollo o de ayuda internacional. Muchas de las actividades del viejo sistema cívico-religioso sincrético, que medio siglo atrás permitía a un jefe de hogar (con bastante tierra, hijos grandes y ahorros) mostrar su capacidad de gasto y su dedicación al prójimo, ahora han sido suplantadas por las de los cargos en congregaciones evangélicas, en las nuevas organizaciones laicas católicas y, crecientemente, por los cargos de presidente de comité, promotor, y otros,

---

<sup>8</sup> Sin embargo, el concepto de «mecanismo de nivelación» ha entrado en la literatura transdisciplinaria del capital como un dato no cuestionado.

de la ayuda internacional para proyectos de desarrollo. Según algunos analistas (Stoll, 1990), estos puestos, que conllevan además una esperanza de beneficios de clientela, surgen ahora como los nuevos «cargos» de prestigio comunitario para un jefe de hogar campesino.

## 6. Ciudades y campesinos

¿Es legítimo analizar las formas y dinámicas del capital social en barrios urbanos pobres con el mismo lente (o el mismo microscopio, si se trata de profundizar en la relación sicosocial entre capital social y la constitución de la personalidad y la identidad social individual) con que se mira la comunidad campesina o indígena? Existen poderosas razones que lo desaconsejan, entre ellas la peculiaridad de las culturas ligadas a la posesión y al cultivo de la tierra en el minifundio. De hecho, Jane Jacobs, la gran urbanista y candidata a inventora del concepto de capital social, subraya que sus análisis de los sistemas sociales de las grandes urbes no son extensibles a comunidades rurales y ni siquiera a ciudades pequeñas (Jacobs, 1961).

Por otra parte, muchos barrios urbanos populares y marginados presentan características esenciales de una comunidad, y muestran las relaciones e instituciones del capital social de manera muy parecida al mundo campesino. Es así como Roberts habló hace tiempo de los barrios y campamentos de las megalópolis latinoamericanas como «ciudades de campesinos», por la manera en que reproducen tanto los sistemas normativos como los lazos e instituciones concretos de los lugares rurales de origen de los primeros migrantes, especialmente en los barrios urbanos más pobres (Richards y Roberts, 1999). Jacobs misma define los principios claves del capital social en barrios de las grandes urbes en los siguientes términos: «las personas invierten años de sus vidas en relaciones significativas .... una vez establecidas, estas redes se pueden expandir con relativa rapidez, tejiendo nuevas formas resilientes y nuevas organizaciones ... estas redes son el irremplazable capital social de la urbe» (Jacobs, 1961), términos muy similares a los que se usan en referencia a comunidades rurales. También señala con claridad el factor más importante para que los barrios urbanos tengan capital social, factor que es también extremadamente gravitante en el capital social colectivo de casi todas las comunidades rurales: «dondequiera que barrios étnicos se desarrollan y son estables, poseen otra cualidad aparte de la identidad étnica: contienen a muchos individuos que se quedan donde están. Este factor, más que la mera identidad étnica, me parece el más significativo» (Jacobs, 1961).

Lo que parece claro de estas referencias es que hay elementos compartidos, por lo menos en ocasiones, en comunidades rurales y barrios populares urbanos. En cada caso, sin embargo, se producen dinámicas únicas que lo apartan en menor o mayor grado de este modelo común, algo válido tanto para las realidades de la pobreza rural como en los casos urbanos.



## **D. Exclusión social: capital social como parte del problema**

El capital social ¿es bueno por definición? Es una opción válida definirlo en términos de los emprendimientos que pretenden lograr el bien común. A pesar de las acusaciones de tautología (Portes, 1998), es coherente definir cualquier forma de capital en términos de los resultados que se esperan de él (Fine, 2001), siempre que la presencia de estos resultados no se tome como una prueba de esa relación causal. Se requiere, sin embargo, que se les dedique una atención equivalente a las institucionalidades informales contrarias al capital social así definido: la exclusión, la corrupción, las mafias, y otras.

Resulta analíticamente más útil, sin embargo, definir el capital social en términos más neutrales, como un recurso que puede ser usado en emprendimientos que producen beneficios sólo para algunos y que excluyen o dañan al resto. Debemos considerar que el capital social es un activo, como el dinero: es bueno tenerlo. Todas las personas tienen capital social y lo usan en sus estrategias, tanto en materias económicas como en la satisfacción de otras necesidades más sociales y emocionales. Sin embargo, el capital social no está igualmente distribuido en la sociedad, y tampoco es en la pobreza dura donde más hay.

La cooperación en pequeños grupos organizados es claramente una tendencia universal de los seres humanos. Por otra parte, en sociedades complejas, es igualmente universal la tendencia a que estos grupos sean excluidos. Durlauf (1997) ha demostrado la dinámica mediante la cual esta última tendencia conduce a una creciente y permanente desigualdad. Es decir, el capital social está esencialmente conectado a la exclusión social, «los procesos societales e institucionales que excluyen a ciertos grupos de la plena participación en la vida social, económica cultural y política de las sociedades» (Narayan, 1999).

### **1. Retornando a los fundadores**

Bourdieu, Fukuyama, Edwards y Foley, entre otros, han señalado que el capital social se distribuye en forma inequitativa en la sociedad, al igual que otras formas de capital. Es interesante notar que el tema del poder estaba relativamente ausente del debate que en los Estados Unidos provocó la publicación del libro de Putnam en 1993 (Putnam, 1993a; Narayan, 1999). Fine ha reflexionado extensamente sobre las implicancias de esta omisión. El hecho es que Bourdieu escribió hace más de una década que el capital social y el capital cultural (por ejemplo, humano o cognitivo) son «propiedad» de grupos o estratos socioeconómicos definidos y delimitados (Bourdieu, 1987, citado en Fine, 2001). Y Putzel (1997) señaló que aunque un grupo o estrato posea mucho capital social, no podrá obtener sus frutos potenciales sin acceso a otros recursos, especialmente los materiales.

Actualmente, el tema del poder y de la desigualdad en la posesión del capital social está volviendo a ser incorporado en el debate: «los lazos que unen también excluyen ... los grupos y las redes sólo funcionan mediante la inclusión de algunos y la exclusión de otros ... en sociedades socialmente diferenciadas ... el capital social puede contribuir a mantener el statu quo de la exclusión» (Narayan, 1999). El Banco Mundial ya suscribe esta visión del capital social como parte del problema, al decir que «las instituciones sociales forman parte del marco ... [que] determina gran parte de la dinámica que crea y sostiene la pobreza ...» (Banco Mundial, 2001).

## **2. Transmisión intergeneracional de las oportunidades de vida y de la influencia grupal**

La omisión del análisis de los conflictos del poder en la sociedad contribuye a generar explicaciones de «reduccionismo culturalista» para entender por qué la pobreza es tan persistente. En el paradigma del capital social, es necesario integrar, por una parte, las pugnas entre grupos y estratos por conservar o ampliar su control sobre recursos escasos; y por otra, el impacto de eventos aleatorios históricos, en equilibrio de importancia explicativa con las normas culturales tradicionales. El concepto de capital social sirve tanto para examinar la desigualdad como para analizar activos o recursos que tienen los pobres y que no están siendo activados. La posesión de mucho capital social contribuye a la acumulación de capital humano y de las credenciales educativas, además del capital simbólico del prestigio social (Bourdieu, 1987). Quienes más echan mano a sus redes de parentesco y amistades adquiridas en los establecimientos educacionales exclusivos son las elites. La institucionalidad asociativa —es decir, el capital social colectivo— es mayor en el empresariado que en ningún otro sector socioeconómico (PNUD, 2000; Guell y Márquez en CEPAL, 2001). Quienes forman parte de él cooperan y tienen reciprocidad, para no hablar de sus contactos como actores sociales y sus influencias en las políticas públicas. En general, la estratificación de los circuitos educativos es un factor clave en la transmisión desigual de las oportunidades de vida, y opera mediante mecanismos culturales y sociales propios del capital social que son activados por grupos y estratos privilegiados (Bourdieu, 1987; CEPAL, *Panorama social, 2000*).

## **3. Por qué los pobres no acumulan: exclusión, dominación y clientelismo**

Además de la utilidad del capital social de los estratos con mayor patrimonio para acaparar y acumular más capital social, la baja tendencia de los pobres a la acumulación de capital social y de otras formas de capital puede explicarse en gran parte por intentos eficaces de limitar los capitales

intangibles de los pobres, de destruirlos,<sup>9</sup> taparlos o desviarlos en relaciones en que gran parte del beneficio lo sacan otros: el clientelismo. En el beneficio de una relación clientelar, hay un capital social mayor de los «patrones» que desarrollan un discurso y una práctica clientelar, y un capital social menor que es propiedad del cliente.

#### 4. Clientelismo: el Estado como parte del problema

Algunas de las propuestas más sugerentes sobre la aplicación del capital social al mejoramiento de los programas antipobreza parten del supuesto de que hay una brecha entre Estado y sociedad civil (Evans, 1996; Ostrom, 1996). Sin embargo, todo parece indicar que la interfaz<sup>10</sup> entre instituciones gubernamentales y sociedad civil en América Latina y el Caribe (como en otras regiones) está permeada de vínculos socioculturales de diversos tipos, sobre todo en las democracias parlamentarias basadas en partidos políticos.<sup>11</sup>

Los principales de estos vínculos son el ejercer presión (*lobby*) —esfuerzos organizados y pagados para influir en las decisiones de administradores y legisladores— y el clientelismo. El clientelismo en América Latina se manifiesta principalmente en cadenas de agentes (*brokers*) políticos que manejan relaciones desiguales y paternalistas con sus clientelas, mediante el monopolio de la información y el control de la dispensación de beneficios (Auyero, 2000). Estas relaciones pueden ser analizadas en el marco conceptual del capital social, sin precipitarse a postular que son o no formas reales de capital social, antes de su estudio empírico. Los primeros esfuerzos teóricos en esta dirección señalan, por ejemplo, que «los impactos negativos del capital social se manifiestan en grupos sociales poderosos ... que no rinden cuentas a la ciudadanía y practican la corrupción y el amiguismo (*cronyism*)» (Narayan, 1999). Parece evidente que el ejercer presión (*lobby*) y el clientelismo constituyen recursos relevantes tanto para los objetivos de personas y grupos sociales como para los de partidos políticos y gobiernos.

Al igual que muchas otras formas de capital social, el *lobby* y el clientelismo son parte del problema de la perpetuación de la pobreza y la

---

<sup>9</sup> El capital social «es el activo que menos sabemos construir; ciertamente, sabemos mucho más sobre cómo destruirlo» (Bebbington, 1999).

<sup>10</sup> Según Long, las interfaces sociales son *arenas* en que las interacciones ocurren en torno de oportunidades y desafíos de tender puentes, acomodarse, segregarse o dar respuestas a las posturas sociales, cognitivas y evaluativas de diversos actores provenientes de diferentes mundos sociales y culturales. Las interfaces no son confrontaciones cara a cara, sino comunicaciones intersistémicas complejas y múltiples, que abarcan muchos intereses, relaciones y modos de racionalidad y poder diferentes. Su estudio debe cubrir las distintas voces, experiencias, prácticas y procesos de aprendizaje de todos los actores relevantes (Long, 2001).

<sup>11</sup> Se vuelve a este tema en la segunda parte de este estudio.

desigualdad, no porque sean malos en sí sino porque están mal distribuidos en la mayoría de las sociedades. En sus manifestaciones de mayor concentración, donde unas pocas personas y grupos gozan de relaciones personales de alta confianza con funcionarios públicos, reforzadas por compadrazgos y amistades, se producen además graves problemas de corrupción. Y el clientelismo autoritario reproduce relaciones de poder extremadamente desiguales entre partidos políticos y grupos pobres, sobre todo cuando se ejercen localmente por «hombres nexos» dominantes y «padrinos». Desde el punto de vista de la aplicación del marco conceptual del capital social al mejoramiento de los programas antipobreza, el clientelismo en sus manifestaciones más excluyentes y dominantes constituye el principal ejemplo del capital social como parte de este problema, una parte en que el Estado mismo está fuertemente involucrado.

A nivel nacional, en países en que se combinan el centralismo administrativo y empresarial con primacía urbana, la retroalimentación entre concentración de capital social asociado con otros activos, por una parte, y amiguismo, *lobby* y clientelismo en el ejecutivo y la legislatura, por otra, la dinámica del capital social se expresa en términos muy similares al faccionalismo en una comunidad, ya que todos los actores relevantes se conocen como personas.

#### **5. La exclusión social dentro de la pobreza**

Tampoco hay que olvidar que en la comunidad popular pobre también existe la heterogeneidad, la desigualdad y la imposición de proyectos personales en las relaciones informales que permean las instituciones colectivas. En casi todas las comunidades y barrios pobres existe una diferenciación económica entre sus hogares, que en muchos casos aumenta con la integración y el crecimiento económico. Estas diferencias de poder entre pobres hacen posible la captura y distorsión de capital social y de sus precursores por grupos y facciones dominantes. Cuando estas facciones internas establecen puentes clientelares con actores sociales externos dominantes, se alimenta la pasividad en el interior de la comunidad y se acentúa la diferenciación de sus facciones dominantes respecto del resto.

## **II. Parte de la solución: tres lineamientos estratégicos para que el capital social aporte a la superación de la pobreza**

En el marco conceptual desarrollado en la primera parte, ha quedado implícito que el capital social es potencialmente «parte de la solución» para la superación de la pobreza. El capital social de los pobres se constituiría,

por definición, en un activo intangible para sus proyectos personales de vida, sus emprendimientos grupales y sus esfuerzos organizados por lograr bienes públicos para la comunidad. Las personas y comunidades pobres utilizan el capital social precisamente para salir de la pobreza material y mejorar su calidad de vida en diversos otros sentidos. En esta segunda parte se presentarán tres propuestas de estrategias para que el Estado pueda aportar a la potenciación del capital social colectivo, y para que estas personas superen la pobreza superando el Estado mismo, de paso, su propio papel como parte del problema del capital social en la reproducción de las desigualdades y de la pobreza.

El diseño de instituciones formales de asociación y participación y la capacitación de los supuestos beneficiarios en su gestión nunca lograrán sus objetivos, a menos que las instituciones socioculturales informales de confianza, cooperación, liderazgo, prestigio, faccionalismo y clientelismo sean también temas de la política pública. Estas formas «positivas y negativas» de capital social siguen dinámicas que son más determinantes en sus resultados de lo que son las lógicas formales. Igualmente importantes son las oportunidades que brinda el contexto más amplio, a fin de que la formación del capital social de los pobres les sirva para renegociar las relaciones desiguales de poder que constituyen justamente el capital social de actores y grupos sociales más favorecidos. Tanto las reglas y estructuras formales de la asociatividad, como el capital social informal que determina su funcionamiento real y efectivo, son activos intangibles que deben actuar concertadamente en una situación ideal. Existe bastante conocimiento sobre el diseño y los principios de gestión de instituciones formales asociativas. El gran desafío actual es cómo trabajar sinérgicamente con los sistemas socioculturales específicos a cada caso, para formar instituciones productivas eficientes y actores sociales capaces de introducir impactos positivos en los sistemas locales y regionales que tienden a reproducir el *statu quo* de desigualdad.

La posibilidad teórica de formación intencional de capital social y su puesta en práctica en sectores pobres descansa en la percepción de que es posible formar y acumular varias formas de capital social de manera relativamente rápida. Aunque la utilidad práctica del capital social respecto de la política pública ha sido cuestionada (Portes y Landolt, 1996), existen muchos estudios que evidencian y analizan una importante sinergia de la institucionalidad informal del capital social en la sociedad civil con la institucionalidad formal del Estado, para diversos propósitos (Evans, 1996). Para empezar, hay casos en que la política pública ha contribuido a la creación de capital social (Durstun, 1999); y existen estudios de su uso por el Estado para lograr el «empoderamiento» de sectores sociales excluidos y aumentar el impacto de los servicios sociales sobre la base de un fuerte compromiso personal del funcionario con la comunidad local (Tendler, 1997). Aunque

esto parece ir en contra del óptimo del servidor público objetivo e imparcial, dicho lazo contribuye a la civilidad porque el compromiso personal del funcionario es asociativo —con la comunidad como un todo— y no individual (Evans, 1996).

Quedó planteada por algunos de los fundadores del concepto, la idea de que se puede construir capital social, directa o indirectamente, realizando un potencial sinérgico que existe entre organizaciones privadas y gobierno (Coleman, 1990; Putnam, 1993a y 1993b). En esta propuesta, diversos incentivos del Estado para que los ciudadanos se asocien con el fin de recibir algún beneficio tendrían el efecto de estimular confianza donde ésta no existe, rompiendo las barreras seculares de temor y desconfianza, y de reforzar hábitos de colaboración y asociación. De hecho, para Putnam, este subproducto de creación social es mucho más importante que el «premio» específico en satisfacción de necesidades inmediatas que suele ser el objetivo formal de un proyecto participativo dado, ya que con él se inicia el círculo virtuoso de acumulación de existencias de capital social, que se fortalece cada vez que se usa.

Existen ya en América Latina algunos estudios empíricos y algunas experiencias de proyectos y programas en que los principios del capital social han sido aplicados, explícita o implícitamente. Esto nos permite detectar algunas líneas generales sobre la manera en que el capital social puede aportar a la reducción de la pobreza a través de la acción estatal. La iteración entre el debate teórico (método deductivo) y la observación empírica (inductivo) promete ser la manera más eficaz de derivar lecciones para mejorar la práctica. Todo lo que tiene que ver con capital social en sus múltiples facetas analizadas arriba y que apoya a la gente para salir de su pobreza (en sentido amplio), es relevante para esta visión estratégica: el aumento de ingreso por trabajo; la entrega más eficiente de servicios subvencionados; el aumento de activos materiales e intangibles; y, finalmente, la superación de la pobreza social y política —la exclusión— que retroalimenta las otras partes del síndrome.

A continuación se ordenará una iteración entre teoría y práctica en torno de tres grandes lecciones que se derivan de ésta:

- i) la importancia de aplicar metodologías de investigación-acción que apoyan la formación de capital social colectivo en organizaciones, comunidades y barrios pobres;
- ii) la necesidad de una transformación de la relación entre la población pobre y los agentes y agencias de desarrollo de tecnocrática a sinérgica; y
- iii) la importancia central de una agencia externa para la incubación y respaldo a actores sociales pobres como eje de la descentralización.

El orden de presentación de estas tres lecciones no es casual: la primera requiere de la segunda para su aplicación exitosa y ambas descansan en la tercera para superar los obstáculos a la acumulación sostenida de activos por los pobres y a la superación definitiva de la pobreza. Es decir, más que tres estrategias independientes, las tres líneas conforman una sola estrategia de política pública.

#### **A. Primera línea estratégica: de la investigación-acción a la consolidación del capital social comunitario**

Una de las maneras de entender la dinámica y el potencial del capital social en los diversos niveles territoriales es en términos de círculos concéntricos alrededor de la persona. Fukuyama propone el concepto de «radio de confianza». El radio de la confianza más intensa es el de la familia nuclear, pero a niveles menores de intensidad el radio de confianza puede corresponder a una comunidad o a todo un grupo étnico (Fukuyama, 2000). Extendiendo el concepto, se puede hablar también de un radio —mayor—, de identidad: todas las personas con quienes uno se siente identificado; como de un radio de conocimiento: personas conocidas, pero de otras identidades; y radios de reconocimiento: personas no conocidas directamente, pero que uno puede asignar a alguna identidad. Estos círculos mayores constituyen el fondo potencial del que uno elige su radio de confianza. Y de este último uno recluta los socios y aliados con quienes construye y alimenta vínculos de cooperación, que son a la vez su «radio de afectos» y su capital social individual activado.

El capital social comunitario, por ejemplo, implica la ampliación de los radios de confianza, cooperación y afectividad desde el hogar, los parientes cercanos o el grupo pequeño a una colectividad de personas que comparten algunos de los elementos de materia prima del capital social tales como la vecindad y la etnicidad. Aunque el concepto de comunidades puede incluir el de una «comunidad de intereses», en el caso de los pobres la vecindad territorial es una de las bases más importantes del capital social comunitario generado por ellos mismos.

Uno de los principales obstáculos para la aplicación de los conceptos de capital social al diseño de políticas y programas de superación de la pobreza, es la dificultad de la medición del capital social y de la relación entre éste y los impactos. Aunque ha habido esfuerzos por cuantificar el capital social que constituyen adelantos importantes, varios autores (Portes, 1998; Fukuyama, 2000; Fine, 2001; Arrow, 2000) han concluido que la medición cuantitativa del capital social está aún lejos de ser factible. Fine argumenta que la medición no es posible porque las formas y dinámicas del capital social son específicas a cada caso concreto. Sin embargo, los primeros estudios empíricos sobre capital

social están revelando constantes generales y generalizables que emergen de casos que son específicos solamente en sus detalles.

Parece, más bien, que el marco teórico del capital social carece aún de un consenso suficiente, anclado en lo empírico, para que haya la claridad necesaria sobre exactamente cuáles indicadores cuantitativos es preciso medir y cómo las mediciones deben ser interpretadas. Si esto es así, todavía existe una necesidad prioritaria de investigaciones empíricas cualitativas que arrojen nuevas hipótesis de trabajo más finas, que puedan emerger de hallazgos no anticipados. Por otra parte, Arrow (2000) se pregunta si la preocupación por la cuantificación no nos está distrayendo de la posibilidad de diagnosticar y evaluar cualitativamente relaciones socioculturales específicas en la población atendida, a fin de mejorar el diseño de programas y proyectos, potenciando la confianza y la cooperación existentes y evitando o superando conflictos entre facciones.

Estas mismas percepciones subyacen a gran parte de las sugerencias derivadas de los recientes análisis del capital social en programas de superación de la pobreza en la región (por ejemplo, Bebbington, 1999; Bahamondes, 2001). La relevancia de la teoría del capital social para una agencia de desarrollo es que obliga a integrar una visión del sistema sociocultural específico a cada comunidad en el modelo manejado por la agencia (Bahamondes, 2001). Tanto los activos colectivos de capital social, como su manejo por grupos e individuos para perpetuar privilegios, se manifiestan en un sistema sociocultural con especificidades locales. Estos aspectos socioculturales influyen notoriamente en el resultado de programas que pretenden ser «técnicos», pero que ignoran estas variables sistémicas.

