

Sexta parte

Reflexiones sobre el capital social

Capítulo XIX

Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo

*Raúl Atria**

Introducción

En los últimos años se ha iniciado una amplia discusión acerca de la noción de capital social y sus potencialidades para generar nuevos instrumentos o modalidades de acción orientados a apoyar las políticas sociales, en especial aquellas destinadas a enfrentar los problemas de la pobreza. El debate en curso abarca desde los fundamentos teóricos del concepto en las distintas disciplinas de las ciencias sociales, hasta las cuestiones prácticas relacionadas con su operacionalización y medición. Si bien todavía es prematuro pronunciarse sobre el resultado final del debate, resulta interesante destacar la amplitud de las audiencias y el número de participantes en él, así como el apreciable nivel de la investigación que se está produciendo en los correspondientes campos disciplinarios y profesionales.¹

* Consultor División de Desarrollo Social, ratriab@entelchile.net.

¹ Para una revisión crítica de la rápida difusión del concepto “capital social”, véase Fine (1999), pp. 1-19. También es útil el trabajo de Portes y Landolt (2000), pp. 529-547.

Desde sus inicios, la CEPAL ha destacado la importancia de las perspectivas sociales del desarrollo, involucrándose activamente en el diseño y evaluación de las políticas sociales en la región; por ello, no ha estado al margen de este debate. Una muestra clara del interés de la CEPAL en la temática del capital social y su vinculación a la pobreza, fue la Conferencia regional que organizó, junto con la Universidad del Estado de Michigan, para revisar el estado del conocimiento en la materia y discutir la potencialidad del enfoque del capital social, en orden a contribuir a mejorar la eficacia de las políticas sociales destinadas a combatir la pobreza en la región.²

En este capítulo se examinan el concepto de capital social y las dimensiones o ejes principales que lo constituyen, y se discuten algunas estrategias posibles para potenciar su desarrollo, a fin de que los grupos sociales en situación de indigencia y pobreza en la región puedan superar esa condición.

1. Observaciones sobre el concepto de capital social

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

A partir de diversos trabajos sobre el estado del arte, que se prepararon con ocasión de la Conferencia (CEPAL, 2001), es posible observar que hay dos dimensiones o ejes principales en que se pueden alinear las distintas formas de abordar la definición del concepto.

La primera dimensión se refiere al capital social entendido como una capacidad específica de movilización de determinados recursos por parte de un grupo; la segunda, se remite a la disponibilidad de redes de relaciones sociales. En torno de la capacidad de movilización convergen dos nociones especialmente importantes, como son el liderazgo y su contrapartida, el empoderamiento.

En la dimensión de los recursos aparecen implicados la noción de asociatividad y el carácter de horizontalidad o verticalidad de las redes

² CEPAL, 2001, el nexo entre capital social y pobreza ha sido extensamente desarrollado por Deepa Narayan y sus asociados en el Banco Mundial. Véase por ejemplo, Narayan (1999).

sociales. Estas características han dado origen a la distinción entre las redes de relaciones en el interior de un grupo o comunidad (*bonding*), las redes de relaciones entre grupos o comunidades similares (*bridging*) y las redes de relaciones externas (*linking*).³

De acuerdo a ello, el capital social de un grupo social podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo en cuestión.

Los recursos asociativos que importan, para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad, son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación. La confianza es el resultado de la iteración de interacciones con otras personas, que demuestran en la experiencia acumulada que responderán con un *quid pro quo* a un acto de generosidad, alimentando un vínculo que combina la aceptación del riesgo con un sentimiento de afectividad o identidad ampliada. La reciprocidad se ha entendido como el principio rector de una lógica de interacción ajena a la lógica del mercado, que involucra intercambios basados en obsequios. La cooperación es la acción complementaria orientada al logro de objetivos compartidos de un emprendimiento común.⁴ Si bien es cierto que en la literatura suele hacerse la distinción de capital social individual, entendido como el crédito acumulado por una persona en forma de reciprocidad difusa que puede reclamar en momentos de necesidad, en esta presentación se entiende capital social como un atributo colectivo (o comunitario) de un grupo, que involucra tanto la extensión y el entrecruzamiento de las relaciones individuales de reciprocidad y confianza, como las normas e instituciones para la cooperación en el seno de un grupo o comunidad (Durston, 2000).

Combinando los ejes o dimensiones ya señalados, se tendría el siguiente cuadro, que sirve para ilustrar distintas variantes de formas de capital social.

³ La distinción proviene de Michael Woolcock (1998), pp. 151-208.

⁴ Véase John Durston, 2001, sección primera.