La aplicación de métodos de análisis y evaluación cualitativos (Strauss y Corbin, 1997; Patton, 1980) permite elaborar un modelo simple del sistema sociocultural local por parte de la agencia externa, modelo que es refinado constantemente como aspecto regular del trabajo. Este conocimiento de la realidad local permite potenciar los diferentes tipos de capital social detectados de manera apropiada a cada uno, en un contexto de desarrollo comunitario o barrial. Pero, desde la perspectiva de la investigación-acción participativa, ese modelo será un débil predictor de conductas si no es generado y refinado desde la comunidad misma. Lo más importante para la formación de capital social, es que sin esta participación el modelo no será apropiado por sus supuestos beneficiarios, a menos que ellos hayan originado el diagnóstico en que se fundamenta.

Los llamados «diagnósticos participativos» ya son parte del inventario de la mayoría de los programas antipobreza en la región. Sin embargo, debido a las lógicas tecnocráticas y clientelares analizadas anteriormente, el discurso de un diagnóstico participativo suele distar mucho de la práctica real de una participación dirigida desde afuera. Los usuarios detectan lo que ofrece



la agencia y ambos colaboran tácitamente en la ficción de que las necesidades más sentidas de la comunidad coinciden exactamente con la propuesta y la oferta preelaboradas por la agencia. En cambio, si el objetivo real —no sólo el discursivo— de la agencia es facilitar el autoempoderamiento de los atendidos, resulta esencial que el diagnóstico sea generado y asumido por la comunidad y que los agentes externos frenen sus impulsos de imponer sus criterios (Long, 2001).

Bien llevado, este autodiagnóstico significa, inicialmente, el desarrollo en la práctica de una aumentada capacidad de análisis entre los miembros de la comunidad y el fortalecimiento de su pensamiento prospectivo y estratégico como comunidad. Posteriormente, la repetición de estos ejercicios de análisis estratégico se traduce en la capacidad de elaborar propuestas de acción más realistas, lo que a su vez fortalece la capacidad colectiva de gestionar los recursos comunes tangibles e intangibles de la comunidad. Un diagnóstico genuinamente participativo es, en esta óptica, un primer paso en un proceso de empoderamiento y de acumulación de las diferentes capacidades colectivas que constituyen el capital social comunitario.

El capital social comunitario complementa los servicios públicos de diversa manera. En primer lugar, robustece la participación a nivel comunitario asociativo y puede ser clave para articular los servicios públicos con el individuo o el hogar. Esto es especialmente cierto en programas para superar la pobreza. Por otra parte, la elaboración de conceptos claros e indicadores de la existencia y grado de capital social comunitario puede contribuir a una mejor evaluación de la «viabilidad» económica de microempresas y hogares campesinos. La adecuada detección de este activo puede aportar marginalmente a la evaluación de la rentabilidad potencial de la pequeña empresa familiar, especialmente en comunidades rurales.

Las experiencias con estos enfoques en proyectos de superación de la pobreza indican que las habilidades sociales e institucionales tales como liderazgo, conducción y gestión, trabajo en equipo, control social interno, transparencia y rendición de cuentas, son «formables» y «transmisibles» (Durston, 1999 y 2000). Es decir, las instituciones y normas del capital social comunitario, allí donde faltan o donde han sido destruidas, pueden ser creadas intencionadamente por agentes externos mediante un amplio repertorio de metodologías de capacitación en la participación de base.

La capacitación colectiva tiene además algunos aspectos de concientización que aporta el soporte normativo internalizado para la acumulación de capital social colectivo: que las organizaciones son propiedad de todos, y que el prestigio es principalmente reconocimiento del servicio al conjunto, entre otros. Asimismo, las capacidades latentes de liderazgo existen en muchas de las personas que son miembros, no sólo en el dirigente del momento. Si todos son capacitados, ningún líder es indispensable. Al

fortalecer en la práctica la confianza y los vínculos, la institucionalidad informal es reforzada por la formal y no subyugada o subsumida por ella: las normas y los satisfactores emocionales individuales contribuyen a reforzarla. Incluso el desafío de las facciones internas puede ser disminuido a través de la capacitación, mediante la competencia normada entre ellas o la propuesta de metas comunes mayores, que exigen cooperación intergrupala y la supervisión de la práctica de ésta (Durlauf, 1999).

Arrow (2000) ha expresado recientemente la duda fundamental de los escépticos frente a las propuestas de potenciar el capital social colectivo para superar la pobreza: si las organizaciones participativas creadas intencionalmente (como los distritos de riego) son realmente más eficientes que la gestión «de arriba hacia abajo». Es justamente en temas de la gestión de recursos naturales como el agua (pero también de otros recursos de propiedad colectiva, como fondos rotatorios) que las evidencias son más claras en favor de las ventajas de la autogestión asociativa. Uphoff, por ejemplo, analiza en detalle cómo una asociación de regantes, en contra de la evaluación técnica externa, logró ganancias de la venta de sus cultivos en un año seco. En este caso, las normas de cooperación que parecían ausentes fueron activadas por conductas participativas ante el desafío práctico de la sequía, descubriéndose estos valores que estaban presentes en la cultura local, pero en desuso (Uphoff, 2000).

### **1. Principios y amenazas de la gestión comunitaria**

Los principios generales para la máxima eficiencia del capital social en la gestión de recursos colectivos y la reproducción de su institucionalidad informal han sido deducidos por Ostrom y sus asociados, después de analizar numerosos casos de estudio (véase el recuadro V.1).

Un área específica en que el capital social comunitario aporta al bien común tanto local como societal es en el manejo de ecosistemas. La gestión participativa por parte de los habitantes y usuarios del grupo humano local de los ecosistemas locales y de sus recursos naturales puede ser clave en la preservación de éstos. Pero sin normas internalizadas ligadas a y reforzadas por instituciones sociales comunitarias o intercomunitarias, y sin un control social propio del grupo que sanciona las transgresiones individuales de estas normas, se produce «la tragedia de los recursos comunes» (Hardin, 1968). Las familias individuales compiten entre sí para maximizar su consumo de los recursos naturales que no son de propiedad personal de ninguna de ellas, y terminan depredándolos y debilitando los ecosistemas de los que ellos mismos son parte.

Esto ocurre incluso en pueblos indígenas cuyas cosmovisiones estiman sagradas la tierra, el agua, los bosques y los ríos, sobre todo cuando sus instituciones sociales han sido reprimidas, debilitadas o «capturadas» por grupos dominantes que tienen otras lógicas. Los sistemas de valores no

funcionan solos: son débilmente internalizados e imposibles de aplicar a las conductas prácticas sin el refuerzo, desde el plano socioinstitucional del consenso, del control social y de una institucionalidad social del bien común. Para el Estado es menos eficaz crear una «policía ecológica» que proteja los ecosistemas de sus propios habitantes humanos, que destinar los mismos recursos y apoyo a la reconstrucción y fortalecimiento del capital social institucional de las comunidades locales. Con este apoyo externo podrán autogestionar el uso y cuidado de sus recursos naturales en ecosistemas locales o microrregionales.

#### Recuadro V.1

#### PRINCIPIOS Y AMENAZAS DE LA GESTIÓN COMUNITARIA (OSTROM)

##### PRINCIPIOS BÁSICOS PARA EL CONTROL COLECTIVO DE RECURSOS

- Límites claramente definidos: los individuos u hogares con derecho a retirar unidades de recursos del recurso colectivo y los límites del recurso colectivo en sí, estarían claramente definidos.
- Congruencia entre las reglas de apropiación y de provisión y las condiciones locales: las reglas de uso que restringen tiempo, lugar, tecnología y cantidad de unidades del recurso, están relacionadas con las condiciones locales y con las reglas que norman la provisión de trabajo, materiales y dinero requeridos para mantener el recurso y la organización.
- Acuerdos de elección colectiva: la mayoría de los individuos que se ven afectados por las reglas operacionales pueden participar en la modificación de éstas.
- Supervisión: los supervisores, quienes auditan activamente las condiciones de los recursos colectivos y el comportamiento de los usuarios, son responsables ante los usuarios y ellos mismos son usuarios.
- Sanciones graduales: es probable que los usuarios que violan reglas operacionales reciban sanciones graduales, dependiendo de la seriedad y del contexto de la ofensa, de parte de los otros usuarios, de funcionarios responsables ante los usuarios, o de ambos.
- Mecanismos de solución de conflictos: los usuarios y sus funcionarios tienen acceso rápido a mecanismos locales de bajo costo con el fin de dar solución a conflictos entre los usuarios o entre los usuarios y los funcionarios.
- Reconocimiento de los derechos de la organización: los derechos de los usuarios a diseñar sus propias instituciones no son disputados por autoridades gubernamentales externas.
- Actividades complementarias (en sistemas de mayor tamaño): la apropiación, provisión, supervisión, ejecución de las reglas, solución de conflictos y actividades de dirección están organizadas en múltiples estratos de emprendimientos complementarios.

Recuadro V.1 (conclusión)

---

**AMENAZAS INTERNAS Y EXTERNAS**

- Pensar en esquemas predefinidos.
  - Confianza excesiva en reglas simples de votación como mecanismo primario de decisión para las opciones colectivas.
  - Cambios rápidos en la tecnología, en la población, en la disponibilidad de factores, en la importancia relativa de las transacciones monetarias o en la heterogeneidad de los participantes.
  - Deficiencias en la transmisión de una generación a otra de los principios operacionales sobre los que se basa el sistema comunitario de administración y gestión.
  - Dependencia exagerada de la ayuda externa.
  - Cooperación internacional que no toma en cuenta las instituciones y los conocimientos locales o autóctonos.
  - Corrupción y otras formas de comportamiento oportunista.
  - Falta de arreglos institucionales a gran escala relacionados con la recopilación, agregación y difusión de información confiable; con mecanismos de solución de conflictos imparciales y de bajo costo; con sistemas educacionales y de extensión; o con mecanismos para proporcionar ayuda en caso de desastres naturales u otros problemas mayores al nivel local.
- 

Fuente: Elaboración de Daniel Duhart sobre la base de Elinor Ostrom, «Principios de diseño y amenazas a las organizaciones sustentables que administran recursos comunes» ([www.fidamerica.cl](http://www.fidamerica.cl)), 1999.

## **2. Medidas para el desarrollo de capital social comunitario y barrial**

La confrontación de los estudios empíricos de proyectos recientes de fomento de la organización comunitaria con el debate teórico acumulado permite sugerir, en conclusión, seis tipos de medida para la formación del capital social comunitario:

Recuadro V.2  
MEDIDAS PARA EL DESARROLLO DE CAPITAL SOCIAL  
COMUNITARIO Y BARRIAL

1. Realizar una búsqueda de normas y prácticas de confianza, reciprocidad y cooperación en grupos locales, aun en culturas aparentemente dominadas por el individualismo y el «familismo».
2. Evaluar cualitativamente la realidad local en cuanto a presencia de conflicto, rivalidades y desconfianza para evitar fracasos en emprendimientos colectivos y corregir estas debilidades.
3. Realizar una «excavación arqueológica» del capital social, a fin de identificar episodios anteriores de desarrollo colectivo que puedan haber sido reprimidos o desalentados, pero que se han conservado en la tradición oral.
4. Iniciar un proceso de desarrollo de aptitudes sociales en grupos de alta confianza, integrados por 3 a 15 hogares unidos por relaciones de parentesco, residencia y reciprocidad. Asegurar que estos grupos, y no sólo las facciones dominantes, estén representados en ejercicios de desarrollo de capital social en los que participe toda la comunidad.
5. Ofrecer reiteradas oportunidades de creación y refuerzo de lazos de familiaridad, amistad y cooperación a nivel comunitario.
6. Tomar medidas para asegurar que la inversión en el capital social de las comunidades pobres conduzca a beneficios materiales a corto plazo.

Fuente: Elaboración propia.

## **B. Segunda línea estratégica: formación de equipos sinérgicos entre agente y atendidos**

### **1. Compromiso personal del funcionario público**

Parte del problema del capital social en la reproducción de la exclusión y de la pobreza reside en que no sólo las agencias, sino también los agentes individuales del desarrollo, mantienen relaciones tecnocráticas y paternalistas con la población pobre. En un sistema estatal en que el cumplimiento de órdenes jerárquicas es el principal motivo para ser evaluado positivamente, una visión de los pobres como carentes de fortalezas es 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.

Una de las propuestas más sugerentes para superar este obstáculo a la formación de capital social en comunidades y barrios pobres, es la de integrar el recurso de las redes interpersonales que compenetran las relaciones Estado-sociedad, en sustitución del más clásico enfoque de estos dos estamentos como distintos e idealmente aislados uno del otro (Evans,

1996). El paradigma tradicional de la división de roles como esencia de la democracia anglosajona rechaza este tipo de ligazón personal como generadora de corrupción, pero Evans (1996), al igual que Tendler (1997), presenta evidencia empírica y análisis en defensa de esta nueva tesis. La complementariedad formal entre Estado y sociedad suele dar frutos en sinergia con las redes de confianza y reciprocidad entre funcionarios públicos reformistas y los sectores excluidos o actores débiles de la sociedad.

Lo que está sucediendo en algunos programas de servicios sociales estatales para la población pobre —educacional, de salud, y otros— es que el agente externo que trabaja en sectores pobres cambia su relación con los grupos atendidos, de las siguientes maneras:

- Cambio en la rendición de cuentas: en vez de rendir cuentas a la burocracia, se establece un nuevo mecanismo en que es obligado a rendir cuentas a la población atendida. Esto tiene que ver con capital social en la medida en que existe la capacidad en la población de pedir rendición de cuentas al funcionario.
- Cambio en la motivación: en el sentido de un nuevo redescubrimiento, por parte del agente público, de una vocación de servicio. Está presente el contenido emocional y normativo del capital social.
- Cambio en la identificación: en el sentido de desprenderse voluntariamente de su identidad de clase social como profesional e identificarse más con una comunidad de personas de carne y hueso, conocida como individuos y como grupo, comunidad en la que él se identifica como un miembro más de ella. Tanto los vínculos de las relaciones de amistad como la pertenencia a un conjunto son elementos de capital social presentes en este cambio.
- Sinergia: que se traduce en una relación de coproducción de bienes, en que la agencia estatal como un todo y el conjunto de las comunidades pobres atendidas producen en conjunto.

Es, evidentemente, una propuesta que encierra posibles peligros. Los lazos interpersonales y de identidad de grupo obviamente dejan abierta la posibilidad de prácticas antidemocráticas. Pero esas prácticas por definición están castigadas por la ley, y las prohibiciones a los lazos interpersonales entre funcionarios y privados presuponen —exageradamente, (Tendler, 1997)— una inclinación predominante a la corrupción. Sin embargo, es el contenido deshonesto de ciertas relaciones de reciprocidad personal, y no las relaciones en sí y en general, el que resulta dañino para la interacción Estado-sociedad civil. Evans postula que en los múltiples ejemplos de lazos

positivos, los funcionarios públicos han desarrollado compromisos asociativos, no personales (Evans, 1996). Es decir, su lealtad es primariamente con la comunidad local, con la que se sienten identificados, no con personas individuales. Mantener la distinción, subrayada en este trabajo, entre capital social individual y comunitario parece central para evitar este problema potencial en la aplicación de la teoría del capital social al mejoramiento de los servicios públicos.

## **2. Gestión comunitaria de la escuela pública en México y Centroamérica**

Un ejemplo de la aplicación práctica de estos principios es la cogestión comunitaria de la escuela. Las comunidades pobres cuentan con importantes recursos que pueden ser la base de aportes clave para el mejoramiento de la educación. La comunidad puede ser pobre en capital material, pero sí tener capital humano propio (de conocimientos formales e informales), capital cultural (normas y visiones de mundo en constante evolución) y capital social (relaciones de confianza y cooperación), tres formas de capital no material que pueden apoyar la acumulación del capital humano formal de los alumnos en el campo pedagógico y en la gestión en pro de una comunidad educacional ampliada.

Esta apreciación surge del análisis de experiencias interesantes y generalmente exitosas de incorporación de la comunidad rural en el proceso pedagógico y en la gestión de la escuela, en seis casos concretos: el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) de México; Educación con Participación Comunal (EDUCO) de El Salvador; el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) de Guatemala; el de la Escuela Nueva en Colombia; el del Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO) en Honduras (PRONADE, 1999; PROHECO, 1999).

La comunidad que es integrada a la gestión de la escuela se siente reconocida como tal, y se da cuenta que puede cumplir con acciones prácticas como el traslado de materiales y construcción, pero sobre todo, que tiene las capacidades para participar en la gestión de recursos. Frecuentemente, después de estas experiencias positivas en torno de la escuela, la comunidad también reactiva instituciones tradicionales en desuso, como el trabajo colectivo de beneficio comunitario.

Ambos, maestro y vecino, aprenden y se benefician de este fortalecimiento del capital social local aplicado a la educación de los niños, cuyos frutos no se limitan a la educación. Es un aprendizaje, para ambas partes, de destrezas sociales tales como trabajar en equipo, liderazgo con rendición de cuentas, comunidad con demandas y responsabilidades frente al Estado, producto de la autonomía en la gestión cotidiana de recursos públicos. En un caso tras otro, las relaciones entre maestro y comunidad

gradualmente trascienden la lógica de exigencia y rendición de cuentas, para tomar la forma de trabajo en un equipo en que ambas partes están emocionalmente involucradas.

El capital social original de la comunidad es fortalecido con esta práctica en la gestión de la escuela y, una vez revitalizado, puede ser transferido a otras esferas. La participación comunitaria en la gestión de la escuela es por ende interesante para otros programas, de vivienda, salud, agua potable, electrificación, transferencia tecnológica y de fomento de empresas asociativas. En esta dinámica positiva que se autorrefuerza, la escuela empieza a ser aprovechada para otros proyectos, no sólo como espacio físico sino como una expresión de comunidad.<sup>12</sup>

### **3. Desarrollo de relaciones de confianza y mejoramiento del desempeño del funcionario de salud en Brasil**

Son muchos los programas de atención a comunidades pobres que han introducido reglas que las empoderan formalmente frente a los funcionarios. Tendler comenta que las reformas en los servicios sociales públicos que exigen mayor satisfacción en la atención al cliente son buenas en sí, pero ignoran las investigaciones organizacionales que muestran que la mejoría buscada en el desempeño funcionario también «requiere un amplio contexto de relaciones de confianza» (Tendler, 1997).

Según esta autora, existe una abundante evidencia de alto desempeño e impactos significativos que demuestra que los funcionarios de gobierno exitosos son aquellos que reciben mayor aprecio y reconocimiento de la comunidad donde ellos trabajan. Destaca un programa, en el ámbito de la salud, en que se enfatizó el requerimiento de que los agentes debían vivir en las áreas en las que trabajaban, visitando regularmente los hogares. En este caso, los profesionales permanecían como huéspedes en el interior de la comunidad, lo que posibilitó el hecho de que «los ciudadanos lograron confiar en los funcionarios públicos, al tiempo que el gobierno creó un fuerte sentido de vocación y misión...» (Tendler, 1997).

En este contexto, los trabajadores públicos querían desempeñarse mejor para estar a la altura de la nueva confianza de los clientes y ciudadanos; y los ciudadanos tenían conocimiento de sus derechos. Se destaca que se incrementó la satisfacción en el trabajo mediante la ampliación de la variedad de labores desempeñadas, satisfaciendo las necesidades y privilegiando las relaciones con los ciudadanos clientes.

---

<sup>12</sup> Es significativo que la primera formulación sociológica del concepto de capital social se haya referido al potencial de la escuela en la pequeña comunidad «cuyo centro lógico es en la mayoría de los casos la escuela» (Hanifan, 1920).



Los funcionarios incrementaron la eficiencia y mejoraron el compromiso hacia el trabajo; «los agentes se sentían involucrados en una seria y gran misión pública». El resultado fue que los funcionarios locales de salud decían, «amo mi trabajo y nunca abandonaría a mi comunidad». Concluye Tendler: «La historia de la comunidad como monitor externo de los trabajadores de la salud está inevitablemente vinculada a la idea de los trabajadores inmersos en la comunidad, a través de relaciones que combinaban la confianza y el respeto...» (Tendler, 1997).

Los funcionarios públicos siempre han tenido que rendir cuentas a alguien por su desempeño, es decir, a quien les paga y les asegura el puesto: el Ministerio, la municipalidad, el partido político, el sindicato. A los únicos que no rinden cuentas tradicionalmente es a la comunidad local. Usualmente hay «triangulación» cuando el funcionario entrega un servicio a la sociedad civil, pero es contratado, evaluado y pagado por un tercer actor: el Estado.

La reforma que resulta de la gestión de un programa o servicio por parte de la comunidad hace explícito el reconocimiento de este hecho de triangulación entre comunidad, funcionario y Estado, y cambia el sentido de esta triangulación. Sin embargo, la comunidad no juega el papel de una empresa privada, sino que forma parte del «sector público no estatal», es decir, es un actor social de la sociedad civil.

Es justamente la producción de bienes socioemocionales, tanto para el agente como para la comunidad, la que diferencia a este tipo de reforma de los contratos laborales impersonales. Más importante que el cambio en la redición de cuentas, por relevante que éste sea, es la generación de un clima emocional de un equipo. La negociación de un trabajo en equipo parte por la definición de un objetivo compartido por todos. Supone un proceso previo de negociación, la elaboración de una meta compartida y la explicación de responsabilidades aceptadas por cada parte. Estas precondiciones generan desde el comienzo un clima de confianza y un deseo de colaboración. La negociación es sobre la estrategia y las acciones a implementar. El propósito es generar la confianza necesaria para trabajar como un equipo. La sanción para los miembros del equipo amplio que no cumplen sus compromisos es sólo moral. La rendición de cuentas no es del agente al jefe jerárquico ni a una comunidad «empleadora», sino que es de cada persona ante todos los demás integrantes del equipo. Este cambio de relación hace que el control social no sea una amenaza, sino que contribuya a compartir la satisfacción de los logros, y es esencial para que el Estado realmente aporte al fortalecimiento del capital social comunitario o barrial.

### C. Tercer lineamiento estratégico: formación y respaldo de actores sociales pobres en el entorno municipal

#### 1. ¿Por qué la superación de la pobreza pasa por la sociedad civil?

Ni el diseño de programas de capacitación, ni la formación de equipos sinérgicos entre el agente y la comunidad pobre son suficientes en sí para garantizar un impacto sustantivo y sustentable en el círculo vicioso de reproducción de la exclusión y la pobreza. Estos efectos tienden a extinguirse en el tiempo. Aunque efectivamente fortalecen la integración interna en la comunidad, barrio u organización, no crean suficiente capital social de «puente» con otros actores sociales en los sistemas sociopolíticos microrregional y nacional, que son precisamente los ámbitos en que el capital social de grupos más favorecidos es activado y aplicado en estrategias para mantener y aumentar privilegios de una generación a la próxima.

Por ende, las primeras dos líneas propuestas, la formación de capital social colectivo así como la creación de vínculos socioemocionales entre agente y comunidad, deben ser vistas también como bases sólidas para una necesaria posterior incursión de la agencia externa en las arenas políticas municipal y regional. En esto, la agencia externa que aplica conceptos de capital social a la superación de la pobreza tiene otro papel que jugar, quizás el más clave de los tres. Se trata de fortalecer capacidades de propositividad y negociación, de «incubar» actores sociales embrionarios y de servir de apoyo de urgencia (*backstopping*) a la organización en momentos de crisis externa/interna. El objetivo estratégico es aplicar el capital social de los actores pobres a la producción de un impacto en el sistema sociopolítico, para provocar a su vez una fase de transición rápida hacia un nuevo estado del sistema, que sea más descentralizado, democrático y equitativo en la distribución.

Si el Estado se limita a canalizar nuevos recursos a través de las instituciones municipales existentes, aunque sea para algo llamado «capital social», evidentemente estos recursos serán capturados y distribuidos por medio de las relaciones informales y según las reglas no escritas del clientelismo pasivo. Para robustecer el capital social de sectores excluidos y transformarlos en actores sociales válidos, es necesario que el Estado asuma un papel mucho más proactivo, incubando a las organizaciones embrionarias en sus primeros años, resguardándolas de las acciones de actores locales dominantes por debilitarlas. También las agencias públicas nacionales tendrán que desarrollar capacidades de intervención rápida para garantizar el respeto a los derechos democráticos, cuando estos nuevos actores irrumpen en el sistema complejo de la política municipal, haciendo que los otros actores tradicionales reaccionen coadaptando sus estrategias. En estas circunstancias, las transiciones sistémicas pueden ocurrir con sorprendente rapidez, porque

los ajustes que los actores hacen a sus estrategias son necesariamente instantáneos y conforman una reacción en cadena (Cowan y otros, 1994).

## 2. Capital social y empoderamiento

La importancia de la teoría del capital social para las estrategias de superación de la pobreza y de integración de sectores sociales excluidos radica en la manera en que complementa el empoderamiento o “facultamiento” (*empowerment*) (véase el recuadro V.3). De hecho, Putnam ha sugerido que la teoría del capital social «profundiza la base conceptual del empoderamiento» (Putnam, 1993b). En el contexto de una estrategia social, 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 transformación de sectores sociales excluidos en actores, y de nivelación hacia arriba de actores débiles. El empoderamiento ha sido definido como el proceso por el cual la autoridad y la habilidad se ganan, se desarrollan, se toman o se facilitan (Staples, 1990). Alternativamente, el énfasis está en que el grupo y las personas protagonizan su propio empoderamiento, no en una entidad superior que les da poder (Sen, 1998). Es la antítesis del paternalismo, y la esencia de la autogestión mediante la pedagogía constructivista, que construye sobre las fuerzas existentes de una persona o grupo social —sus capacidades— para «potenciarlas», es decir, aumentar y realizar esas fuerzas potenciales preexistentes.

Gita Sen ha refinado el concepto de empoderamiento y lo ha relacionado con el de capital social visto como problema y como solución. Para ella, empoderar significa «cambiar las relaciones de poder a favor de aquellos que previamente ejercían poco poder en sus propias vidas ... es el proceso de ganar control». La descentralización no significa empoderamiento para los pobres si, como suele suceder, los jefes locales son mucho más poderosos que ellos. En respuesta, «muchos programas de desarrollo ... han elevado el control [de los pobres] sobre recursos externos». Como el empoderamiento no es un proceso neutral sino que cambia las relaciones de poder, provoca conflictos que «no son necesariamente dañinos y pueden incluso catalizar el proceso de empoderamiento» (Sen G., 1998).

Obviamente, los grupos y comunidades que cuentan con una considerable reserva de capital social en sus varias manifestaciones pueden cumplir mejor y más rápidamente con estas condiciones del empoderamiento. El acceso a redes que trascienden el círculo cerrado de la comunidad pobre, por una parte, y el capital social comunitario manifestado en diferentes formas de asociatividad, por otra, son elementos importantes del empoderamiento. Coleman explica este último punto en términos de que los actores sociales débiles «tenderán a desarrollar redes con cierre

(*closure*) para fortalecer su posición relativa a actores más poderosos» (Coleman, 1990).

El criterio central es de transformación de sectores sociales excluidos en actores, y de nivelación hacia arriba de actores débiles. Una vez construida esta base (véase el recuadro V.3) de condiciones facilitadoras del empoderamiento y de constitución de un actor social, cobran relevancia los criterios de una participación efectiva, como la apropiación de instrumentos y capacidades propositivas, negociativas y ejecutivas.

Recuadro V.3  
EMPODERAMIENTO

- 
- Creación de espacios institucionales adecuados para que sectores excluidos participen en el quehacer político público.
  - Formalización de derechos legales y resguardo de su conocimiento y respeto.
  - 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.
  - 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.
  - Creación de acceso a y control sobre recursos y activos (materiales, financieros y de información "de dominio público") para posibilitar el efectivo aprovechamiento de espacios, derechos, organización y capacidades, en competencia y en concierto con otros actores.
  - Apropiación de instrumentos y capacidades propositivas, negociativas y ejecutivas.
  - Acceso a redes que trascienden el círculo cerrado de la comunidad pobre y el capital social comunitario, manifestado en diferentes formas de asociatividad.
- 

Fuente: Elaboración propia.

### 3. Ejemplos de empoderamiento municipal en Guatemala, Ecuador y Chile

Las comunidades campesinas de Chiquimula (Guatemala), atendidas por el programa antipobreza del Proyecto de Apoyo a los Pequeños Productores de Zacapa y Chiquimula, mostraban una cultura relativamente individualista y de dependencia y dominación, pero que, paradójicamente,

presentaban a la vez un amplio y dinámico repertorio de normas diversas, incluidas las que podrán servir de soporte simbólico a prácticas solidarias y recíprocas. Chiquimula parecía carecer de las instituciones del capital social. Pero al rescatar las prácticas institucionales del pasado y surgir nuevos contextos y oportunidades para desarrollar nuevas estrategias grupales, fue posible crear capital social en estas comunidades, con apoyo externo y capacitación, y convertir así a un sector excluido en un actor social del escenario microrregional.

Uno de los primeros signos de este cambio fue la campaña exitosa a concejal municipal de uno de los líderes comunitarios formados en el Proyecto, y su posterior papel en negociaciones con partidos políticos y con agencias del gobierno central para aumentar la participación de las comunidades más pobres y aisladas en el reparto de los beneficios de programas nacionales de superación de la pobreza, como el Fondo de Inversión Social (FIS) (Durstón, 1999).

En Guamate, provincia de Chimborazo, Ecuador, después de generaciones de control del gobierno local por parte de los hacendados, y como resultado indirecto de una reforma agraria, las organizaciones campesinas indígenas lograron por la vía electoral el control mayoritario de la municipalidad. De este modo, pudieron cambiar la forma en que los recursos del gobierno central eran repartidos, a favor de comunidades que antes eran la expresión máxima de exclusión y dependencia (Carroll y Bebbington, 2000).<sup>13</sup>

En Villarrica, Región de la Araucanía de Chile, la Asociación de Comunidades Mapuches postuló a su presidente en las elecciones para concejales municipales. Aunque él perdió en las urnas, el surgimiento de este nuevo actor social confrontacional en el escenario político desencadenó cambios en las relaciones entre las comunidades rurales pobres y los grupos políticos ganadores. Los más conservadores se reactivaron, y mostraron mayor disposición a escuchar a juntas de vecinos que habían caído en desuso. Los más «progresistas» invirtieron más tiempo en dialogar y negociar con las comunidades sobre sus problemas, proyectos y sueños, ofrecieron sus servicios de *lobby* ante las agencias del gobierno central de subsidio y apoyo a proyectos microempresariales y de infraestructura social, y fomentaron su organización con movimiento aliado (Durstón, 2001).

Estos tres casos coinciden en que el acceso tradicionalmente negado a recursos públicos fue revertido por comunidades rurales excluidas y pobres,

---

<sup>13</sup> También fueron afectados negativamente por desentendimientos con las directivas nacionales del movimiento indígena, algo analizado por Fox como obstáculo al «aumento de escala» del capital social (Fox, 1996).

mediante su empoderamiento (autónomo o apoyado) en la sociedad civil microrregional. En los tres ejemplos el marco legal relevante fue el sistema de representación en el gobierno municipal vía elecciones.

#### 4. En la interfaz: políticas antipobreza en el mundo real

En la literatura reciente sobre el lugar del capital social en las políticas públicas aparece la figura de una brecha (*divide, gap*) Estado-sociedad civil (Evans, 1996; Ostrom, 1996). Los estudios empíricos más recientes sugieren que es más apropiada la imagen de una interfaz (*interface*): el área de intercambio entre dos o más sistemas. La interfaz en este contexto es la arena de interacciones del mundo popular, el sistema estatal, el del mercado y el del sistema de partidos políticos (véase la nota 10 y Long, 2001). Los intercambios de información, servicios y bienes ocurren en esta interfaz en todos los ambientes en el mundo real: no hay país en que los actores principales de la sociedad civil no interactúen con el Estado.

Esta visión también exige matizar la imagen de «exclusión social». Se podría pensar que los pobres son excluidos de esta área de intercambio con el Estado, aunque interactúan con éste con poca intensidad y poco protagonismo, pero en múltiples ámbitos: de reglamentación económica (microempresas y mercado laboral); seguridad pública; fomento del desarrollo; y servicios sociales diversos. La diferencia está en que los grupos pobres lo hacen en condiciones de poder desventajosas.<sup>14</sup>

#### 5. El tema tabú: el clientelismo en las democracias parlamentarias

¿Por qué tantos programas antipobreza, incluso aquellos diseñados y aplicados en contextos democráticos, han tenido resultados e impactos tan decepcionantes? Todos los gobiernos del mundo están cruzados por el clientelismo político, que es uno de los aspectos de la democracia parlamentaria, junto con el *lobby*, surgidos de los intentos de diferentes grupos y actores por controlar espacios estatales.

El clientelismo no es, ciertamente, un tema tabú entre los politólogos (Auyero, 2000; González, 1997, y otros), ni entre los políticos, pero sí lo parece ser en los programas de superación de la pobreza, que pretenden mantenerse libres de «politización» en tanto que sus promotores y sus destinatarios están siempre inmersos en densas redes de clientelismo de un signo u otro.

El análisis que hace González del clientelismo mueve a pensar que éste tiene mucho que ver con las lógicas del capital social individual y grupal:

---

<sup>14</sup> De la misma manera en que la exclusión es la falta de participación *plena* en diversas esferas de la vida social (Narayan, 1999, citada antes), son pocos los grupos *totalmente* excluidos y muchos los involucrados, pero en condiciones de poder muy desventajosas.

«La burocracia, concebida como un activo factor de racionalización del Estado, está asimismo bajo el *dictum* clientelar. Las estrategias de los grupos sociales, incluidos los connotados por la etnicidad, tienden a reducir las distancias con el Estado anónimo, en especial con los burócratas ... el clientelismo moderno puede ser contemplado, más que como una manifestación del «homo hierarchicus», tal como una red de transacciones transclasistas guiadas por el interés mutuo, y de carácter pragmático. El contrato diádico del clientelismo rural clásico habría dado paso al pacto clientelístico» (González, 1997, p.75).

Si, como señalamos antes, el capital social de grupos privilegiados sirve, por una parte, para excluir a los pobres en forma sistemática de esos privilegios y, por otra, para debilitar el capital social colectivo de éstos, es claro que parte de la solución es revertir esas dinámicas.<sup>15</sup> Como el clientelismo paternalista reduce los radios de confianza entre facciones en el interior de la comunidad pobre y alienta la captura de la institucionalidad local por una facción privilegiada, en muchos casos el primer paso para la formación del capital social en sectores pobres es la reconstitución del radio de confianza comunitaria y la reconquista por la mayoría de la institucionalidad en asociaciones locales. Un segundo paso, entonces, es el empoderamiento de la comunidad o de la asociación como actor social en el sistema político microrregional (territorio municipal), para renegociar las relaciones de receptividad pasiva que caracterizan al clientelismo paternalista.

Con sólo caracterizar y denunciar el clientelismo no estamos haciendo mucho para descubrir caminos que permitan revertir este elemento de la reproducción de la dependencia. Pero podemos avanzar en esa dirección al distinguir formas más nefastas y más beneficiosas de clientelismo: el clientelismo autoritario está en un extremo de este continuo, y la sinergia —coproducción entre Estado y sociedad civil— en el otro (véase el cuadro V.2).


En el cuadro V.2 hay un continuo desde las formas más dañinas del clientelismo para el capital social (el autoritario y el cleptocrático), hasta el más favorable a su rápida formación, la relación sinérgica (que es lo contrario de la clientelista). Siguiendo una estrategia detallada de avances incrementales en el poder de las organizaciones de los pobres en sus interacciones con actores dominantes, se puede llegar por etapas a esta sinergia. Una de estas etapas es el llamado «semiclientelismo» (Fox, 1996), en que los clientes pobres de los partidos políticos reciben apoyos para acumular capital social y lograr posteriormente una capacidad de

---

<sup>15</sup> La solución a un problema social no siempre exige corregir sus causas, sino que puede surgir de intervenciones en aspectos menores que producen un rompimiento del eslabón más débil de su retroalimentación de círculo vicioso.

propositividad en el escenario microrregional. Éstos reciben apoyo en su fortalecimiento como actor social, en lo que es una visión ampliada y más dinámica del papel del agente externo.

Cuadro V.2  
TIPOLOGÍA DE RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y EL CAPITAL SOCIAL COLECTIVO

CAPITAL SOCIAL 	-	1. Clientelismo autoritario: represivo y/o cleptocrático	Reprime con violencia al capital social popular; el saqueo como premio.
		2. Clientelismo pasivo: paternalista, tecnocrático, burocrático o partidista	Transforma capital social en receptividad pasiva de productos y crea dependencia.
		3. Semiclientelismo: «incubador» y capacitador	Fomenta organización autónoma, capacita en capacidades de gestión y propositividad. Protege organización en territorio social, económico y político local y regional.
		4. Agencia empoderadora y apoyadora	Sigue desarrollando sistema de autogestión de organización ya armada y funcionando con cierta autonomía. Aumenta el nivel territorial de acción y fortalece actores sociales débiles.
	+	5. Sinergia coproducción Estado-sociedad civil	Organizaciones de base y de segundo nivel determinan y gestionan sus propias estrategias, celebran contratos con el Estado y otras agencias externas, gestionan recursos financieros y contratan personas para coproducir mejorías en la calidad de vida de sus integrantes. Los funcionarios públicos y técnicos contratados rinden cuentas a usuarios organizados.

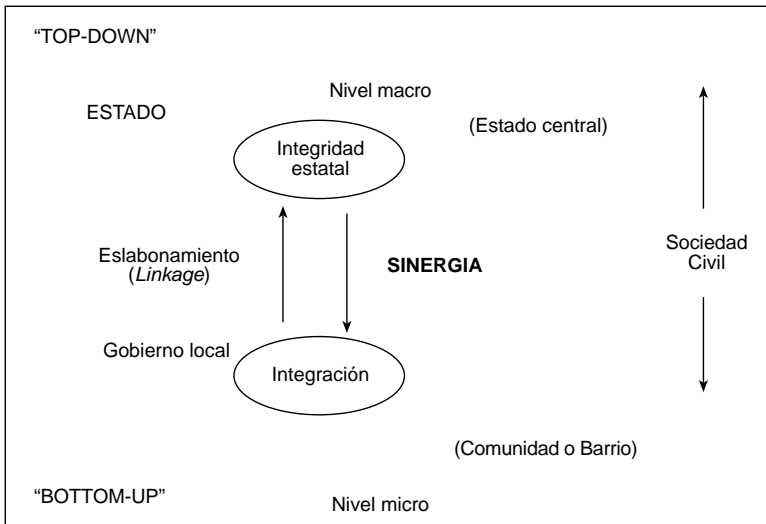
Fuente: Elaboración propia.

La asociatividad comunitaria puede ser un eslabón clave que conecta al hogar individual con la institucionalidad pública, cuya expresión espacial menor suele ser el municipio. La asociatividad —no sólo formal o jurídica, sino con contenido de capital social— puede jugar un papel clave en la negociación y en nuevos arreglos contractuales entre Estado, empresa privada y sociedad civil, proveyendo una presencia de actores sociales para una nueva triangulación de servicios con rendición de cuentas a los usuarios. Woolcock (1998) ha desarrollado una conceptualización del capital social que se concentra en el contexto extracomunitario. Hace un análisis en que diferentes variables se combinan, bien o mal, para fortalecer o debilitar la sinergia entre Estado y comunidad. Postula, por ejemplo, que un alto grado de cooperación y cohesión interna en la comunidad («integración»), sólo producirá beneficios significativos si se complementa con «eslabonamiento» (*linkage*) con redes sociales e instituciones externas a la comunidad pobre.



De manera similar, el Estado requiere de coherencia interna, probidad y competencia para poder aplicar con eficacia una política de sinergia con el capital social comunitario. De otra forma, o si los intentos de lograr sinergia entre Estado y sociedad civil se realizan en contextos comunitarios de anomia en vez de integración, el resultado probable es el clientelismo. El esquema general de Woolcock sobre sinergia se resume en el gráfico V.2.

Gráfico V.2  
EL CAPITAL SOCIAL Y EL ESTADO: SINERGIA



Fuente: Adaptada de Michael Woolcock, «Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework», *Theory and Society*, N° 27, 1998.

El esquema conceptual propuesto por Evans y elaborado además por Woolcock en este gráfico tiene numerosas implicancias prácticas. Por ejemplo, la existencia de relaciones de confianza y cooperación en la comunidad constituye un medio favorable para el desarrollo de una vocación de servicio e identificación afectiva de los funcionarios públicos locales con su población objetivo, elemento que dinamiza la provisión de servicios flexibles en respuesta a la diversidad de necesidades que surgen en toda realidad local (ver especialmente Tendler, 1997 y Evans, 1996).

La situación ideal caracterizada en el esquema de Woolcock sobre eslabonamiento sinérgico (véase el gráfico V.2) requiere para su existencia de importantes condiciones favorables en todos los niveles. En el Estado

nacional y municipal debe haber «integridad»: o sea, probidad y transparencia. En la comunidad de base debe haber «integración»: redes e instituciones de participación local que funcionan con niveles satisfactorios de capital social.

Dada la mala distribución del capital social en asociación con otros activos (o sea, del poder, Bourdieu, 1987), se produce un ya clásico dilema: ¿Cómo se podrá avanzar hacia la sinergia desde una situación de clientelismo pasivo (véase el cuadro V.2), de cuya reproducción se ocupan los intereses creados? ¿Cómo y cuándo es posible que el Estado juegue un papel clave para cambiar un sistema que se reproduce y del cual el Estado mismo forma parte? Si dejamos de pensar en el Estado como un monolito, expresión de una hegemonía total de un sector de la sociedad, la respuesta deja de ser tan esquiva. En ciertas coyunturas en que hay facciones en el Estado que buscan el cambio mediante nuevas alianzas, o se está ante la elección de partidos que tienen una ideología más democratizante, estos poderes en el interior del Estado y de sus agencias específicas pueden ayudar a fortalecer a actores sociales que han sido desarticulados por la represión en el pasado o cooptados por el clientelismo (Fox, 1996). Fortalecer muchas pequeñas comunidades puede ser un primer paso para generar actores sociales más potentes y posibilitar alianzas regionales.

#### **6. ¿Por qué el empoderamiento local requiere de un Estado central fuerte?**

Según Tendler, experiencias en Brasil y otros países demuestran que «la descentralización demanda centralización» (1997, p. 142). En general, la literatura sobre la descentralización y el papel del capital social en ella ha exagerado el grado en que la sociedad civil local, por sí sola, puede contrarrestar la frecuente tendencia a la corrupción y la colusión en el gobierno local. Tendler señala que «se necesita un gobierno central activo ... capaz de apoyar a actores locales independientes en la descentralización .... [en Ceará] el gobierno central estimuló y apoyó a asociaciones cívicas, y estos grupos realizaron demandas autónomas» (Tendler, 1997, p. 16). Ello también contradice la idea de que una sociedad civil sana es condición previa para que surja un buen gobierno local.

Las evidencias de Brasil indican que las mejorías en el gobierno local fueron el resultado de una dinámica tripartita: local, central y cívica.

En primer lugar, las acciones del gobierno central produjeron el surgimiento de una sociedad civil local sana; en segundo lugar, los actores sociales así fortalecidos empezaron a actuar en forma independiente; en tercer lugar, personas en las asociaciones se aliaron con amigos en el gobierno para producir cambios en la estructura de influencias locales. Tendler concluye que esta complejidad abre la posibilidad de más «agencia» por

parte del gobierno central en la creación de actores sociales en sectores pobres de lo que admite la perspectiva de «dependencia de trayectoria» (*path dependence*) que parece predominar en discusiones sobre capital social y desarrollo (Tendler, 1997, p. 146).