Cuadro XIX.1
LOS EJES PRINCIPALES DEL CAPITAL SOCIAL

Recursos asociativos	Capacidad de movilización	
	Hacia dentro del grupo (liderazgo en el grupo)	Hacia fuera del grupo (liderazgo para el grupo)
Predominio de redes sociales internas (relaciones hacia adentro del grupo)	CAPITAL SOCIAL RESTRINGIDO (A)	CAPITAL SOCIAL EN DESARROLLO (B)
Predominio de redes sociales externas (relaciones hacia el exterior del grupo)	CAPITAL SOCIAL EN DESARROLLO (B')	CAPITAL SOCIAL AMPLIADO (C)

Fuente: Elaboración propia.

Las diferencias en cuanto al capital social disponible en un grupo o comunidad, hacen que los agentes sociales miembros de éste tengan accesos también diferenciados a la información, los servicios, los recursos materiales y los bienes culturales que circulan en la sociedad. Por ello puede sostenerse, en general, que un capital social ampliado contribuye a mejorar la calidad de la vida social de un grupo y de los individuos que lo componen. Siendo así, el desarrollo del capital social conduce a la disponibilidad de capital social ampliado y, por ende, es un factor que puede ser tratado estratégicamente, lo que equivale a decir que se puede inducir el desarrollo (o la construcción, como señalan algunos autores) del capital social del grupo o comunidad.⁵

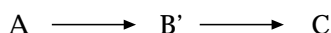
Desde el punto de vista de las posibles estrategias para desarrollar el capital social de un grupo, es decir, de las acciones que permitirían que un grupo o comunidad logre convertir capital social restringido en ampliado, habría dos posibles cursos prácticos a seguir:

El primero consiste en una estrategia de empoderamiento, es decir, de acciones tendientes a aumentar la capacidad de movilización del grupo mediante la transformación del liderazgo existente en él, en liderazgo para él. El empoderamiento es, en buenas cuentas, una estrategia que transforma la influencia que detentan algunos miembros del grupo hacia el interior de éste, en organización del grupo que le permite actuar hacia el entorno, o sea, con respecto a otros grupos o agentes externos a él. En relación con el cuadro XIX.1, esta estrategia puede representarse con la secuencia.

A → B → C

⁵ Un análisis de este proceso se encuentra en Durston (1999).

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



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

2. Capital social y pobreza

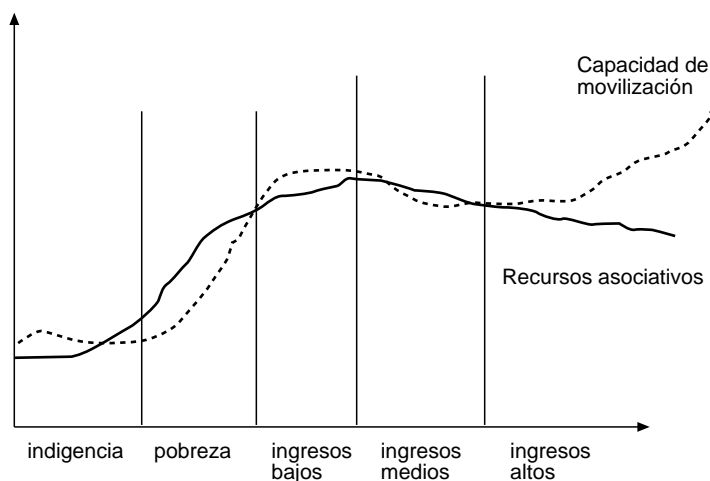
Para establecer la conexión entre el capital social, sus dimensiones y estrategias de potenciamiento con la pobreza, es indispensable abordar el tema de la distribución social del capital social. La literatura especializada sustenta, en general, la hipótesis de que esta forma de capital tiene, al igual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

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

poderosa para mejorar su propia condición económica y, por tanto, dejar las filas de la pobreza.

El gráfico XIX.1 representa, a modo de ejemplo, una distribución plausible de los dos componentes o dimensiones básicas del capital social a lo largo de tramos característicos de la distribución del ingreso. La curva en línea continua representa la distribución de los recursos asociativos, es decir, la disponibilidad de redes a que tienen acceso los miembros de los grupos ubicados en los tramos de que se trate. La curva en línea punteada representa la distribución de la capacidad de movilización de los grupos.

Gráfico XIX.1
DISTRIBUCIÓN DEL CAPITAL SOCIAL Y LA
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

3. Empoderamiento y asociatividad: implicaciones para las políticas sociales

De lo anterior, y descansando siempre en el ejemplo hipotético del gráfico XIX.1, surgen algunas implicaciones importantes que contribuyen a perfilar el tipo de políticas que parecerían más adecuadas para potenciar el capital social de los grupos en situación de pobreza.