En Guamote, Ecuador (Carroll y Bebbington, 2000) y Villarrica, Chile (Durston, 2001), los movimientos microrregionales de organizaciones comunitarias emergieron sin mayor intervención de una agencia externa. En Chiquimula, Guatemala, este proceso tuvo que contar con un ímpetu y una defensa externa (Durston, 1999). Pero en los tres casos, este aumento en el número y la diversidad de fuerzas políticas desencadenó una rápida coevolución de estrategias de actores que condujeron a un nuevo Estado del sistema, un Estado menos autoritario y menos paternalista, más caracterizado por el semiclientelismo y el empoderamiento. En todos los casos, estos cambios implicaron un aumento neto en el capital social «puente» de las comunidades, que posibilitó pequeños avances en la reducción de su marginación y pobreza, evidenciados en las mayores posibilidades de acceder a servicios públicos y de acumular activos.

La transición desde un sistema autoritario a un sistema semiclientelista suele consistir en la aceleración de las reacciones y la adaptación de estrategias de los actores sociales, después de una etapa inicial de cambio lento. Ello da origen a nuevas normas, conductas y relaciones que hacen más rápida la consolidación del capital social de comunidades y organizaciones pobres y, fundamentalmente, crean un nuevo contexto institucional regional.

El proceso de fortalecimiento del capital social de los pobres a nivel regional consiste en una cadena de acción y reacción de al menos tres de los principales actores sociales: las elites urbanas provinciales, los organismos externos de lucha contra la pobreza y las comunidades y organizaciones pobres de la zona. Es la historia de la creación de un nuevo actor social y de la transición de las normas, conductas y relaciones típicas del clientelismo autoritario regional al semiclientelismo.

Ese cambio sólo puede darse cuando las comunidades ya han formado (o reconstruido) su capital social rudimentario, para poder intervenir y adaptarse como actores sociales, reaccionando a las estrategias tanto de sus adversarios como de sus aliados. Aunque el semiclientelismo no es el medio ideal para el capital social de puente de los pobres, los partidos semiclientelistas toleran su existencia y su relativa autonomía y permiten su fortalecimiento y acumulación. Por lo tanto, la acelerada transformación de las estrategias de los actores en la etapa de transición, y la modificación sistémica que ésta produce, son una de las causas de la relativa rapidez con que se desarrollan ciertas formas del capital social.

Ceará, Chiquimula, Guamote y Villarrica son todos evidencias de cómo el fortalecimiento —autónomo o con el apoyo de una agencia externa— del capital social microrregional de sectores pobres impacta en el sistema sociopolítico a nivel municipal, para provocar una coevolución de estrategias de diversos actores, que a su vez abre nuevas puertas para apurar la superación de la pobreza. Cada caso de estudio replica el marco conceptual del capital social y revela dinámicas similares y resultados comparables válidos, que retroalimentan este marco.

## Conclusiones

Desde nuestra perspectiva «sistémica, pragmática y progresista», las opciones teóricas elegidas en este trabajo nos han llevado a una visión optimista de las posibilidades de empoderar a sectores pobres mediante la formulación de su capital social, especialmente de tipo comunitario, en sus tres manifestaciones: local, de puente y de escalera. Esta visión se combina con una percepción del capital social de grupos favorecidos como parte del problema de la persistente pobreza, para generar una propuesta de acción pública que va más allá de la formación del capital social circunscrita al interior de comunidades y barrios pobres. Hemos concluido que igualmente cruciales son la transformación de la relación agente-comunidad y la intervención en los sistemas políticos microrregionales. Sólo en una combinación de estos tres elementos estratégicos es posible una visión prospectiva en que las comunidades pobres acumulan capital social y lo movilizan en emprendimientos que mejoran directamente su calidad de vida y los convierten en actores sociales de peso en la sociedad civil.

La importancia de distinguir analíticamente entre relaciones sociales, por una parte, y normas, por la otra, queda clara en las prácticas del clientelismo. Es posible e incluso frecuente, tanto a nivel municipal como en programas nacionales, la coexistencia de discursos públicos solidarios y empoderadores con conversaciones privadas y relaciones sociales efectivas de clientelismo autoritario. Exigir o evadir el cumplimiento —en las conductas concretas— de compromisos, discursos, promesas y normas es parte importante de la gestión del capital social de grupos de todo tipo en la interfaz entre la sociedad civil y Estado. Cambios tanto en la reglamentación electoral como en la variedad de actores políticos o en las alianzas entre facciones locales, son tan relevantes para los programas que pretenden empoderar a los pobres para superar su exclusión como lo son los cambios en la economía. Entre las variables de éxito o fracaso de estos programas están el grado en que toman en cuenta la naturaleza y las dinámicas del clientelismo político local y la fuerza de su compromiso y de sus vínculos con la población atendida, frente a las presiones de sus propios partidos

políticos de gobierno para alimentar el clientelismo pasivo, en vez de apoyar los proyectos de grupos pobres de formación y acumulación de capitales social y económico.

El cambio y la formación de capital social puede ser un proceso rápido, por cuatro razones. En primer lugar, los tres planos (material, conductual y abstracto) del modelo de la sociedad humana interactúan: un cambio en la dotación y distribución de capital social puede resultar de un impacto positivo al sistema en cualquiera de sus subsistemas. En segundo lugar, la amplitud de los repertorios culturales permite rescatar de la memoria social normas de cooperación actualmente en desuso. En tercer lugar, la coevolución de estrategias en una fase de transición sistémica procede rápidamente cuando emerge un nuevo actor social en la política municipal. Y en cuarto lugar, el triple papel del capital humano en la formación de capital social involucra una sinergia entre el conocimiento de expertos sobre capital social, la capacitación en técnicas productivas y de gestión que aseguran estímulos materiales a la confianza y la cooperación, y la capacitación en las destrezas sociales que hacen posible la formación de capital social.

En resumen, las experiencias en programas de superación de la pobreza de ingresos y de servicios en la región convergen al subrayar que no es posible formar capital social ni nutrir relaciones sinérgicas entre agente y comunidad o barrio pobre, sin actuar en el entorno microrregional en que estas comunidades están inmersas: el medio municipal, con sus manifestaciones propias de clientelismo político, cuyos matices significan importantes diferencias en la estructura de oportunidades para que grupos pobres puedan empoderarse como actores sociales.

Las tres hebras de una estrategia de activación del capital social de los pobres para la superación de la pobreza constituyen, evidentemente, una política pública nacional. Sin embargo, esta propuesta difiere fundamentalmente de aquellas que se centran en cambios culturales e institucionales implementados «desde arriba hacia abajo». Una política nacional de formación de capital social puede incorporar aprendizajes de otros países, pero puede y debe basarse en la diversidad del acervo cultural y de las formas sociales propios. Se requiere de una propositividad imaginativa, creativa y en cierto modo conflictiva para producir los cambios asociados con la formación de capital social en sectores pobres. Y más que planificar el cambio cultural, se trata de crear estímulos y condiciones propicias para que emerjan y florezcan formas y dinámicas impredecibles de confianza y cooperación. Lo que no resulta legítimo, a estas alturas del conocimiento empírico de las sociedades nacionales, es seguir analizando el capital social a nivel societal con modelos simplistas que postulan un universo de agentes con dotaciones idénticas de activos.

Otros ámbitos propios del nivel nacional de intervención son la elaboración de una postura frente a los movimientos sociales, que son parte necesaria del aumento de escala del capital social desde el nivel microlocal hasta el nacional. Esta postura incluye la incorporación de nuevos actores en la negociación de proyectos de nación, para evitar la sobrecarga de demandas que es la herencia del clientelismo y de una democratización incompleta. La promoción de la solidaridad entre grupos sociales y su expresión en servicios de voluntariado es otra manera de crear capital social de nivel societal. Pero el papel activo del Estado central en una descentralización democratizante, de tres hebras en los términos usados en la sección precedente, es la mejor base para que el fomento del capital social de los pobres signifique la superación permanente de la exclusión y de la persistencia de la pobreza.

## Bibliografía

- Arrow, Kenneth J. (2000), "Observations on social capital", *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Auyero, Javier (2000), "The logic of clientelism en Argentina: an ethnographic account", *Latin American Research Review*, vol. 35, N° 3, Albuquerque, Universidad de Nuevo México.
- Axelrod, Robert (1997), *The Complexity of Cooperation: Agent. Based Models of Competition and Collaboration*, Baltimore, Maryland.
- \_\_\_\_\_(1984), *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, Inc.
- Bahamondes, Miguel (2001), *Evaluación y fortalecimiento del capital social en comunidades campesinas*, Proyecto Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre Pobreza Rural, Santiago de Chile, enero.
- Banco Mundial (2001), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*, Washington, D.C.
- Banfield, Edward (1951), *The Moral Basis of a Backward Society*, Nueva York, Free Press.
- Beattie, John (1966), *Others Cultures: Aims, Methods and Achievements in Social Anthropology*, Londres, Routledge.
- Bebbington, Anthony (2000), "Social Capital and Poverty Reduction: Relationships, Networks, and Organizations. New Paths to Social Development"(www.worldbank.org/socialsummit).
- \_\_\_\_\_(1999), "Capital and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty", *World Development*, vol. 27, N° 12.
- Boisier, Sergio (2000), *Conversaciones sociales y desarrollo regional*, Talca, Chile, Editorial Universidad de Talca.
- Bourdieu, Pierre (2001), *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- \_\_\_\_\_(1999), *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Editorial Anagrama.
- \_\_\_\_\_(1987), "What makes a social class? On the theoretical and practical existence of groups", *Berkeley Journal of Sociology*, vol. 32.
- Carroll, Thomas F. y Anthony Bebbington (2000), "Peasant federations and rural development policies in the Andes", *Policy Science*, N° 33, Países Bajos.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), *Capital social y políticas públicas en Chile: Investigaciones recientes*, serie Políticas sociales, N° 55 (LC/L.1606-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.147.
- \_\_\_\_\_(2000), *Panorama social de América Latina, 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18.
- Cohen, Ernesto (2001), "Hagamos las cosas bien en gestión social", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Coleman, James (2000), "Social capital in the creation of human capital", *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_(1990), "Social capital", *Foundations of Social Theory*, James Coleman (comp.), Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.

- Cowan, G. y otros (1994), *Complexity: Metaphors, Models and Reality*, Santa Fe, Nuevo México, Instituto Santa Fe.
- Durlauf, Steven N. (1999), *The Case "Against" Social Capital*, Madison, Wisconsin, Departamento de Economía, Universidad de Wisconsin.
- (1997), *What should Policymakers Know about Economic Complexity?*, Santa Fe, Nuevo México, Programa de Investigación Económica, Instituto Santa Fe.
- Durston, John (2001), "Evaluando el capital social en comunidades campesinas de Chile", ponencia presentada en el vigesimotercer Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) (Washington, D.C., 6 de septiembre).
- (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). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.38.
- (1999), "Construyendo capital social comunitario", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Edwards, Bob (1999), "Enthusiasts, tacticians and sceptics: The World Bank, civil society and embeddedness", *American Journal of Sociology*, vol. 91, N° 3.
- Edwards, Bob y Michael Foley (1997), "Social capital and the political economy of our discontent", *American Behavioral Scientist*, vol. 42, N° 5.
- Espinoza, Vicente (1999), "El capital social", *Documento de Trabajo SUR*, N° 170, proyecto FONDECYT N° 1990818, Santiago de Chile, octubre.
- Evans, Peter (1996), "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Ezpeleta, Justa (1995), "Participación social ¿en qué escuela?: una reflexión a propósito del PARE y los sectores de extrema pobreza", ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el Rol de la Comunidad en la Gestión Educativa (Santiago de Chile, noviembre), Santiago de Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Fine, Ben (2001), *Social Capital vs. Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*, Londres, Routledge.
- Firth, Raymond (1961), *Elements of Social Organization*, Boston, Massachusetts, Beacon Press.
- Foster, George (1961), "The dyadic contract: a model for the social structure of a Mexican peasant village", *American Anthropologist*, vol. 63, Washington, D.C.
- Fox, Jonathan (1996), "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Fukuyama, Francis (2000), "Social Capital and Civil Society", IMF Working Paper, N° 00-74, documento presentado en la Conferencia del Instituto del FMI sobre la segunda generación de reformas (Washington, D.C., 8 y 9 de noviembre), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), abril.
- Gamarnikow, Eva y Anthony Green, (1999), "Developing social capital: dilemmas, possibilities and Limitations in Education", *Tackling Disaffection and Social Exclusion*, Annette Hayton (comp.), Londres, Kogan Page.
- González, José A. (1997), *El clientelismo político. Perspectiva socioantropológica*, Barcelona, Editorial Anthropos.
- Granovetter, Mark (1985), "Economic action and social structure: the problem of groups", *American Journal of Sociology*, vol. 91, N° 3.



- Hanifan, Lyda (1920), *The Community Center*, Boston, Massachusetts, Silver, Burdette and Co.
- Hardin, Garrett (1968), "The tragedy of the commons", *Science*, vol. 162.
- Jacobs, Jane (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Nueva York, Random House.
- Kaztman, Rubén (2001), "Seducidos y abandonados: pobres urbanos, aislamiento social y políticas públicas", documento presentado en el Seminario Internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe" (Santiago de Chile, 20 y 21 de julio), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Levin, Henry (2000), *Las escuelas aceleradas: una década de evolución*, Documento de Trabajo, N° 18, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), octubre.
- Long, Norman (2001), *Development Sociology: Actor Perspectives*, Nueva York y Londres, Routledge.
- Mauss, Marcel (1966), *The Gift. Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies*, Londres, Cohen & West Ltd.
- Mayer, Adrian (1966), "The significance of quasi-groups in the study of complex societies", *The Social Anthropology of Complex Societies*, Michael Banton (comp.), Londres, Tavistock.
- Mitchell, C.D. (comp.) (1968), *A Dictionary of Sociology*, Londres, Routledge and Keegan Paul.
- Narayan, Deepa (1999), *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (1999), "Principios de diseño y amenazas a las organizaciones sustentables que administran recursos comunes" ([www.fidamerica.cl](http://www.fidamerica.cl)).
- \_\_\_ (1996), "Crossing the great divide: coproduction, synergy and development", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Parker, Cristián (2001), "Capital social en las representaciones juveniles: Un estudio en jóvenes secundarios", *Capital social y políticas públicas en Chile: Investigaciones recientes*, serie Políticas sociales, N° 55 (LC/L.1606-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.147.
- Patton, Michael Quinn (1980), *Qualitative Evaluation Methods*, Beverly Hills, Sage.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000), *Desarrollo humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago de Chile, marzo.
- Portes, Alejandro (1998), "Social Capital: Its origins and applications in modern Sociology", *Annual Reviews*, vol. 24.
- Portes, Alejandro y Patricia Landolt (1996), "The downside of social capital", *The American Prospect*, N° 26 (<http://epn.org/prospect/26/26-cnt2>).
- PROHECO (Programa Hondureño de Educación Comunitaria) (1999), *Orientaciones técnico-administrativas para el trabajo de las AEEOs*, Tegucigalpa, Ministerio de Educación.
- PRONADE (Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo) (1999), *Manual de Capacitación de los COEDUCAs*, Ciudad de Guatemala, Ministerio de Educación.
- Putnam, Robert (1993a), *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.

- Putnam, Robert (1993b), "The prosperous community: social capital and public life", *The American Prospect*, vol. 4, N° 13 (<http://epn.org/prospect/13/13putn.html>), marzo.
- Putzel, James (1997), "Accounting for the "dark side" of social capital: reading Robert Putnam on democracy", *Journal of International Development*, vol. 9, N° 7.
- Richards, Patricia y Bryan Roberts (1999), *Social Networks, Social Capital, Popular Organizations, and Urban Poverty: A Research Note*, Departamento de Sociología, Universidad de Texas.
- Robison, Lindon y Marcelo Siles (2001), "A social capital paradigm for poverty reduction: the MSU Position", documento preparado para la Conferencia Internacional "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe" (Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre), Santiago de Chile.
- Robison, Lindon, Allan Schmid y Marcelo Siles (2001), "Is social capital really capital?", *Review of Social Economy*, en prensa.
- Sen, Amartya (1987), "Development as capability expansion", *Journal of Development Planning*, N° 19.
- Sen, Gita (1998), "El empoderamiento como un enfoque a la pobreza", *Género y pobreza: nuevas dimensiones*, Irma Arriagada y Carmen Torres (comps.), Ediciones de las mujeres, N° 26, Santiago de Chile, ISIS Internacional.
- Staples, Lee (1990), "Powerful ideas about empowerment", *Administration in Social Work*, vol.14, N° 2.
- Stoll, David (1990), *Is Latin America Turning Protestant? The Politics of Evangelical Growth*, Berkeley, California, University of California Press.
- Strauss, Anselm L. y Juliet M. Corbin (1997), *Bases of Qualitative Research*, Londres, Newbury Park, Sage.
- Tendler, Judith (1997), *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Uphoff, Norman (2000), "Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation", *Social Capital, a Multifaceted Perspective*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Woolcock, Michael (1998), "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, 27(2): 151-208

## Capítulo VI

# Capital social: virtudes y limitaciones

*Margarita Flores\**

*Fernando Rello\*\**

### Introducción

El objetivo de este artículo es participar en el debate sobre el concepto de capital social. Un concepto claro y abstracto —que aisle sus elementos constitutivos más simples— es necesario para desbrozar sus diferentes formas y dimensiones y tratar de responder preguntas tales como ¿de qué está hecho el capital social?, ¿para qué le ha servido a grupos rurales específicos con el fin de alcanzar las metas por ellos fijadas?, ¿el capital social es factor de inclusión social?, ¿en experiencias rurales exitosas, el capital social actuó solo o en combinación con otros elementos y cuáles son éstos?, ¿en qué circunstancias sociales pudo acumularse y desempeñar un papel positivo y en cuáles no? y, finalmente, ¿cuáles son las debilidades y limitaciones del capital social?

La base fáctica para abordar algunas de estas cuestiones proviene de varios estudios de organizaciones rurales en México y Centroamérica,

---

\* Jefa del Servicio de Seguridad Alimentaria y Análisis de Proyectos Agrícolas de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma.

\*\* Profesor e investigador de la Facultad de Economía, Universidad Autónoma de México, [relo@servidor.unam.mx](mailto:relo@servidor.unam.mx).

elaborados por los autores de este artículo (Flores y Rello, 2001). Estos estudios analizaron experiencias de organizaciones rurales exitosas y los factores que explican estos resultados, entre ellos el capital social.<sup>1</sup>

## A. El concepto de capital social

Existen varias definiciones del capital social en la vasta bibliografía sobre el tema, pero no hay todavía una que logre reunir el consenso de la mayoría de los investigadores. Existe una discusión en curso sobre qué es en realidad el capital social. La revisión de la literatura especializada nos ha permitido entresacar los tres componentes básicos mencionados en casi todas las definiciones: i) las fuentes y la infraestructura del capital social, es decir, lo que hace posible su nacimiento y consolidación: las normas, las redes sociales, la cultura y las instituciones; ii) las acciones individuales y colectivas que esta infraestructura hace posible; y iii) las consecuencias y los resultados de estas acciones, que pueden ser positivos: un incremento en los beneficios, el desarrollo, la democracia y una mayor igualdad social, o negativos: la exclusión, la explotación y el aumento de la desigualdad.

Basándonos en estos tres elementos, hemos resumido las principales definiciones de capital social existentes (véase el cuadro VI.1). La primera columna indica que, de acuerdo a los diferentes autores, las fuentes y la infraestructura del capital social pueden ser cosas tan distintas como los recursos morales de una sociedad: la confianza, la cultura, las normas, las redes sociales, las organizaciones y las instituciones. Todos ellos son considerados como capital social por algunos de los diversos autores, en lo que otros no están de acuerdo. Esta confusión conlleva la impresión de que el concepto de capital social no ha sido definido de forma rigurosa y aceptable para todos. ¿Sería razonable y aceptable definir un criterio para decidir cuáles forman parte del capital social y cuáles no? Nos parece que no es éste el camino más prometedor, porque no existe aún una definición comúnmente aceptada de qué es realmente el capital social. ¿Cómo podríamos incluir ciertos elementos de la sociedad como capital social y excluir otros?<sup>2</sup> Se podría aceptar que todos esos componentes sociales —confianza, redes, asociaciones y otros— son las diferentes formas o fuentes del capital social,

---

<sup>1</sup> Éxito significa, en este contexto, logros y avances en los objetivos que las propias organizaciones se han trazado. Algunas de estas organizaciones rurales entraron en crisis después de una etapa de auge y fue posible entonces analizar las causas de sus problemas y su declive.

<sup>2</sup> El Banco Mundial incluye a todos estos elementos en una definición tan genérica de capital social que no dice realmente nada (véase el cuadro VI.1).

pero aún quedaría en pie la pregunta ¿qué es el capital social? En otras palabras, el capital social no puede definirse a partir de sus fuentes o de la infraestructura que lo sostiene. La confianza, las redes o las organizaciones no son el capital social, aunque sean los componentes que le dan origen.

Cuadro VI.1  
DEFINICIONES DE CAPITAL SOCIAL SELECCIONADAS Y CLASIFICADAS DE  
ACUERDO A SUS FUENTES, A LA ACCIÓN COLECTIVA  
Y A SUS RESULTADOS

	<b>Fuentes e infraestructura</b>	<b>Acción colectiva</b>	<b>Resultados</b>
Coleman, 1990	Aspectos de la estructura social.	que facilitan ciertas acciones comunes de los actores dentro de la estructura.	
Bourdieu, 1985	Redes permanentes y membresía a un grupo.		que aseguran a sus miembros un conjunto de recursos actuales o potenciales.
Putnam, 1993	Aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza.	que permiten la acción y la cooperación	para beneficio mutuo (desarrollo y democracia).
Woolcock, 1998	Normas y redes.	que facilitan la acción colectiva	y el beneficio común.
Fukuyama, 1995	Recursos morales, confianza y mecanismos culturales.	que refuerzan los grupos sociales.	
Neoweberianos	Lazos y normas.	que ligan a los individuos dentro de organizaciones.	
Banco Mundial, 1998	Instituciones, relaciones, actitudes y valores.	que gobiernan la interacción de personas	y facilitan el desarrollo económico y la democracia.

Fuente: Elaboración propia.

Coleman y algunos otros autores optan por una definición funcional, es decir, que atiende a las funciones que cumple el capital social. Tendríamos entonces que no es una sola entidad sino que pueden ser muchas, ya que desempeña varias funciones. Sin embargo, bajo esta postura es “imposible

distinguir entre lo que es (el capital social) y lo que hace”<sup>3</sup> o, en otras palabras, entre el capital social y sus beneficios. También se ha escrito que es muy difícil distinguir entre sus fuentes y sus resultados o beneficios, aunque nos parece que lo dificultoso ha sido definir la materia prima de que está hecho el capital social, más que separar sus fuentes de los resultados que produce. La tarea relevante es entonces definir lo que es el capital social, para después estudiar sus fuentes, sus dimensiones, sus formas, las funciones que cumple, las sinergias que establece con otros componentes de la sociedad y sus resultados.

Lo importante del capital social para los individuos y los grupos que lo poseen es la potencialidad que les confiere y de la que carece el individuo aislado. Es decir, lo esencial del capital social es que es una capacidad. En efecto, representa la capacidad de obtener beneficios a partir del aprovechamiento de redes sociales.<sup>4</sup> La existencia de estas redes le brinda ventajas adicionales a los individuos que tienen acceso a ellas, en comparación con las que obtendrían si actuaran individualmente y sin el apoyo de esas relaciones sociales. La capacidad de obtener esta ventaja adicional es un capital social, que no debe confundirse con las fuentes e infraestructura de este capital, ni con sus resultados.

Definir el capital social como capacidad resuelve el problema de que abarca cosas tan distintas como la cultura, las redes solidarias o las asociaciones productivas. Éstas son las fuentes o los factores que influyen sobre el capital social, pero no son el capital social. Como factores pueden ser de muy diversa índole y es lógico que así sea porque la estructura social es muy compleja, y tiene varios niveles y componentes. Varios de ellos pueden contribuir a la formación del capital social. Una tarea para investigaciones futuras es estudiar las condiciones externas e internas que facilitan o favorecen el surgimiento y fortalecimiento del capital social y, viceversa, las que lo debilitan.

Definir el capital social como la capacidad de obtener beneficios a partir de redes sociales, permite aclarar la noción de sus fuentes e infraestructura. Esta capacidad no se da en el vacío, sino que surge de ciertas relaciones sociales y de una base cultural e institucional dada. La existencia de relaciones de confianza y solidaridad cristalizadas en instituciones locales como el «tequio» o la “mano vuelta”, es una fuente de capital social. Sin

---

<sup>3</sup> Edwards y Foley, 1997, citado por Woolcock, 1998.

<sup>4</sup> Otras formas de capital se pueden concebir también como capacidades. Por ejemplo, la tierra es capital natural porque es una capacidad reproductiva y productiva; el capital humano —un individuo educado y capacitado— representa un aumento de las capacidades de las personas y el capital financiero es la capacidad de invertir o de generar intereses.

ellas, los individuos no podrían apoyarse en relaciones con otras personas y realizar tareas o tener ciertos beneficios, los que están fuera de su alcance si actúan individualmente.

Es necesaria una cierta infraestructura para que el capital social pueda aumentar y acumularse. Por ejemplo, la capacidad de obtener un crédito en una región rural donde las instituciones financieras formales no acuden, depende de la existencia de una organización social de microfinanciamiento. Si ésta existe y los campesinos tienen acceso a ella, pueden disponer de recursos financieros con la finalidad de movilizar otros capitales a su disposición. La capacidad de obtener crédito y otros servicios financieros requiere de una red de relaciones sociales más compleja que la necesaria para facilitar la cooperación simple en un proceso de trabajo campesino. Además de la confianza, se requiere de una organización con normas y reglas de operación establecidas claramente y aceptadas por todos. Esta organización representa una infraestructura o un andamiaje, a partir del cual crece la capacidad de movilizar recursos basándose en una red de relaciones sociales estructurada mediante instituciones. Sin embargo, las normas, redes, organizaciones e instituciones no son el capital social, sino su fuente e infraestructura.

Existen varios tipos de capital social: individual, empresarial, comunitario y público. Se puede hablar de un capital social individual cuando una persona tiene una red de relaciones útiles que le confieren la capacidad de obtener ventajas y beneficios. Bourdieu (2000) escribe sobre las estrategias de los agentes económicos y las empresas y sobre el volumen y estructura del capital a su disposición, y se refiere al capital social como el conjunto de los recursos movilizados —alude a los demás capitales: financiero, tecnológico, de información, en fin, a todos los recursos de una empresa— mediante una red de relaciones sociales extendidas, que proporcionan una ventaja competitiva al asegurar a los inversionistas rendimientos más elevados. Éste es un capital social empresarial.

El objetivo de este artículo es analizar el capital social comunitario rural, o sea, un capital social perteneciente a individuos que forman parte de redes o grupos sociales, que pueden ser de muy diversos tipos. Es posible definirlo como la capacidad de actuar como un colectivo en busca de metas y beneficios definidos en común. Lo esencial de este tipo de capital social es la capacidad colectiva de tomar decisiones y actuar conjuntamente para perseguir objetivos de beneficio común, derivada de componentes de la estructura social tan diversos como la confianza, las redes, las asociaciones y las instituciones. No obstante, el capital social no son sus beneficios, ni tampoco aquellas partes de la sociedad que lo hacen posible, sino la capacidad adicional que tienen los que pueden realizar acciones en común, respecto de los que sólo actúan individualmente, es decir, la capacidad de acción colectiva.

Lo que distingue al capital social comunitario de otros tipos de capital social, es el hecho de que una porción fundamental de las redes de relaciones sociales en que se basa forman parte del grupo que lo detenta. Por ejemplo, una comunidad rural es una red compleja de relaciones sociales y ella misma es la fuente del capital social, o sea, de la capacidad que tienen sus miembros de formar parte de ella. En otras palabras, es un capital social endógeno o interno que debe distinguirse de otro capital social exógeno que tienen las propias comunidades u organizaciones rurales y que está formado por la red de relaciones sociales externas a la comunidad —con fundaciones privadas, ONG, empresas, universidades y organismos públicos—, y que les permite alcanzar ciertas metas. Existen varios estudios de caso que indican la utilidad que este capital social exógeno representa para las comunidades rurales.

Finalmente, las organizaciones estatales pueden tener redes de relaciones con los agentes económicos y sociales que podrían hacer más eficaz su tarea. En este sentido se podría concebir la existencia de un capital social público. Éste es un tema polémico que no abordaremos aquí.

Concebir el capital social como capacidad nos lleva a preguntarnos sobre las condiciones necesarias para que esta potencialidad pueda materializarse. Como los demás capitales, el capital social depende de condiciones externas al grupo social, como el estado de la economía, las instituciones y otros componentes culturales. Sin embargo, el capital social es más complejo que otras formas de capital porque también influyen en él sus propias condiciones internas, es decir componentes que forman parte de él, como la confianza, la solidaridad y la cohesión sociales. Si éstos merman, el capital social se reduce y la capacidad que implica disminuye o no puede materializarse con la misma fuerza, o eficacia. Esta característica suya es muy importante porque le confiere su fuerza, pero también su debilidad y fragilidad, como veremos más adelante.

## **B. Las dimensiones del capital social**

La primera generación de estudios sobre el capital social enfatizó sus virtudes, aunque hubo voces críticas que señalaron sus limitaciones. El argumento más utilizado citaba las correlaciones existentes entre las varias manifestaciones del capital social —familia, confianza, redes, asociaciones, entre otras— y los resultados sociales positivos, tales como incremento del ingreso, del bienestar, de la escolaridad, del aprovechamiento escolar, de la esperanza de vida, del buen funcionamiento de ciertas instituciones, entre muchos más. Sobre la base de estas correlaciones se concluía que el capital social es fundamental para el desarrollo. Sin embargo, pocos investigadores profundizaron en las conexiones que hacían posible estos buenos resultados,



o sea, en las relaciones sociales que estaban detrás de las correlaciones. Estos estudios arrojan poca luz sobre la importancia explicativa del capital social con respecto a otras variables, dentro de situaciones sociales muy complejas y polifacéticas. Este hecho debilita la “teoría” del capital social.

En nuestra opinión, una hipotética segunda generación de estudios sobre el capital social debería incluir reflexiones sobre sus diversas dimensiones y, sobre todo, análisis más rigurosos de sus conexiones con otras variables, en circunstancias sociales específicas. ¿Qué capacidad explicativa tiene el concepto en relación con otras categorías?, ¿qué tipo de hechos o circunstancias puede explicar mejor el capital social?, ¿qué marco teórico necesitamos para establecer con más rigor relaciones entre el capital social y otras categorías?

Abordamos ahora el tema de las dimensiones del capital social. Lo hacemos partiendo de nuestra propia definición: el capital social es la capacidad de acción colectiva que hacen posible ciertos componentes sociales, con el fin de obtener beneficios comunes. La medida para juzgar la pertinencia de la definición de un concepto es ver si sirve como hilo conductor en el análisis y si ayuda a generar preguntas interesantes.

Si el capital social es una capacidad social, podríamos preguntar ¿capacidad para qué?, ¿para acometer qué tareas? y alcanzar ¿qué propósitos? En otras palabras, nos referimos a las diversas formas de utilización del capital social para lograr metas tales como protegerse contra el riesgo, construir bienes públicos, explotar sosteniblemente bosques comunes o vender colectivamente cosechas para negociar buenos precios, entre otras. El objetivo del cuadro VI.2 es poner en una lista algunas de estas formas de utilización de la capacidad de acción colectiva (columna 1) y mostrar que cada una de ellas requiere de una fuente e infraestructura específicas para poder surgir, consolidarse y crecer (columna 2). Por ejemplo, cooperar para protegerse contra el riesgo y obtener préstamos de poca monta requiere como fuente e infraestructura de la existencia de lazos de confianza y de una asociación simple de crédito rotativo, formada por pocos socios en la localidad. En cambio, buscar colectivamente acceso a servicios financieros rurales más complejos exige, además de los lazos de confianza y el conocimiento mutuo, la existencia de una red de cajas de ahorro de alcance regional, en la que participan muchos socios, y de una institucionalidad que norme sus actividades.

Cuadro VI.2  
CAPITAL SOCIAL RURAL: FORMAS DE UTILIZACIÓN, FUENTES Y RADIOS DE ACCIÓN

Formas de utilización del capital social (capacidad colectiva ¿para qué?)	Fuente/Infraestructura del capital social	Radio de acción
Cooperación simple en procesos de trabajo familiares, ayuda mutua para sembrar, cosechar o realizar otras tareas.	Lazos de solidaridad cristalizados en instituciones tradicionales como el tequio, «la mano vuelta», la guelagueta.	Local. Involucra a un grupo de familias y amigos.
Cooperación simple para obtener préstamos pequeños y protegerse contra riesgos.	Tandas u otras formas de crédito rotativo, basadas en la confianza y el conocimiento mutuo.	Local. Reúne a un grupo pequeño de conocidos.
Cooperación para construir bienes colectivos y proporcionar servicios de beneficio común.	Lazos de solidaridad y pertenencia a una comunidad, expresados en instituciones como el tequio o el sistema de cargos dentro de una comunidad indígena.	Local. Abarca a los miembros de una comunidad.
Asignación de derechos y administración del uso de recursos comunes (agostaderos, bosques, agua).	Organizaciones rurales como ejidos, comunidades y asociaciones de usuarios de agua.	Local. Agrupa a todos los miembros de un ejido o una comunidad y a los socios de una asociación de usuarios.
Participación en pequeños proyectos productivos.	Asociaciones productivas locales (pequeñas cooperativas, grupos de venta en común, grupos de mujeres, asociaciones de artesanos, y otras).	Local. Participan productores interesados, a título individual.
Participación en proyectos productivos de gran escala.	Asociaciones productivas amplias (comercializadoras de productos, grupos de compra de insumos, sociedades de aseguramiento).	Regional y nacional. Reúne a grupos amplios de productores y a varios ejidos y comunidades.
Participación en grupos amplios de ahorro y préstamo.	Cajas de ahorro, sociedades de ahorro y préstamo y otros organismos informales de microfinanciamiento.	Local, regional y nacional. Agrupa a un número variable de socios que puede ser muy grande.
Defensa de intereses gremiales y políticos.	Asociaciones regionales y nacionales de productores por producto, asociaciones nacionales de agricultores, centrales campesinas, sindicatos de trabajadores rurales, y otros.	Regional y nacional. Agrupa a grandes conjuntos de productores y trabajadores.
Representación de campesinos y participación en proyectos de desarrollo rural.	Organizaciones rurales formales reconocidas como interlocutores dentro de programas de desarrollo descentralizado y participativo.	Regional y nacional. Participan representantes de organizaciones rurales locales y regionales.

Fuente: Elaboración propia.

La pregunta ¿capacidad de acción colectiva para qué? se complementa con otra: ¿y mediante qué instrumentos e infraestructura? Ambas nos llevan a una diversidad de situaciones y condiciones para que el capital social pueda rendir sus frutos. En general, se puede afirmar que a un mayor alcance de los objetivos de la acción colectiva corresponde una mayor complejidad de la infraestructura social necesaria para hacerla posible. Evidentemente, no tiene el mismo grado de exigencia hacer una tanda o participar en el tequio, que formar una liga de comunidades o una asociación regional de productores rurales. En su formación y consolidación entran componentes sociales muy diferentes y con radios de acción muy diversos.

Otras posibles interrogantes son: ¿capital social de quién? y ¿para beneficio de quién? El capital social de los grupos pobres se expresa mediante instrumentos muy diferentes de aquellos en los que se basa el capital social de los grupos ricos. La acción colectiva de los grupos pobres rurales utiliza las redes solidarias locales, las comunidades y ejidos, los instrumentos informales de microfinanciamiento, las pequeñas cooperativas o asociaciones productivas y organizaciones rurales regionales, entre otras. El ambiente institucional que requieren para desarrollarse estas organizaciones es muy distinto del que necesitan las organizaciones de las clases acomodadas. Los programas sociales de combate a la pobreza deberían tener claras estas distinciones.

La mayoría de los estudios suponen que el capital social genera resultados socialmente positivos y que éstos se distribuyen equitativamente entre los miembros de las organizaciones rurales, lo que frecuentemente no es cierto. El propio término «capital social» —o sea, recurso productivo— implica una connotación positiva y fue acuñado con el propósito de resaltar sus virtudes. Campea en la bibliografía sobre el tema un optimismo generalizado que a veces raya en los buenos deseos (*wishful thinking*), particularmente cuando se piensa en el capital social como una panacea o el eslabón perdido del análisis social. Algunos autores se han referido al lado oscuro del capital social, a las organizaciones sociales que desembocan en resultados negativos para la sociedad (Portes y Landholt, 1996). Además, se podrían agregar los rasgos autoritarios y excluyentes de las comunidades rurales en México, que marginan y discriminan a sus miembros, como es el caso de las mujeres y de los jóvenes. Hace poco, en el Tercer Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales, una organización de mujeres indígenas, ante la sorpresa de todos, señaló que no todos los usos y costumbres de las comunidades indias —demanda central del Ejército Zapatista para la Liberación Nacional (EZLN) y de todas las organizaciones indígenas en México— eran buenos, ya que algunos de ellos permitían la discriminación y la explotación de las mujeres.

Asimismo, es frecuente encontrar en las organizaciones rurales grupos de poder que mantienen un dominio sobre ellas y concentran en sus manos

una gran parte de los beneficios, a costa de la mayoría. No sólo aludimos al cacicazgo tradicional, sino también al nuevo poder que brinda el control de la dirección de las empresas productivas campesinas. Existen muy pocas investigaciones sobre las estructuras de gobernación internas de las organizaciones rurales. Como ilustraremos más adelante, cuando estas estructuras funcionan inadecuadamente y fomentan hábitos autoritarios y clientelares, y concentran los beneficios en unas cuantas manos, la capacidad de acción colectiva disminuye y puede hasta desaparecer.

¿Qué tanta capacidad y poder confiere el capital social? Esta pregunta está relacionada con lo dicho anteriormente. En nuestra opinión, el capital social representa una capacidad importante, en particular para los grupos pobres. En su ausencia, el camino de estos grupos es mucho más arduo y puede no tener salida. Sin embargo, la existencia del capital social no garantiza nada. Es una capacidad entre otras, un capital entre otros. No representa el capital más importante ni es el elemento que faltaba para dinamizar y mejorar relaciones sociales que implican privación y desigualdad. Podría llegar a desempeñar este papel, junto con otras capacidades, libertades y recursos y en ciertas condiciones económicas y sociales. La tarea de investigaciones futuras es descubrir las conexiones entre el capital social y otros factores impulsores del cambio social.

Al respecto, caben dos interrogantes más: ¿cuáles son las sinergias que se establecen entre el capital social y otras variables para dar lugar a experiencias productivas positivas? y ¿qué condiciones requiere el capital social para desarrollarse?; o bien ¿cómo puede crearse el capital social? Nos referiremos a la primera pregunta más adelante, cuando se revisen algunas experiencias concretas. Sobre la segunda y la tercera, se puede decir que el contexto institucional y la política gubernamental desempeñan un papel fundamental en el surgimiento y consolidación de organizaciones rurales. Basándose en estudios de caso, Evans (1996) explicó de qué formas se pueden establecer sinergias entre el Estado y los grupos sociales organizados que desembocan en programas de desarrollo cuyo funcionamiento es más eficiente y equitativo. Dividió las formas de relación entre el Estado y la sociedad en dos: la complementariedad y la imbricación. En la primera, el Estado crea las condiciones necesarias para que las organizaciones sociales surjan y progresen: garantía de derechos civiles y políticos, bienes públicos, programas de desarrollo, entre otras más. Dichas condiciones son fundamentales para el crecimiento de las organizaciones, y cuando no se hallan presentes éstas encuentran barreras casi infranqueables para crecer, como indica la profusa bibliografía sobre las organizaciones rurales en México.

La imbricación (*imbeddedness*) implica una relación que cruza la dupla sector público-organizaciones sociales. Se produce cuando se establece una relación de apoyo y solidaridad entre el personal de una institución pública

y la organización social que intenta servir, bajo un programa gubernamental dado. Cuando esto ocurre, la sinergia entre estos dos elementos produce un incremento de la acción colectiva y de su eficacia (ejemplos de esto se encuentran en Evans, 1996; Fox, 1996, y Tandler, 1997). Esto significa que el capital social puede incluir también a los miembros de una red o de una organización rural y a personas externas a ellas, pero que mantienen relaciones de solidaridad desde sus funciones públicas. La infraestructura que nutre el capital social no es sólo una organización rural, sino también una institución o un programa de gobierno participativo, con personal comprometido con ciertos principios y metas. Sería deseable contar con nuevas investigaciones sobre este tipo de sinergia, dada la importancia que podría tener en el fomento del capital social y el desarrollo rural.

La apreciación de que la formación del capital social es un proceso largo que toma décadas y hasta siglos —como el caso del norte de Italia, narrado por Putnam, 1993— lleva implícita la conclusión de que no es posible construirlo rápidamente, partiendo de una situación en la que no existe. ¿Se puede construir capital social donde no existe y mediante acciones públicas externas? El capital social, como todo capital es creable y reproducible, pero hay ciertos tipos de capital social que son más fáciles de producir que otros. Existen fuentes del capital social, profundamente enraizadas en componentes sociales de larga gestación y gran complejidad cultural, que no pueden ser creados mediante acciones externas. Un ejemplo son las comunidades indígenas de América Latina, con su complejo sistema de normas y solidaridad y su gran significado en la vida de millones de personas en todo el continente. Los elementos de la cultura política de una sociedad, que hacen posible el desarrollo de normas y prácticas democráticas y participativas, son también fruto de un largo proceso histórico.

En cambio, existen otras organizaciones rurales menos densas en lazos culturales que pueden ser creadas o impulsadas mediante acciones del sector público. Se podrían citar varios ejemplos: organizaciones de usuarios de agua que nacen de los programas de devolución de obras de riego, asociaciones para el abasto popular surgidas de programas de distribución de alimentos (Fox, 1996), redes de cajas solidarias de ahorro y préstamo ligadas a programas estatales de microfinanciamiento impulsados desde arriba, nuevas organizaciones rurales creadas a partir de programas de desarrollo rural (Durstun, 1999) y nuevas acciones colectivas impulsadas por programas de suministro de servicios públicos (Tandler, 1997). La experiencia indica que es posible crear o bien fortalecer organizaciones sociales mediante programas públicos. Esto abre una veta muy interesante de reflexión futura, que tiene obvias implicaciones para el diseño de políticas gubernamentales orientadas con este propósito.