Respecto de los grupos indigentes, el ejemplo indicaría que la estrategia apropiada tiene que descansar en los dos ejes del capital social, es decir, impulsar la asociatividad de estos grupos mediante acciones cooperativas y, a la vez, crear condiciones y mecanismos para potenciar el liderazgo en el interior de ellos. Si se considera el nivel de debilidad (o vulnerabilidad, si se prefiere esta expresión) del capital social de estos grupos,

es altamente probable que una estrategia destinada a potenciar este capital tenga que ser necesariamente un componente de una política social mucho más amplia en sus contenidos. Es incluso posible que la eficacia de este componente esté condicionada a que se alcancen logros significativos en otras áreas, tales como la educación, por ejemplo. En este caso, se estaría supeditando el desarrollo del capital social, especialmente en su dimensión de liderazgo o capacidad de movilización, a los logros educacionales en estos grupos.

En relación con lo anterior, es probable que las demandas de acceso a ciertos servicios sociales básicos (subsidios de diverso tipo, incluyendo prestaciones de salud) puedan constituir un foco de desarrollo del capital social que mejoraría la inserción de los grupos indigentes en la sociedad. En todo caso, aun frente a este posible foco de orientación de la acción colectiva, la estrategia debería incluir asociatividad y empoderamiento a la vez.

Con respecto a los grupos en situación de pobreza, es decir, que han cruzado el umbral de la indigencia, y siguiendo el ejemplo hipotetizado en el gráfico, la estrategia adecuada debería dar prioridad a su empoderamiento, para así cubrir el rezago que esta dimensión tiene con respecto a la considerable mejoría relativa de la asociatividad de estos grupos. Esto no significa que la estrategia ignore o desconozca la necesidad de impulsar la asociatividad, pero parecería claro que en estos grupos la debilidad de capital social tiene más que ver con la capacidad de movilización, y por tanto del liderazgo hacia fuera y la efectividad de las organizaciones, que con la accesibilidad a las redes sociales de diverso tipo.

Siendo ello así, la estrategia de desarrollo y fortalecimiento del capital social adquiere un mayor grado de autonomía que la anotada respecto de la estrategia análoga para los grupos indigentes. Esto no implica que ella se desconecte o desvincule de las políticas sociales dirigidas a los grupos en situación de pobreza. El tema del acceso a servicios básicos sigue siendo relevante, en igual o mayor medida que en el caso de los grupos indigentes; sin embargo, la estrategia para potenciar el capital social de los grupos pobres adquiere un mayor grado de autonomía pues, como se ha visto, estaría dando prioridad a su empoderamiento y este factor impulsa el desarrollo de un grupo social en forma genérica y no sólo con referencia a una demanda o reivindicación específica.

Las apreciaciones anteriores son ampliamente pertinentes para examinar las formas en que las estrategias e instrumentos de política derivados del concepto de capital social pueden ser abordados por los agentes públicos en un marco de superación de la pobreza. Desde esa perspectiva, es claro que el abordaje de estas cuestiones desde la esfera del Estado y sus agencias supone un importante grado de flexibilidad en el enfoque de las políticas, de manera tal que ellas puedan ser diseñadas en sintonía fina con

las características del concepto de capital social, vale decir, tomando debidamente en cuenta sus dimensiones constitutivas (asociatividad y empoderamiento) y las características de la distribución del capital social que se ajustan a la distribución del ingreso. Si los agentes públicos resuelven aplicar instrumentos derivados del enfoque de capital social para apoyar las políticas de superación de la pobreza, existen consideraciones básicas destinadas a asegurar un mínimo de eficacia en la aplicación de tales instrumentos, que tienen que ver con la forma cómo deben combinarse las dimensiones de asociatividad y empoderamiento, conforme a las situaciones específicas en que se encuentran los grupos sociales en condiciones de pobreza o indigencia, según se ha visto anteriormente.

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

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

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

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), *Capital social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago de Chile.
- Durston, John (2001), *Capital social: parte del problema, parte de la solución*, Santiago de Chile, agosto.
- _____(2000), *¿Qué es el capital social comunitario?*, serie Políticas sociales, N° 38 (LC/L.1400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.38.
- _____(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.
- Fine, Ben (1999), “The development State is dead. Long live social capital?”, *Development and Change*, vol. 30, La Haya, Instituto de Estudios Sociales.
- Narayan, Deepa (1999), “Bonds and Bridges. Social Capital and Poverty”, Policy Research Working Paper, N° 2167, Washington, D.C. , Banco Mundial, agosto.
- Portes, Alejandro y Patricia Landolt (2000), “Social capital: promise and pitfalls of its role in development”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, Cambridge University Press.
- Woolcock, Michael (1998), “Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework”, *Theory and Society*, vol. 27, N° 2.