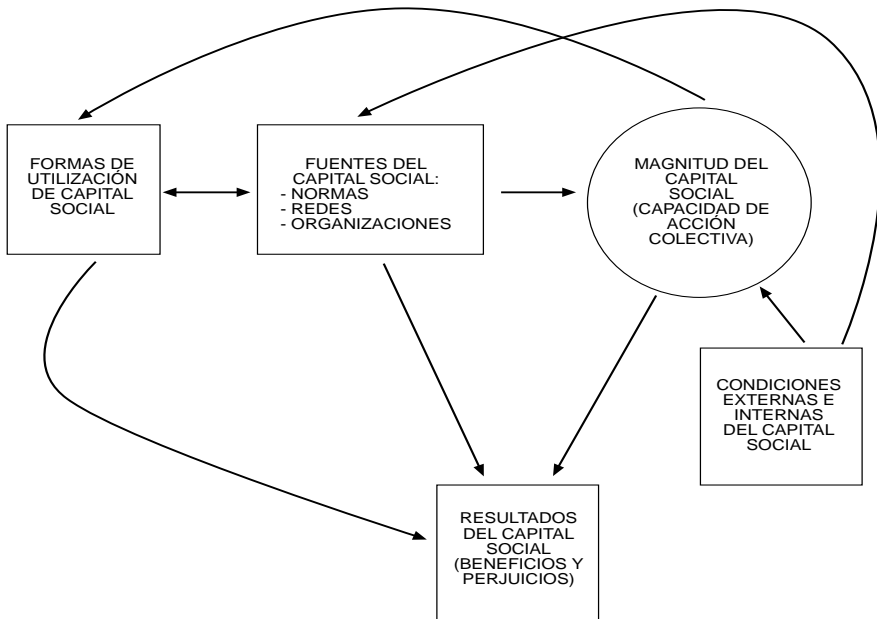
Finalmente, cabe la siguiente interrogante: si el capital social les reporta tantas ventajas a sus poseedores, tal y como la extensa bibliografía internacional sobre el tema indica, entonces ¿por qué es relativamente escaso y no ha proliferado más?, ¿por qué se ha debilitado ahí donde ya había tomado fuerza?<sup>5</sup> Las respuestas no son fáciles, pero nos parece que aquí surge el nexo entre las instituciones que nacen del poder político y el capital social. En sociedades con una distribución desigual del poder económico y político, el capital social implica frecuentemente un cuestionamiento a estas estructuras. Por ello, es tan común observar las reacciones contrarias que suscita la posibilidad de la acción colectiva entre funcionarios públicos acostumbrados a las decisiones burocráticas verticales e incuestionables y entre los grupos económicos acomodados. Las instituciones vigentes en estos países reflejan esta estructura de poder y representan un escollo muy importante para el surgimiento del capital social. Éste es otro punto de la agenda de investigación sobre el tema.

Nuestras ideas sobre el capital social se sintetizan en el diagrama VI.1. Partamos del capital social en sí, o sea, de la capacidad de acción colectiva, que puede ser mucha o poca. Es decir, el capital social tiene una magnitud que depende: i) de sus fuentes e infraestructura (si las normas, las redes y las asociaciones están desarrolladas, la magnitud del capital social será mayor); y ii) de las condiciones externas (instituciones sociales) e internas (reproducción y sostenimiento de la confianza en el grupo). De la magnitud del capital social dependerán las formas de su utilización. Si la magnitud del capital social es elevada y se sostiene en redes y organizaciones fuertes, podrá acometer empresas sociales complejas y su radio de acción será mayor y viceversa. Los resultados finales de la utilización del capital social —sus beneficios o perjuicios— serán una función de su magnitud, sus formas de uso y sus fuentes. Las condiciones externas (instituciones sociales) influirán sobre el capital social al condicionar sus fuentes e infraestructura: es más fácil que las organizaciones rurales se desarrollen bajo una institucionalidad democrática que bajo una autoritaria.

---

<sup>5</sup> Varios autores han señalado que el capital social aumenta con su utilización, idea imprecisa que implica que la consolidación es un proceso acumulativo. Si bien es cierto que la acción colectiva puede, bajo ciertas condiciones, aumentar en fuerza y radio de acción, existen muchos ejemplos de organizaciones rurales que se debilitan y desaparecen después de un período de auge y crecimiento. Hirschman (1986), acuñó el término "energía social" para explicar que la capacidad de acción colectiva mengua y casi desaparece pero no se destruye, y constituye una memoria histórica común que es la base de nuevos brotes y desarrollos del capital social.

Diagrama VI.1  
RELACIÓN ENTRE LAS DIMENSIONES DEL CAPITAL SOCIAL



### C. Capital social, ¿factor de inclusión social?

El potencial del capital social individual y comunitario, y la distinción entre capital social comunitario endógeno (referido a las instituciones que rigen las relaciones intragrupalas), y el exógeno a una comunidad (es decir, las relaciones con su entorno social que le son útiles), permiten vislumbrar cómo, dependiendo de quién lo detenta y de la forma en que lo canaliza, el capital social puede contribuir o no a combatir la exclusión social y la pobreza.

El aprovechamiento que hace un individuo de su capital social es casi, por definición, para el propio beneficio, ya sea de su empresa o de su grupo familiar.<sup>6</sup> En el mundo rural de países con grandes desigualdades y diferencias socioeconómicas como México y las naciones centroamericanas, el capital social comunitario puede desempeñar un papel clave para movilizar recursos en beneficio de sus integrantes. Eso es sobre todo relevante

<sup>6</sup> Un análisis del aprovechamiento del capital social empresarial lo aplica Bourdieu en el caso del mercado inmobiliario en Francia (Bourdieu, 2000).

cuando se distingue conceptualmente el término pobreza como la carencia de capacidades básicas, y no meramente como la falta de ingreso. Eso no entraña, por supuesto, dejar de lado el hecho de que la escasez de ingreso sea una de las causas principales de la pobreza (Sen, 2000).

En forma complementaria, la alusión a la exclusión social, en particular de los individuos, se refiere a la dimensión múltiple del empobrecimiento, que comprende como componentes principales la privación material y la situación adversa del empleo y de las conexiones sociales. Como atributo de las sociedades, apunta a la existencia de instituciones que restringen la interacción social y propician la desigualdad. A su vez, una cohesión social débil limita las formas de participación social, lo que repercute negativamente en el acceso de grupos particulares de personas a recursos —y al proceso de adquisición de ingresos—, al igual que al ejercicio de sus derechos ciudadanos (Gore y Figueredo, 1997).

En ese marco, la concepción de capital social como capacidad de obtener beneficios a partir de redes sociales encierra una riqueza potencial en términos de generación (o defensa) de mecanismos de participación social, adecuación de normas para reducir desigualdades en los mercados, ejercicio de derechos y acceso a oportunidades. Posiblemente uno de los puntos críticos sea cómo se transforma ese potencial en capacidad real colectiva y cómo las políticas públicas contribuyen a ello. Debe subrayarse que al hablar de capital social se corre el riesgo de atribuir a las fuerzas sociales y a las redes de relaciones el atributo de compensar —o corregir— de manera directa la escasez de oportunidades económicas, resultante de la falta de capital natural o financiero. Esa relación es más compleja ya que un capital no sustituye a los otros; con todo, hay evidencias empíricas que indican que la existencia y acumulación de capital social genera mayores posibilidades de creación de capacidades básicas y de desarrollo en comunidades pobres.

Para ilustrar esa relación, hemos seleccionado dos experiencias de desarrollo organizativo en poblaciones indígenas pobres, una en México y otra en Guatemala (Flores y Rello, 2001). En el caso de la experiencia mexicana, en la organización se entrelazan pobladores indígenas y mestizos de seis municipios del estado de Guerrero. En cambio en el de Guatemala, la identidad étnica es el factor central en la conformación de la asociación en 48 comunidades maya quiché del occidente del país. En los dos casos, el origen de las organizaciones actuales se remonta a principios de la década de 1980.

Se trata de población dedicada principalmente a la agricultura en minifundios con tierras de baja calidad cuyas cosechas, que se destinan principalmente al autoconsumo, son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de las familias. En el primer caso, las fuentes de ingreso complementarias son la ganadería familiar, la artesanía de palma, la



producción casera de mezcal y, cada vez más, la emigración. El porcentaje de analfabetismo es de 55%, muy superior a la media nacional, y el de pobreza afecta al 80% de sus habitantes; la marginación geográfica es acentuada por un servicio deficiente de transporte. En el segundo caso, la artesanía también es una fuente importante adicional de ingreso. Ahí la presión sobre los recursos y la pobreza se asocia a la alta densidad poblacional, ya que se trata de uno de los municipios de mayor densidad en el país: 300 habitantes por km<sup>2</sup>, comparado con la media nacional de 80 habitantes por km<sup>2</sup>.

Las historias de las dos organizaciones comparten algunos rasgos comunes, con una base de penurias muy amplia. Sus logros y el alcance de los beneficios que han obtenido están muy vinculados a su capital social, una de cuyas fuentes principales son sus tradiciones culturales, y la manera como lo han acrecentado y aprovechado.

Por tratarse de pueblos indígenas, es preciso tener presente que los vínculos sociales entre ellos se basan en usos y costumbres que, siendo tradicionales, están lejos de ser estáticos y refractarios al cambio; por el contrario, son muy dinámicos y prácticos, ya que existen en función de su utilidad para regular la convivencia y ejercer su propio gobierno (Ávila, 2001). En los sistemas sociales indígenas existen cuatro órdenes interdependientes: el jurídico, el de la organización del trabajo, el ceremonial-religioso, y el de la estructura de gobierno. El jurídico comprende el sistema normativo y los mecanismos internos de resolución de conflictos. El de la organización del trabajo corresponde a una estructura de derechos y obligaciones de servicio a la comunidad, con reglas sobre el uso y apropiación de espacios y recursos comunes. El ceremonial, generalmente asociado al calendario agrícola, también supone distribución de responsabilidades. El último se refiere al sistema de cargos, a los mecanismos de elección, a los sistemas de toma de decisiones y, en última instancia, al ejercicio de la autoridad y la aplicación de sanciones (Ávila, 2001).

En México esos sistemas tienen dos variantes. En el norte, la estructura organizativa se define en términos tribales. En cambio entre los indios del sur y, en general, en Mesoamérica, la comunidad es el eje de su sistema. En torno de la comunidad se construye la identidad y el sentido de pertenencia, en cuyo marco se definen derechos y obligaciones.

## **1. Una organización en el sur de México**

A lo largo de sus años de existencia, la organización Sanzekan Tinemi, que en náhuatl significa «seguimos estando juntos», ha tratado de enfrentar y resolver paulatinamente los principales problemas económicos y sociales de los habitantes de su región, empezando por el más sensible, el abasto de alimentos, para seguir con el proceso productivo (distribución de

fertilizantes), la diversificación de fuentes de ingreso de los hogares según necesidades de hombres y mujeres (artesanías, actividades de traspatio, reforestación) y programas sociales (vivienda y caja de ahorro). Sus programas cuentan con el apoyo financiero y técnico de cuatro entidades públicas, una fundación internacional privada y un banco de desarrollo internacional.

El abasto de alimentos, como programa y eje en torno del cual la organización nace y se consolida, era un programa gubernamental con participación comunitaria en la administración local de la venta de productos básicos. La comunidad designaba a un responsable de la tienda, quien recibía una compensación monetaria del gobierno. La estructuración de las tiendas comunitarias alrededor de un almacén de distribución favoreció la comunicación entre comunidades a través de sus asambleas de base, seguidas de las de representantes ante la empresa estatal. Diferencias de concepción y contenido del programa en cuanto a la integración de la canasta de productos, la selección de proveedores y, sobre todo, la distribución de responsabilidades y costos entre la empresa y las comunidades, pusieron en riesgo la continuidad del programa por la parte gubernamental.

La movilización regional ejerció una gran presión sobre las autoridades locales, estatales y federal para mantener el programa con una participación comunitaria creciente en su gestión. Los designados por las comunidades como responsables del programa asumieron la dirección. La operación dio lugar a una propuesta de llevar a cabo otros programas de desarrollo mediante la acción colectiva y la canalización de apoyos conseguidos en el exterior. Resulta importante destacar el hecho de que la organización reivindicó su origen indígena (con todo y su participación mestiza) y que su propuesta de un programa de desarrollo económico y social llenaba un vacío en una de las regiones más pobres de una entidad federativa que ocupa uno de los últimos lugares en términos de indicadores sociales, y en donde persisten movimientos armados.

La difusión de las demandas y la incorporación de la organización a una coordinadora campesina nacional facilitaron el acceso de los dirigentes a fundaciones privadas y a la banca de desarrollo internacional. Esa relación contribuyó a limar las diferencias que los habían enfrentado con los funcionarios públicos y fortaleció el vínculo con otros programas gubernamentales de los que se obtuvieron nuevos recursos y asistencia técnica. Las donaciones y los créditos blandos respaldaron el programa de la organización para la formación de cuadros, capacitación, mejoramiento de la calidad de las artesanías de palma, así como para el desarrollo de una estrategia moderna con miras a su comercialización y exportación. También fue notable la atención esmerada al tema medioambiental y a la reforestación. Un grupo de mujeres de la localidad demandó —y obtuvo, no sin cierta

resistencia— un espacio propio de acción para desarrollar actividades productivas (cría de ganado menor) y generar ingresos para satisfacer necesidades de las familias, sin tener que pasar por la autorización masculina. En su caso, el trabajo común ha sido difícil, ya que han tenido que superar actitudes adversas a su participación.

La celeridad en el crecimiento del programa tuvo un efecto contradictorio en la organización y en el tejido social. La ampliación de sus redes reflejó claramente cómo el fortalecimiento de su capital social capturó recursos a los que antes no habían tenido acceso. Al mismo tiempo, la intensidad del ritmo al que se amplió la diversificación, tanto de actividades económicas como de las propias redes sociales, demandó mayores esfuerzos y creación de capacidades de la dirigencia y de los socios para adaptarse a nuevos requerimientos de cooperación y participación. Al no ser posible en todos los casos, y pese a que la estructura organizativa se amplió, algunos programas se desarticulaban, provocando un desajuste en el proceso que estaba siguiendo la organización.

## **2. En el occidente de Guatemala**

La Asociación Cooperación para el Desarrollo Rural de Occidente (CDRO) es una organización que se ha propuesto mejorar las condiciones de vida de las comunidades y su desarrollo mediante la capacitación de sus miembros y la participación en el diseño y ejecución de diversos proyectos. Con visión estratégica, se han planteado contar con un soporte financiero que dé continuidad a sus programas y con un sistema de relaciones que mejore la capacidad de negociación de las comunidades organizadas. Para tener una dimensión del reto que enfrenta la organización, baste recordar que entre la población indígena de Guatemala (40% del total en el país), más del 90% vive con un ingreso inferior al de la línea de pobreza (Banco Mundial, 1995). La organización cuenta con cinco fuentes de financiamiento: un fondo rotatorio proporcionado por el sector público, recursos de fundaciones nacionales, fundaciones extranjeras, banca de desarrollo internacional y fondos bilaterales.

Entre sus antecedentes figuran la formación de grupos tradicionales de trabajo, durante la década de 1970, para la atención de problemas específicos de las comunidades carentes de servicios básicos: agua potable, salud, escuelas, caminos, u otros, con el apoyo de organismos no gubernamentales y algunas universidades. El clima político de principios de los años ochenta canceló cualquier posibilidad de organización social, de tal forma que las iniciativas de desarrollo se circunscribieron a acciones puntuales. Con todo, se fue armando una red de promotores que se asociaron formalmente cuando las condiciones políticas lo permitieron, a mediados

de los años ochenta. Más adelante, organizaciones comunitarias indígenas se convirtieron en miembros de la asociación, recuperando sus redes e instituciones sociales. En este caso se produjo una sinergia entre los promotores y la estructura social de las comunidades, en torno de una propuesta de desarrollo local y regional.

La estructura de la organización retoma elementos de los usos tradicionales, pero tiende a hacerla más igualitaria, con un tejido de comunicación horizontal en forma de círculo. Los núcleos de base son las comunidades, o algún grupo en la comunidad en que ésta delega una función. La toma de decisiones recae en los consejos comunales quienes designan, a su vez, un representante ante la asamblea de delegados. Esta última nombra a una junta directiva. En esa articulación voluntaria, las comunidades conservan su autonomía.

Desde su creación, la asociación se convirtió en un enlace entre las comunidades y organismos humanitarios y fundaciones para canalizar propuestas y recibir recursos. Esa relación de enlace ha acrecentado el capital social de la asociación, tanto endógeno como en su red de relaciones externas. En un círculo virtuoso, las relaciones de los promotores indígenas fundadores acercaron recursos que permitieron respaldar acciones en beneficio de la comunidad, rescatando sus instituciones e impulsando las capacidades básicas y las de acción colectiva. A su vez, los resultados positivos y la confianza generada en las comunidades resaltaron la imagen de los dirigentes, y despertaron el interés de otras fundaciones y del propio sector público. Eso permitió ampliar los programas de la organización así como el radio de acción a 15 asociaciones similares a la CDRO —pero más pequeñas— con 500 comunidades en la misma región.

La dirigencia —indígena, al igual que todos sus miembros— se profesionalizó, y se creó una amplia infraestructura de servicio a las comunidades miembros que incluye proyectos productivos en agricultura y en artesanías, ahorro y crédito, organización y capacitación, y administración. Asimismo, han creado un programa especial para las mujeres que ha tenido que superar un sinnúmero de trabas. Entre ellas, la resistencia masculina, la baja escolaridad de las mujeres, así como la decisión de incluirlas en los proyectos generales sin darles la oportunidad que después fueron encontrando en proyectos propios.

### **3. La articulación entre el capital social individual y el comunitario**

En el origen de las experiencias que se examinan, el capital social de los dirigentes jugó un papel clave. Lo interesante es plantearse cómo aporta al capital social comunitario, y la articulación que se da entre ambos. En los dos

casos se combinan tres elementos favorables a la organización: por una parte, la existencia de vínculos comunitarios tradicionales, por otra, la acción de promoción de un líder de la comunidad, y tercero, la identificación de un objetivo —la superación de un problema— de la acción colectiva, en la que el dirigente juega un papel catalizador. En cambio, el ambiente social y político fue diferente; mientras que en la experiencia maya la energía social acumulada se expandió sólo cuando desaparecieron las barreras impuestas al ejercicio de los derechos civiles y políticos, y poco a poco se logró contar con apoyo gubernamental, en la experiencia mexicana la movilización que acompañó al enfrentamiento en contra de decisiones de gobierno fue seguida de apoyo de funcionarios comprometidos con programas de desarrollo.

En general, el capital social del dirigente propició un proceso que, enriquecido con la participación comunitaria, desencadenó un círculo virtuoso de acumulación, tanto de capital social comunitario, como de recursos económicos y servicios de asesoramiento que compensaron carencias materiales y sociales en las comunidades. En ambos casos, las condiciones de vida de los pobladores mejoraron, lo que no hubiera sido posible a partir de sus escasos recursos. Además, la forma en que se han institucionalizado las redes de interacción entre comunidades ha permitido, al menos así parece en el caso guatemalteco, crear capacidades para reproducir el manejo de los recursos conseguidos. De ahí la importancia de la definición de sus programas tendientes a la búsqueda de mecanismos de autofinanciamiento, de formación de recursos humanos, de representatividad en la toma de decisiones y de ampliación de sus redes a otras comunidades. Uno de los efectos en comunidades muy pobres ha sido la recuperación de la confianza en sus capacidades y en la fuerza de su unidad en la acción.

Un tema crítico en la relación entre el dirigente y la comunidad es la base de la confianza. En el momento en que la transparencia en el manejo de recursos se enturbia, o la explicación de fracasos se refiere a resistencias sociales para continuar con un cierto proceso o programa de producción, ahorro, desarrollo, u otro, el flujo de fondos de fuera se detiene y contribuye a una espiral de contracción del capital social. De igual forma, en el momento en que el dirigente utiliza su capital social para imponer sus intereses por sobre los de la comunidad y los beneficios tienden a concentrarse, se debilita el capital social comunitario, se pierde la confianza y el espíritu de cooperación, y se empieza a diluir la visión de proyecto colectivo.

En el caso de las dos organizaciones, su dinámica relativamente acelerada de crecimiento ejerció una gran presión sobre la dirigencia y las comunidades para responder a nuevas exigencias y responsabilidades en formas de trabajo, en producción, en diversificación productiva, en gestión de distintas actividades, en relaciones diferentes con los mercados, en formas

de interacción entre comunidades y en el interior de ellas. Pese a los esfuerzos en capacitación, se hizo patente la necesidad de avanzar por parejo en el desarrollo del capital social y en la formación de capital humano como condición necesaria para garantizar la participación en la toma de decisiones y en la conducción del proceso.

#### **4. Capital social e inclusión**

La sinergia entre el capital social y la movilización de recursos ha permitido a estas comunidades tener mejores condiciones de vida de las que tendrían de otra forma. Ha contribuido a crear capacidades básicas, convirtiéndose en un aporte positivo en el combate a la pobreza. Al mitigar la pobreza, suaviza las expresiones de la exclusión social en términos de privación material y participación social. Con todo, la existencia de capital social no es suficiente para sustituir la escasez de otros capitales, sea capital físico (acceso a la tierra), tecnológico, financiero, u otro.

La movilización de recursos externos a las comunidades para sus proyectos de desarrollo ha sido el resultado de largos procesos de fortalecimiento de su capital social endógeno y exógeno, con sus avances y retrocesos. Los inicios inciertos, seguidos de algunos logros relevantes en acciones de cooperación relativamente simples, propiciaron una expansión acelerada de iniciativas más complejas. Algunas de ellas tuvieron resultados muy magros o fracasos, al no darse una correspondencia entre las exigencias (de visión, técnicas y organizacionales) y el desarrollo de las capacidades colectivas de manejo, gestión y toma de decisiones.

Ahí lo importante es establecer cómo el esfuerzo colectivo puede incorporar las transferencias (públicas y privadas) que el capital social facilita, para crear bases que le den sostenibilidad a los procesos de desarrollo en comunidades pobres. Esa tarea no es nada fácil y depende, al menos, de acciones adicionales en formación de capital humano. Para que las transferencias perduren cuando hay disponibilidad de recursos, la distribución de los beneficios ha de ser percibida y evaluada, tanto internamente como desde afuera, como consistente con un proyecto de desarrollo comunitario.

#### **D. El capital social ¿es sustentable?**

Algunos autores han mencionado la dificultad de operacionalizar el concepto de capital social, es decir, definirlo claramente y distinguir sus efectos sobre el ingreso o el bienestar, de los efectos causados por otras variables, tales como otros capitales, el contexto económico o las

instituciones.<sup>7</sup> En nuestra opinión, tienen razón porque si no podemos establecer esta distinción, podríamos atribuirle al capital social características que no le corresponden y, en última instancia, sería ilusorio el avance teórico que promete el propio concepto de capital social. Es tarea de futuras investigaciones tratar de distinguir los efectos del capital social de los producidos por otras variables, así como de examinar la interacción entre el capital social y otros factores importantes del cambio social.

La mayoría acepta que el capital social tiene efectos positivos específicos, pero algunos se preguntan si esta capacidad de alcanzarlos ayuda, además, a que los procesos de desarrollo sean más sostenibles. Esta pertinente interrogante está vinculada a la cuestión de qué tan grande es el capital social que se ha logrado amasar y qué tan sostenible es él mismo. Si la capacidad de acción colectiva es reducida y si tiene poca permanencia, entonces el capital social no podría ser un factor de impulso del desarrollo y viceversa. Esta capacidad no es algo dado, sino más bien algo que se adquiere y que se puede perder. En otras palabras, el capital social no debe ser visto como una reserva, sino como un proceso. La tarea consiste en entender las condiciones y factores que lo acrecientan o lo disminuyen y, sobre todo, cómo se entreteje con otras variables en experiencias concretas de desarrollo y cambio social. A continuación, examinamos dos estudios de caso con el propósito de abordar estas cuestiones.

Se trata de la Asociación Rural de Interés Colectivo Jacinto López, Sonora —la ARIC JL, de aquí en adelante— y la Coalición de Ejidos de la Costa Grande de Guerrero, la que abreviaremos con el nombre de la Coalición. Ambas fueron organizaciones campesinas que adquirieron una fuerza regional y notoriedad nacional en tanto organizaciones de nuevo tipo, dentro del movimiento campesino de los años setenta y ochenta en México. La génesis de ambas organizaciones fueron sendos movimientos sociales de gran envergadura regional; el primero por la afectación de latifundios simulados y el segundo para obligar al gobierno a elevar los precios de garantía del café, que la empresa paraestatal Instituto Mexicano del Café (INMECAFÉ) les compraba. Ambas organizaciones se anotaron sendos triunfos: los ejidatarios de la ARIC JL obtuvieron las tierras por las que luchaban y los ejidatarios de la Coalición pudieron vender su café a mejores precios.

---

<sup>7</sup> Ha habido algunos intentos de medir el capital social mediante índices compuestos por elementos que podrían señalar su existencia y cuantificar su magnitud. De esta manera, se puede hacer una tipología de grupos con mayor o menor cantidad de capital social, para después establecer relaciones con otras variables, como el ingreso. Sin embargo, este tipo de estimaciones se encuentran con el difícil problema de separar los efectos del capital social de los efectos de otras variables. Debido a la complejidad de esta categoría, desde nuestro punto de vista, resulta más interesante un análisis cualitativo riguroso que trate de establecer las relaciones entre el capital social y otros factores, en situaciones específicas.

¿Quiénes eran estos actores sociales antes de formar su organización y emprender su lucha? Los hoy ejidatarios de la ARIC JL eran jornaleros agrícolas sin tierra, que vivían de vender su fuerza de trabajo en los prósperos valles del Río Yaqui y Mayo, en el noroeste de México. Laboraban a cambio de bajos salarios y en duras condiciones de vida. Se agruparon en centrales campesinas y, al cabo de varios años de lucha agraria, consiguieron que el gobierno expropiara 35000 hectáreas y las distribuyese entre ellos. Los campesinos de la Coalición eran pequeños cafecultores, dueños de cafetales viejos y de baja productividad, que vendían su producto sin ninguna elaboración, de manera individual, al INMECAFÉ y a los comerciantes locales, a precios bajos. Agrupados en su Coalición, lograron que esta empresa les comprara el café a precios más altos y aumentara los créditos que solía extenderles. Estos triunfos fueron el resultado directo de la formación de capital social, o sea, de la capacidad de acción colectiva, que antes no existía, para perseguir objetivos comúnmente deseados. Como individuos aislados no hubiesen podido jamás alcanzarlos. Esto no significa que otros factores no concurrieron en la obtención de este resultado positivo para ellos. El más importante fue, en ambos casos, el favorable contexto político, tanto regional como nacional, que hizo posible el surgimiento y crecimiento de ambas organizaciones y su reconocimiento como interlocutores por parte del Estado, contexto que era antes desfavorable para el desarrollo de estos procesos sociales.

El gobierno federal distribuyó los valles del Yaqui y Mayo entre los jornaleros agrícolas, pero en forma de ejido colectivo, algo que los nuevos ejidatarios no querían pero que fue impuesto desde arriba con el argumento de que los ejidatarios recién dotados tenían que estar unidos para defenderse de los terratenientes que seguían teniendo poder económico en la zona. Paradójicamente, el ejido colectivo, pensado como una fuente de capital social, no dio resultado y, a la postre, en lugar de servir para reforzar la capacidad de acción colectiva, la debilitó. Sin embargo, la energía social que había generado la lucha agraria y su triunfo era enorme y se expresó en la construcción de nuevas formas de organización productiva para explotar la tierra recién conquistada. No tenemos espacio aquí para describir estas organizaciones. Baste decir que fueron formadas empresas campesinas en materias tales como crédito, aseguramiento, distribución de insumos, comercialización de productos agropecuarios, procesamiento agroindustrial y beneficio social, expresiones todas ellas de un nuevo capital social endógeno.

Todas estas conquistas fueron resultado del capital social comunitario, aunque otros factores contribuyeron a producir estos resultados positivos para los campesinos. Entre ellos, desempeñaron un papel fundamental los apoyos económicos que los gobiernos federal y estatal brindaron a la organización en forma de créditos, fondos para programas productivos y



sociales y aumentos de precios (en esa época existían los precios garantizados para los principales productos agrícolas, fijados sobre el nivel de los precios internacionales). Cabe señalar que estas políticas favorables fueron también un resultado del capital social exógeno de la ARIC JL, la que, gracias a sus líderes y a la red de relaciones e influencias que logró tejer, pudo atraer hacia sí apoyos y transferencias que resultaron importantes para su crecimiento.

La historia de la Coalición es similar. Una gran energía social como resultado de la etapa de grandes movilizaciones agrarias, un liderazgo creativo junto con una gran participación de los ejidatarios, desembocaron en la creación de empresas sociales campesinas en los terrenos ya reseñados. Igualmente, fueron cruciales las condiciones y apoyos externos: mejores términos comerciales acordados con el INMECAFÉ, créditos para mejorar cafetales y construir beneficios, fondos y apoyos para programas productivos y sociales, y atractivos precios internacionales del café. De la misma forma, el capital social exógeno de la Coalición fue importante para conseguir estos apoyos.

En su época de apogeo, ambas organizaciones habían logrado construir varias empresas sociales campesinas, de las que los ejidatarios socios obtuvieron innegables beneficios: gracias a ellas tenían acceso al crédito y al aseguramiento, compraban insumos a bajos precios, vendían colectivamente sus cosechas a mejores precios y su ingreso y bienestar eran más altos de lo que hubiesen sido si la Coalición no existiese. Se puede afirmar que estaban comenzando a transformar los procesos económicos y distributivos locales. En otras palabras, comenzaban a ser un factor de impulso del desarrollo rural. Desafortunadamente, su posterior debilitamiento, cercano al punto de la extinción, truncó este proceso. La crisis de ambas organizaciones se debió a la conjunción de dos procesos: sus contradicciones internas y las condiciones externas que se tornaron completamente desfavorables. Entre ambas se estableció una sinergia negativa.

Veamos primero el problema interno. En ninguno de los dos casos las empresas campesinas lograron consolidarse económicamente (tener utilidades y con ellas financiar su proceso de expansión de forma continua). Se observa una permanente tensión entre la distribución de beneficios y la creación de empleos dentro de la organización —postura de los líderes— y la acumulación y la salud financiera de las empresas —postura de los gerentes y administradores. Además, las nuevas empresas económicas requieren de un conjunto de capacidades gerenciales y técnicas que líderes y ejidatarios no tienen y cuya creación quedó rezagada. No hubo sinergia entre formación de capital social y capital humano. Finalmente, existieron normas que fomentaron poca transparencia, manejo discrecional de recursos y, sobre todo, una confusión sobre la propiedad real de los activos de la organización que desalentó la cooperación y la solidaridad.

El empeoramiento de las condiciones externas es fácil de explicar: crisis económica, disminución de recursos para apoyar a las organizaciones, desmantelamiento de los programas públicos (desaparición del INMECAFÉ y de los precios de garantía), caída abrupta del financiamiento y descenso de los precios agrícolas. Esta difícil situación económica incidió negativamente sobre las empresas campesinas. Por ejemplo, al descender la rentabilidad y los ingresos de los productores, éstos ya no pudieron o no quisieron pagar sus deudas con las uniones de crédito, propiedad de la Coalición y la ARIC JL, y entraron en crisis financiera.

Sobre la base de estas experiencias, se podría lanzar la hipótesis de que el capital social comunitario es frágil y de difícil construcción, sobre todo aquel que puede ir más allá de reportar a los campesinos beneficios puntuales, para acometer tareas tan vastas y complejas como el desarrollo regional o local y la transformación de las pautas distributivas prevalentes. Para que el capital social pueda impulsar el desarrollo rural tiene que ser sostenible, su magnitud debe superar una cierta masa crítica y tiene que expresarse mediante formas organizativas complejas. Para lograrlo es necesario una sinergia entre el capital social y la política gubernamental, la que tiene que crear nuevas instituciones y espacios de diálogo y concertación con los actores rurales. Asimismo, las condiciones económicas circundantes desempeñan un papel muy importante.

## Bibliografía

- Ávila, Agustín, (2001), "Sistemas sociales indígenas contemporáneos", México, D.F., Comisión Nacional de Derechos Humanos, en prensa.
- Banco Mundial (1998), "The Initiative of Defining, Monitoring and Measuring Social Capital. Overview and Program Description. Social Capital Initiative", Working Paper, N° 1, Washington, D.C., abril.
- (1995), "Guatemala: An Assessment of Poverty", Report N° 12313-Gu, Washington, D.C.
- Bourdieu, Pierre (2000), *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- (1985), "The forms of capital", *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, John G. Richardson (comp.), Nueva York, Greenwood.
- Coleman, James (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Durston, John (1999), "Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala", serie Políticas sociales, N° 30 (LC/L.1177), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Edwards, Bob y Michael Foley (1997), "Social capital and the political economy of our discontent", *American Behavioral Scientist*, vol. 42, N° 5.
- Evans, Peter (1996), "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Flores, Margarita y Fernando Rello (2001), "Instituciones rurales, capital social y organizaciones de pequeños productores en México y Centroamérica", México, D.F., por aparecer.
- Fox, Jonathan (1996), "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Fukuyama, Francis (1995), *Trust: The Social Values and the Creation of Prosperity*, Nueva York, Free Press.
- Gore, Charles y José B. Figueredo (comps.) (1997), *Social Exclusion and Anti-Poverty Policy: A Debate*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL)/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Hirschman, Albert O. (1986), *El avance en colectividad: experimentos populares en la América Latina*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Portes, Alejandro y Patricia Landholt (1996), "The downside of social capital", *The American Prospect*, vol. 26.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y libertad*, México, D.F., Editorial Planeta.
- (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Tendler, Judith (1997), *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Woolcock, Michael (1998), "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, vol. 27, N° 2.



## Capítulo VII

# Confianza y corrupción: sus repercusiones en la pobreza<sup>1</sup>

*Eric M. Uslaner\**

### Introducción

La corrupción es una lacra. Por su intermedio se transfiere riqueza de los pobres a los ricos y se asegura que aquéllos sigan siendo pobres. La corrupción hace las veces de un impuesto adicional pagado por los ciudadanos. Cuando las elites roban del tesoro nacional, se reduce el dinero disponible para los programas del Estado destinados a redistribuir los recursos. Los gobiernos corruptos disponen de menos dinero para gastar en la administración pública, disminuyendo los salarios de los empleados públicos. A su vez, resulta más probable que estos funcionarios de menor nivel se apropien de dinero del erario público. De esta forma, en las

---

\* Profesor del Departamento de Gobierno y Políticas, Universidad de Maryland, College Park, [euslaner@gvpt.umd.edu](mailto:euslaner@gvpt.umd.edu).

<sup>1</sup> El presente trabajo se basa en muchas de las ideas de Uslaner (2002) y refleja las profundas conversaciones mantenidas con Bo Rothstein y Martin Paldam, así como los comentarios de Susan Rose-Ackerman y Mark Warren. Agradezco especialmente al *Center for International Development and Conflict Management* de la Universidad de Maryland, al *General Research Board* de la misma Universidad, a la *Russell Sage Foundation* y a la *American Academy of Social Sciences* por su apoyo para la realización de este estudio. También deseo expresar mi reconocimiento a Johannes Fedderke, Ronald Inglehart, Rafael La Porta y Daniel Treisman por los datos aportados.

sociedades corruptas los funcionarios de gobierno dedicarán más tiempo a llenarse los bolsillos que a prestar servicios al público. Es así como el Estado se vuelve ineficiente. También suele ocurrir que las empresas sobornen a los políticos para lograr restricciones al comercio, dificultando y encareciendo el ingreso de las empresas extranjeras a los mercados nacionales. De esta manera, la corrupción limita el acceso a los mercados. En cada una de estas instancias la corrupción afecta a la economía, ya que los fondos destinados a las actividades de bien público se utilizan para enriquecer a las personas privadas y se produce una desaceleración de la economía. Así, quienes se encuentran en la base de la escala económica son los más perjudicados por la corrupción (Mauro, 1998, pp. 4 y 5; La Porta y otros, 1998; Leite y Weidmann, 1999, pp. 20 y 23).

En cambio, la confianza es un don, un ideal que conduce a creer que las personas pertenecientes a distintos grupos forman parte de la misma comunidad moral. La confianza mejora la disposición de las personas a tratar con gente muy diversa. Ella se basa en la idea de que existe un vínculo común entre las clases y las razas, y en los valores de igualdad (Fukuyama, 1995, p. 153; Uslaner, 2002; Putnam, 1993, pp. 88 y 174; Seligman A., 1997, pp. 36, 37 y 41). La fe en los demás genera empatía hacia las personas menos afortunadas y, en última instancia, una redistribución de recursos de los ricos a los pobres. Cabe suponer que en las sociedades donde reina mayor confianza, el gasto en los programas sociales será más elevado, el Estado más eficaz, la economía más abierta, las tasas de criminalidad menores y el crecimiento económico más rápido (La Porta y otros, 1997, p. 335; Uslaner, 2002; Woolcock, 1998). Así como la corrupción es un impuesto adicional, la confianza es otra fuente de capital —capital social— que conduce a las sociedades a transferir recursos de los ricos a los pobres.

La confianza aporta muchos elementos positivos para la sociedad, mientras que la corrupción tiene un efecto negativo. No sólo destruye la economía, también destroza los valores éticos, el respeto por el sistema jurídico y, en última instancia, la fe en los demás. Cuando los niveles de corrupción son muy elevados, existe poca confianza.<sup>2</sup>

Indudablemente, es preferible que en la sociedad predominen los elementos positivos que aporta la confianza, a saber, la cooperación, la tolerancia, los mercados abiertos, el crecimiento económico y los programas dirigidos a solucionar las situaciones de pobreza. Asimismo, es deseable evitar los males que se originan con la corrupción. La pregunta es cómo lograrlo. En el presente trabajo se proponen dos explicaciones alternativas

---

<sup>2</sup> La correlación simple entre las dos medidas en 47 países, empleando las mediciones de la Encuesta de Valores Mundiales y los índices de percepción de corrupción de Transparencia Internacional, es de 0.724.

para la relación entre la confianza y la corrupción; una, de arriba hacia abajo —el modelo de la descomposición— y otra, de abajo hacia arriba —el modelo de la recomendación. Según la primera, si se logra eliminar la corrupción, encarcelando a todos los corruptos, se puede fortalecer la confianza en una sociedad y lograr las ventajas que aportan la apertura de los mercados, un mayor crecimiento y una redistribución más equitativa. Es una alternativa interesante porque parece viable, aunque no resulte fácil. Si se establece un conjunto adecuado de instituciones democráticas —elecciones imparciales, derechos de propiedad y libertad de prensa—, se puede eliminar la corrupción y crear confianza.

En el segundo caso, la solución es mucho más difícil. En algunas sociedades existe menos corrupción que en otras porque los vínculos sociales entre los ciudadanos son fuertes. Es posible crear nuevas instituciones y sistemas jurídicos y aprobar una nueva Constitución. Sin embargo, si continúa imperando la desconfianza, las elites encuentran nuevas formas de robar del erario público. De algún modo es preciso encontrar formas de remodelar la cultura en lugar de limitarse a reconstruir las instituciones.<sup>3</sup> Un periodista de India, comentando las profundas brechas que derivaban en ciclos de coaliciones inestables, incapaces de formar un gobierno, decía lo siguiente: “tenemos el hardware de la democracia pero carecemos del software; y éste no puede tomarse prestado o ser imitado” (Constable, 1999, p. A19).

Como en el mejor de los casos los cambios culturales son muy lentos, muchos pueden darse por vencidos y considerar que no se puede hacer nada. Se equivocan. Los cambios culturales no se producen con facilidad, pero la cultura no es estática. Aumentando la confianza se pueden adoptar medidas para mejorar el gobierno, abrir los mercados, promover el crecimiento económico, mejorar la redistribución del gasto, aumentar la eficacia del Estado y reducir la corrupción. Pero el primer paso es desarrollar vínculos entre las clases sociales y las razas, lo que significa reducir las desigualdades económicas. Esta es la tesis que se sostiene y explica en el presente trabajo.<sup>4</sup>

En el gráfico VII.1 se ilustran las relaciones entre la desigualdad, la confianza, la corrupción, la falta de apertura de los mercados, el crecimiento económico y la calidad del gobierno. El gráfico tiene muchas flechas y no resultará fácil de comprender, de modo que se procederá a resumir los argumentos de la manera más sencilla posible:

- El camino para reducir la corrupción es aumentar la confianza. Pero no es posible generar confianza con sólo reducir la corrupción.

<sup>3</sup> Para un estudio muy interesante sobre las limitaciones de la democratización, véase Mueller (1999).

<sup>4</sup> Este argumento se expone con mayor profundidad en Uslander, 2001 y 2002, cap. VIII.





¿Cómo se pasa de una situación de corrupción a otra de confianza y mejor desempeño? A continuación se analizará este tema.

## 1. ¿De arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba?

Cuando las elites explotan al Estado en su propio beneficio, el público comienza a considerar que el robo forma parte de la realidad cotidiana. Mauro (1998, p. 12) señala los efectos contaminantes de la corrupción:

«Si una persona integra una sociedad en la que todos roban, probablemente se pregunte si le conviene robar. La probabilidad de que la descubran es baja porque la policía está demasiado ocupada persiguiendo a otros ladrones y aun si ello ocurriera la probabilidad de que sea objeto de una sanción grave por un delito tan común es muy baja. En consecuencia decide robar. En cambio, si esa persona vive en una sociedad en la que el robo es un hecho poco común, la probabilidad de ser descubierto y sancionado es elevada y por lo tanto opta por no robar».

Esto es lo que se denomina la inmoralidad de arriba hacia abajo, reflejada en el siguiente proverbio chino: “El pescado se pudre comenzando por la cabeza”.

En contraposición al modelo de la descomposición está el de la recomendación, que hace hincapié en el hecho de que la corrupción es parte de la cultura y no un atributo exclusivo de algunos integrantes de la elite. La recomendación es una práctica italiana, que consiste en solicitar favores a personas bien ubicadas. En octubre de 2000, el juez de un tribunal del fuero civil de Italia meridional recibió 88 libras de pescado a cambio de agilizar el expediente de un querellante. Un tribunal de primera instancia condenó al juez por corrupción, pero éste fue absuelto en una instancia superior. Sólo se podía condenar al juez por hacer creer que tenía influencia ante autoridades de mayor nivel y sólo correspondía una sanción si el funcionario no podía cumplir con lo prometido. Incluso el hecho de que existieran pruebas de soborno —denominadas por Alessandra Stanley, periodista del *New York Times*, *squid pro quo*<sup>5</sup>— fue insuficiente para poder condenarlo. El ex Primer Ministro Giulio Andreotti fue sobreseído en 1999 tras ser acusado de haber intentado ejercer influencia sobre la mafia. Un juez de Palermo postergó un nuevo juicio con el argumento de que el tribunal tenía que tratar asuntos más importantes. “Hoy día [la recomendación] está arraigada tan

---

<sup>5</sup> N del T: Juego de palabras derivado de *squid pro quo*, donde *squid* = calamar (presumiblemente alude a las 88 libras de pescado).

profundamente en nuestra cultura que la mayoría de la gente la considera una herramienta indispensable para conseguir incluso aquello a que tiene derecho” dijo un tribunal en 1992, en una sentencia en que anulaba otra anterior por tráfico de influencias (Stanley, 2001).

En el modelo de la recomendación, un factor importante es que la corrupción no depende de la existencia de dirigentes venales. Más bien está arraigada en la filosofía política de la sociedad. En este caso resulta imposible depurar el sistema de gobierno (reemplazando a sus dirigentes) o, incluso, el sistema jurídico. Pueden establecerse graves sanciones en la legislación, como ocurre en Italia. Sin embargo, la mayoría de los actos improprios quedan sin castigo (Tanzi, 1998, p. 574). Se puede modificar el diseño institucional e incluso reestructurar todo el sistema político. También se puede encarcelar a los dirigentes políticos, pero la filosofía de la corrupción no va a desaparecer. Se tiende a considerar que la democratización y las reformas estructurales son la solución para todo tipo de problemas, pero pocas veces dan los resultados esperados.

Se han investigado las relaciones entre la confianza y la corrupción empleando estimaciones de confianza obtenidas mediante la siguiente pregunta, formulada en la Encuesta de Valores Mundiales y con el fin de determinar los índices de percepción de corrupción de Transparencia Internacional: “En general, ¿considera que puede confiar en la mayoría de las personas o que no puede descuidarse ni un momento en el trato con éstas?”. También se analizó si la democratización y el fortalecimiento de los derechos de propiedad reducen la corrupción y, lo que es igualmente importante, los vínculos entre la confianza, la corrupción y el gobierno y el desempeño económico. En estas estimaciones se tenían en cuenta las relaciones entre la confianza y la corrupción, a fin de analizar en forma más directa los modelos de la descomposición y de la recomendación.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Las estimaciones estadísticas se realizaron empleando mínimos cuadrados dobles. Las mediciones sobre los derechos de propiedad y muchas de las correspondientes al desempeño del Estado fueron realizadas por Rafael La Porta, de la Universidad de Harvard. Otras mediciones estuvieron a cargo de Johannes Fedderke, Paolo Mauro (Fondo Monetario Internacional (FMI)) y Daniel Lederman (Banco Mundial). Las mediciones de desigualdad económica fueron desarrolladas por Deininger y Squire (1996). Algunos datos provienen del *Inter-University Consortium for Political and Social Research*, aunque su interpretación es de exclusiva responsabilidad del autor. También se tuvieron en cuenta otros datos sobre la corrupción existentes en la bibliografía, aunque no resultaron estadísticamente significativos en los análisis realizados. Éstos comprenden las relaciones entre los niveles salariales del sector público; los ingresos per cápita o el PIB; el tamaño de la economía informal; el nivel de lectura de los diarios por parte de la población; el carácter federal o unitario del Estado o la proporción de los ingresos del Estado gastados en el plano local; la diversidad étnica y lingüística; y el nivel de estabilidad política. Estos análisis son limitados debido a la falta de datos sobre muchas de las variables, motivo por el cual las estimaciones informadas corresponden a entre 18 y 23 casos. Para mayor información, véase Uslaner (2001).

Estos dos modelos se propusieron como explicaciones alternativas. Sin embargo, las estimaciones estadísticas iniciales corroboran ambos modelos. En las sociedades donde hay mayor confianza, la corrupción es menor y en los países en que hay menos corrupción, se observa mayor confianza. La confianza ejerce mucha influencia en la reducción de la corrupción, pero la democratización y, especialmente, los derechos de propiedad, también desempeñan un papel importante aunque algo menor. Llama la atención lo significativo del efecto de la corrupción en la confianza. De hecho, la existencia de funcionarios corruptos puede conducir a la gente a creer que no se puede confiar en los ciudadanos comunes.

La confianza también depende del nivel de igualdad económica. Esta última promueve la confianza de dos maneras bien diferenciadas. En primer lugar, la base psicosocial de la confianza es la sensación de optimismo y de que uno maneja su propia vida. Cuando la gente es optimista acerca del futuro y siente que puede manejar su propia vida, confiar en los extraños no se percibe como un riesgo excesivo. En cambio, una historia de pobreza, con pocas perspectivas de que la situación mejore, generó desconfianza social en la aldea italiana de Montenegro descrita en los años cincuenta por Edward Banfield (1958, p. 110): "... si se otorga a otro alguna ventaja, es a expensas de la familia de uno. Por lo tanto, es imposible darse el lujo de la caridad—que significa dar a otros más de lo que les corresponde— o, incluso, de la justicia, que es darles simplemente lo que les corresponde". A su vez, el optimismo depende de la distribución real de los recursos, y especialmente del nivel de igualdad económica.

En segundo lugar, cuando los recursos económicos se distribuyen con mayor equidad, es más fácil que la gente sienta que comparte un destino común con otras personas distintas. Cuando la distribución de la riqueza es inequitativa, la gente se interesa principalmente en sus pares y, quizás, sólo en su propia familia cuando las circunstancias son extremas, porque lo que sucede a los que están "arriba" evidentemente no incide en lo que sucede a quienes están "abajo".

Estos resultados preliminares no aclaran definitivamente el problema porque son "instantáneas" de los países y no permiten inferir qué ocurriría si se modificaran la confianza o la corrupción en una cultura determinada. Para resolver esta cuestión, se examinaron los cambios registrados tanto en la confianza (expresados por la variación de los índices de las encuestas de valores mundiales entre 1980-1981 y 1999), como en la corrupción (entre una estimación inicial de los índices de 1980-1985 y los de 1998). De esta manera se obtienen resultados más concluyentes: los niveles de corrupción disminuyeron en los países en que aumentó la confianza, mientras que ésta no se incrementó en los países donde la corrupción se redujo. En particular, en Italia y México la confianza creció y se retrajo la corrupción, mientras que en Argentina, Francia y Sudáfrica se observa una dinámica inversa.

No se pudo obtener mediciones de los cambios en materia de derechos de propiedad a lo largo del tiempo, pero existen puntajes de democratización registrados por la organización Freedom House para distintos intervalos. Sin embargo, no existen muchos indicios de que las reformas democráticas contribuyan a reducir la corrupción. La correlación global entre los cambios en los niveles de corrupción y otros cambios es mínima.<sup>7</sup> Filipinas, Hungría y Polonia se han convertido en países más democráticos y menos corruptos, pero en la Federación Rusa, la República Checa y Sudáfrica la democratización parece haber acrecentado la falta de transparencia.

También existen pruebas de que en las economías más abiertas los niveles de confianza pueden aumentar, mientras que disminuyen los de corrupción. Sin embargo, no está claro cuál es la relación causal adecuada. Es probable que en las sociedades donde los niveles de corrupción son elevados y existe poca confianza, las industrias nacionales estén más protegidas. Así, las relaciones causales parecen ser las siguientes: al disminuir la inequidad, aumenta la confianza y se reduce la corrupción, como se indica en el gráfico VII.2. La democracia se construye mediante las reformas institucionales y, según Putnam (1993), la confianza “permite que funcione la democracia”. Se puede mejorar el respeto por el sistema jurídico mediante el simple recurso de encarcelar a los funcionarios corruptos. Hacer hincapié solamente en el respeto a la ley como solución a los problemas de la sociedad, coloca en pie de igualdad a Suecia, donde la gente cumple con las leyes porque confía en sus conciudadanos, y a Singapur, donde la gente cumple con las leyes porque tiene miedo a las consecuencias.

Gráfico VII.2  
RELACIÓN ENTRE DESIGUALDAD, DESCONFIANZA  
Y CORRUPCIÓN



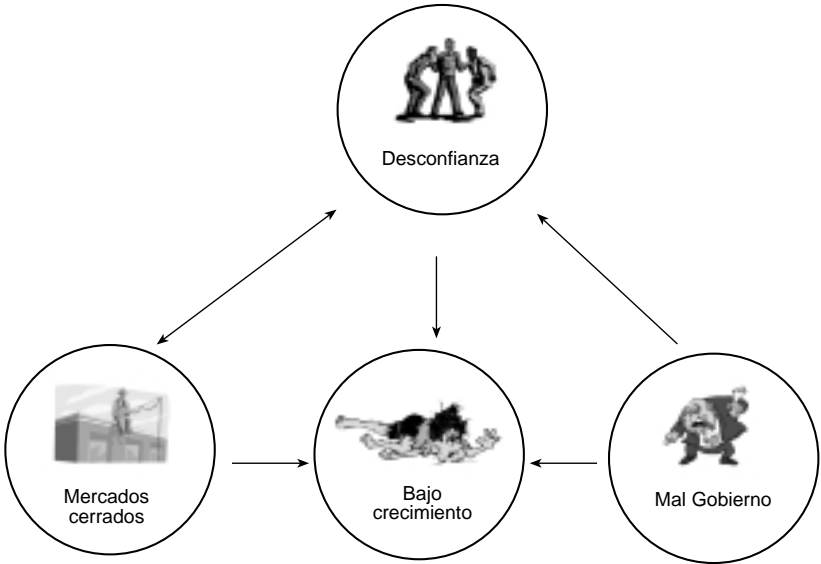
Fuente: Elaboración propia.

<sup>7</sup> El coeficiente de dos variables es de 0.022 para 32 países.

## 2. Consecuencias de la confianza y la corrupción

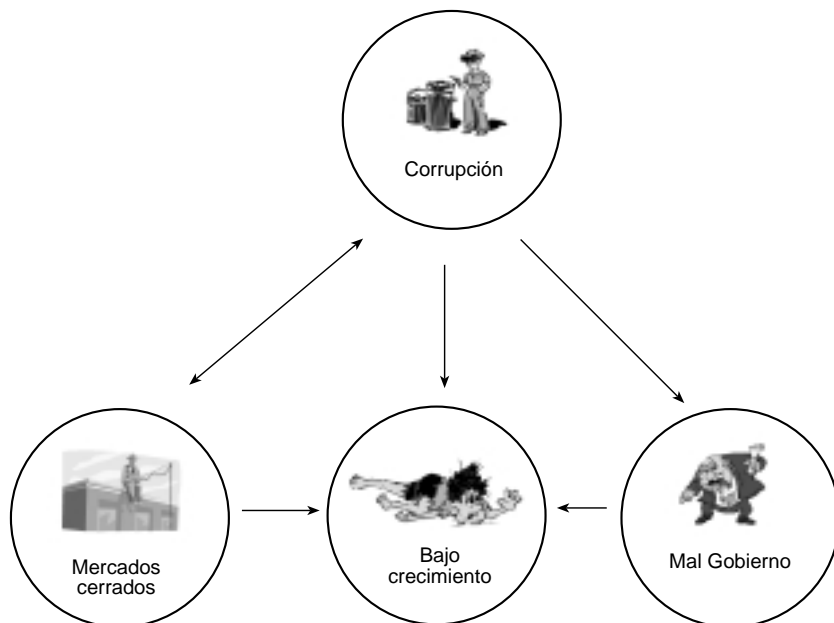
La confianza y la corrupción interesan porque inciden en la forma en que se gobiernan las sociedades y en su desempeño económico. Los gráficos VII.3 y VII.4 son diagramas de estas relaciones.

Gráfico VII.3  
RELACIONES ENTRE LA DESCONFIANZA, LA ECONOMÍA  
Y LA POLÍTICA



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico VII.4  
RELACIONES ENTRE LA CORRUPCIÓN, LA ECONOMÍA  
Y LA POLÍTICA



Fuente: Elaboración propia.

La confianza da lugar a un mejor desempeño del Estado, a una mayor apertura de los mercados y a un más alto crecimiento. La corrupción engendra exigencias de protección, un menor ritmo de crecimiento y un Estado que presta servicios adecuados a un grupo reducido e inadecuado a la mayoría de la gente.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Véanse La Porta y otros (1998); Mauro (1995); Uslaner (2001 y 2002). En el párrafo siguiente se resumen los resultados publicados en Uslaner (2001).

En los países donde la corrupción es muy marcada, la tasa de robos es elevada, hay mayor evasión tributaria, las empresas están más reguladas y el crecimiento económico es menor, al igual que el gasto del sector público —especialmente, los recursos destinados a la educación. Además, dichos países son menos estables políticamente, su sistema judicial es menos eficiente y la administración pública más burocrática. Por el contrario, los países en donde predomina la confianza son la imagen inversa de las sociedades corruptas. En ellos la tasa de evasión fiscal es menor y el gasto del sector público mayor, especialmente en educación y el pago de transferencias. Sus gobiernos son más estables, hay menos burocracia y el sistema judicial funciona mejor. Los sistemas jurídicos más sólidos son creados por gente que confía y no por delincuentes, y es más fácil asegurar el funcionamiento adecuado del sistema legal cuando la mayoría de la gente respeta las leyes sin que se la amenace con sanciones.

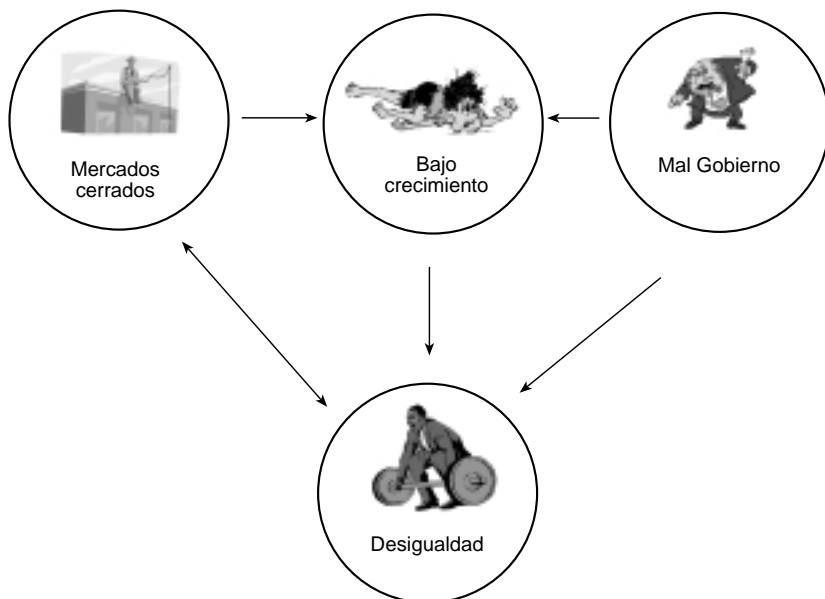
Como el grado de correlación entre la corrupción y la confianza es tan elevado, resulta difícil independizar los efectos de cada una. Sin embargo, en el presente trabajo se ha intentado hacerlo y los resultados parecen razonables desde un punto de vista intuitivo. En general, la gente observa a su alrededor y, en lo referente al cumplimiento de las leyes, sigue el ejemplo de los líderes, como lo sugiere el modelo de la descomposición. Sin embargo, las medidas de gobierno y el desempeño económico dependen mucho más de la confianza en los otros que de la corrupción. Si preocupa la corrupción por sus consecuencias para el ejercicio del gobierno y la distribución de recursos en la sociedad, entonces es preciso prestar atención primero a la confianza.

La pobreza y las desigualdades persisten porque la falta de confianza da lugar a gobiernos cuyo desempeño es negativo y que no implementan programas que podrían beneficiar a los pobres. La corrupción y, especialmente, la falta de confianza, conduce a los gobiernos a cerrar los mercados a la competencia exterior en detrimento del crecimiento económico y exacerbamiento de las desigualdades (véase el gráfico VII.5).

Estos conceptos son especialmente importantes en los países con altos niveles de corrupción. La correlación entre la confianza y la corrupción es muy alta, pero se trata de problemas distintos. Si los niveles de confianza son moderados, es posible superar algunas de las consecuencias negativas de la corrupción —de modo que la confianza es la mejor defensa contra la corrupción. Cuando los niveles de corrupción son elevados, se puede lograr mayor crecimiento económico, mayores tasas de transferencias de pagos de los ricos a los pobres, más eficiencia en el sistema judicial y mayor estabilidad política, aun con niveles moderados de confianza. La confianza no es tan importante cuando los niveles de corrupción son bajos. Si se invierte el orden

causal, la relación entre el crecimiento y, por ejemplo, la corrupción no depende del nivel de confianza.<sup>9</sup>

Gráfico VII.5  
RELACIONES ENTRE LA DESIGUALDAD, LA ECONOMÍA  
Y LA POLÍTICA



Fuente: Elaboración propia.

<sup>9</sup> El valor de  $r^2$  para el crecimiento del PIB entre 1970 y 1990 (obtenido de Penn World Tables) es de 0.510 para los 19 países con puntajes de corrupción inferiores a 7 (en la escala de 1 a 10 de Transparencia Internacional). Para los países con puntajes mayores de 7 ese valor es de 0.053. En cuanto al pago de transferencias, los valores de  $r^2$  son 0.521 (N=16) y 0.114 (N=19), respectivamente. Con respecto a la estabilidad política, los valores de  $r^2$  son 0.308 (N=11) y 0.148 (N=15). En relación con la eficiencia del sistema judicial, los países donde ésta es inferior a la media tiene un valor de  $r^2 = 0.418$  (N=12) y en aquellos en que es superior, el valor de  $r^2$  es igual a 0.565 (N=15), pero si se excluye a Brasil y Turquía el valor se reduce a 0.000. En 18 países con puntajes de confianza superiores a 0.35, el valor de  $r^2$  entre el crecimiento y la corrupción es de 0.161, y tiene una pendiente positiva sorprendentemente elevada. En los países en que el puntaje de confianza es inferior a 0.35, el valor de  $r^2$  entre las tasas de crecimiento y corrupción es 0.152, aunque el signo es negativo, como corresponde. En ambos casos, los resultados atañen a países que no tuvieron regímenes comunistas. Para un análisis de los problemas derivados de incluir a los países donde rigió o rige un régimen comunista en los análisis agregados, especialmente cuando se utilizan estadísticas económicas, véase Uslaner (2002, cap. VIII).



### 3. Recapitulación

La confianza es fundamental para comprender por qué algunas sociedades son más ricas y están mejor gobernadas que otras. La corrupción es importante, pero mucho menos que la confianza, y depende mucho más de ésta que a la inversa. Como ocurre en el modelo de la recomendación, las raíces de la corrupción por lo general se nutren de las normas culturales.

Sin embargo, las normas que se desarrollan reflejan los hechos de la vida cotidiana. Cuando los recursos de un país se distribuyen con cierto grado de equidad, existe confianza entre las personas y es más probable que se adopten medidas para mitigar las dificultades de quienes se encuentran en la base de la escala económica. Cuando la solidaridad es menor, la gente está más dispuesta a explotar a sus conciudadanos. Cuando no se siente que existen vínculos comunes entre las personas, es más fácil que las elites rapaces aprovechen la situación en su propio beneficio.

De este modo, existe un “círculo virtuoso” que conduce de la igualdad a la confianza y a su vez a la ejecución de programas que promueven una igualdad aun mayor. Sin embargo, en muchos países puede tratarse de un círculo vicioso. Si el punto de partida es una situación de desigualdades muy profundas, no se desarrollarán vínculos comunes que permitan mejorar el gobierno, aumentar el crecimiento y ejecutar programas que ayuden a los pobres en forma directa —mediante el gasto del Estado, especialmente en el área de la educación, o por medio de la redistribución de la riqueza. En tales países esto puede convertirse en un “círculo vicioso”, en el que la desigualdad genera desconfianza, corrupción, deficiencias en el desempeño del Estado y la persistencia —y quizás el agravamiento— de la pobreza y de la desigualdad, en la medida en que el capital fluye del tesoro nacional a los bolsillos privados.

Los ciudadanos de países con gobiernos autoritarios y corruptos tratan de implantar la democracia, reducir la corrupción y lograr un mayor crecimiento económico. Comparativamente, el primero de estos objetivos puede lograrse con mayor facilidad. Esto no significa restarle importancia a la democracia. Como dice el novelista y ensayista E.M. Forster (1965, p. 70), la democracia merece dos “vivas”: “uno, porque acepta la diversidad, y otro, porque permite la crítica”. Sin embargo, no es un elixir mágico. No garantiza un gobierno bueno o eficaz. No parece servir para reducir la corrupción y ni siquiera para asegurar el crecimiento económico.

Sin embargo, existen programas —especialmente, la apertura de los mercados— que sí aseguran el crecimiento económico y éste, al menos en

términos generales, genera mayor equidad económica.<sup>10</sup> Sin embargo, existe el riesgo de que el crecimiento resultante de la apertura de los mercados pueda producir mayores desigualdades. Y si se desea lograr las ventajas de esta forma fundamental de capital social —la confianza de la sociedad—, es preciso tener cuidado de no desentenderse de los más postergados. En efecto, la confianza no siempre da resultados positivos.

Si bien es más probable que en las sociedades donde impera la confianza se promuevan políticas que favorezcan la igualdad, aquélla no es necesaria para llevar a cabo políticas redistributivas. Este “círculo vicioso” puede romperse aun si no hay confianza. Si se presta atención suficiente a la promoción de la igualdad, quizás sea posible cosechar las ventajas de la confianza, y de esta manera lograr ciertos objetivos derivados de este capital social, tales como reducir la corrupción, mejorar el gobierno y lograr mayor crecimiento.

---

<sup>10</sup> Utilizando la medida de Barro de apertura comercial, se obtuvo un valor de  $r^2 = 0.446$  entre el grado de apertura del mercado y la desigualdad económica en los países donde no rigieron regímenes comunistas.

## Bibliografía

- Banfield, Edward (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, Nueva York, Free Press.
- Constable, Pamela (1999), "India's democracy in uncertain health", *Washington Post*, 21 de abril.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1996), "A new data set: measuring economic income inequality", *World Bank Economic Review*, vol. 10.
- Forster, E.M. (1965), "Two cheers for democracy", *Two Cheers for Democracy*, E.M. Forster (comp.), Nueva York, Harcourt, Brace and World.
- Fukuyama, Francis (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Nueva York, Free Press.
- La Porta, Rafael y otros (1998), "The Quality of Government", Harvard University, inédito.
- \_\_\_\_\_(1997), "Trust in large organizations", *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol.87, mayo.
- Leite, Carlos y Jens Weidmann (1999), "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth?", International Monetary Fund Working Paper, N° WP/99/85, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Mauro, Paolo (1998), "Corruption: causes, consequences, and agenda for further research", *Finance and Development*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 11 al 14 de marzo.
- \_\_\_\_\_(1997), *Why Worry About Corruption?*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- \_\_\_\_\_(1995), "Corruption and growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110.
- Mueller, John (1999), *Democracy, Capitalism, and Ralph's Pretty Good Grocery*, Princeton, Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Seligman, Adam B. (1997), *The Problem of Trust*, Princeton, Princeton University Press.
- Seligman, Martin E.P. (1991), *Learned Optimism*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Stanley, Alessandra (2001), "Rome journal: official favors: oil that makes Italy go round", *New York Times*.
- Tanzi, Vito (1998), "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures", IMF Staff Papers, N° 45.
- Uslaner, Eric M. (2002), *The Moral Foundations of Trust*, Nueva York, Cambridge University Press (<http://www.bsos.umd.edu/gvpt/uslaner/research.htm>).
- \_\_\_\_\_(2001), "Trust and Corruption", documento preparado para la Conferencia sobre escándalos políticos, pasado y presente, Universidad de Salford, Reino Unido, junio (<http://www.bsos.umd.edu/gvpt/uslaner/academic.htm>).
- Woolcock, Michael (1998), "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, vol. 27.

