

donación CEPAL  
24 abril 2006

Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza

---

**FLACSO - Biblioteca**

# **Aprender de la experiencia**

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

Irma Arriagada

Editora

**FLACSO . Biblioteca**



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**

Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe



COOPERAZIONE  
ITALIANA

Santiago de Chile, septiembre del 2005

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

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>	
Fecha:	24 Abril 2006
Categoría:	
Proveedor:	
Código:	13757
Denominación:	CEPAL

RECIBO	15374
Nº	13253
FECHA	2006.04.24

362.5  
A68a  
ej. 2

Diseño de portada: Andrés Hannach

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 92-1-322717-5

LC/G.2275-P

Nº de venta: S.05.II.G.93

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

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

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

## Índice

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

C. El capital social y los programas de superación de la pobreza: conclusiones e implicancias.....	37
1. El capital social como concepto para los programas de superación de la pobreza.....	37
2. Los tipos de capital social y la superación de la pobreza .....	38
3. Análisis ex ante y utilidad conceptual .....	39
4. El principio de cautela.....	40
5. El capital social y el sector público.....	40
6. Los silencios del capital social.....	42
Bibliografía .....	44

## Capítulo II

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

<i>John Durston</i> .....	47
A. ¿Qué se entiende por “programas de superación de la pobreza”? .....	47
B. ¿Qué se entiende por capital social? .....	48
C. ¿Es el clientelismo una forma de capital social? .....	52
D. ¿Por qué privilegiar referencias en el nivel municipal? .....	54
E. ¿Qué funciona? .....	55
F. Conclusiones.....	56
Bibliografía .....	57

## Segunda parte

Las experiencias.....	59
-----------------------	----

## Capítulo III

### México: Oportunidades y capital social

<i>Mercedes González de la Rocha</i> .....	61
Introducción .....	61
A. Del minimalismo a la nueva política social .....	65
B. Oportunidades para los pobres.....	70
C. Reciprocidad, intercambio y capital social .....	75
D. Oportunidades y capital social.....	81
1. Nuevas identidades: las mujeres “Progresas” .....	83
2. Rupturas y conflictos.....	84
3. Permanencia del intercambio social.....	86
4. Aislamiento social.....	88
E. Conclusiones.....	89
Bibliografía .....	92

## Capítulo IV

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

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

## Capítulo V

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

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

## Capítulo VI

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

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

B.	Presupuesto participativo de Porto Alegre: algunos de sus principales resultados.....	173
1.	PP: breves observaciones sobre la participación .....	176
2.	Elaboración del presupuesto y sus impactos: un breve comentario sobre la eficiencia del funcionamiento del gobierno .....	179
C.	Capital social y presupuesto participativo: equidad, organización social y conciencia cívica .....	180
1.	El capital social ¿es sinónimo de organización social? .....	183
2.	El capital social ¿acrecienta la “conciencia social y política” de los ciudadanos?.....	185
D.	Capital social y reducción de la pobreza en Porto Alegre .....	187
E.	Conclusiones .....	188
	Bibliografía .....	191

### Tercera parte

	Los aprendizajes .....	195
--	------------------------	-----

### Capítulo VII

#### Propuestas para el diseño de programas de superación de la Pobreza desde el enfoque de capital social

	<i>Irma Arriagada y Francisca Miranda</i> .....	197
	Introducción .....	197
A.	Matriz para el análisis de los programas sociales desde la perspectiva del capital social.....	199
1.	Preguntas iniciales .....	199
2.	El diagnóstico del capital social preexistente.....	203
3.	Impactos esperados e inesperados en el capital social .....	212
4.	Herramientas claves para programas sociales con enfoque de capital social.....	215
5.	Herramientas vinculadas a la institucionalidad .....	221
B.	Reflexiones finales sobre la sustentabilidad de los programas .....	223
	Bibliografía .....	226

	<b>Publicaciones de la CEPAL</b> .....	229
--	--	-----

## Índice de cuadros y gráficos

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

## Primera parte

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



## Capítulo I

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

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

### **Introducción**

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

## **A. Bases conceptuales**

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

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

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

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

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

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

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

Se supone que la gente pobre persigue estrategias que:

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

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

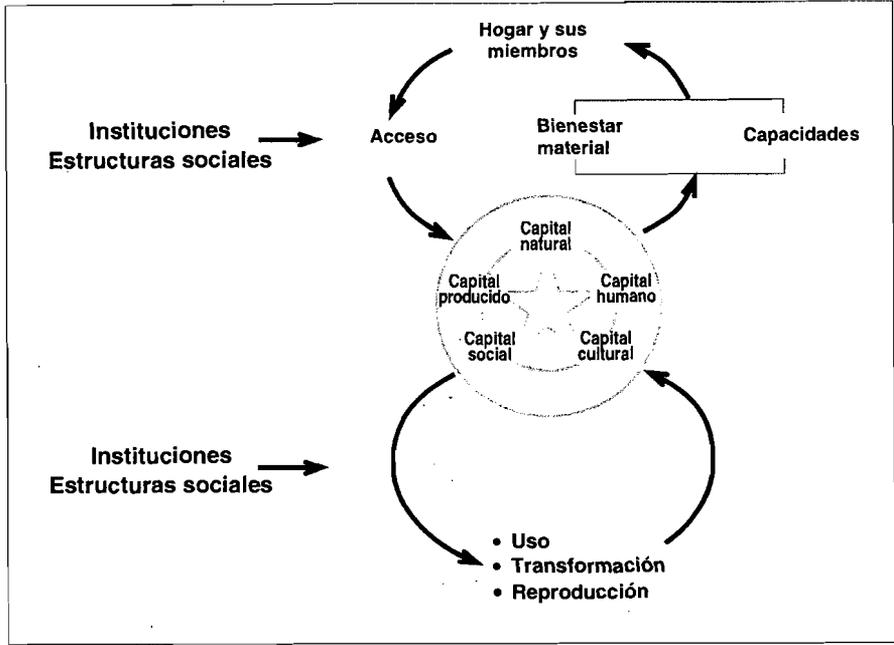
El capital social tiene implicaciones para este tema del acceso. Como activo, el capital social tiene valor en sí mismo, por ejemplo, debido al sentido de "pertenencia" e inclusión que puede dar a la persona, y al poder que puede provenir del simple hecho de ser organizado, estar conectado, o en ambos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

---

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

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

Gráfico I.1  
ESTRATEGIA DE VIDA



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Análisis ex ante y utilidad conceptual

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entre los problemas identificados, están los siguientes:

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

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

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

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

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

### Género

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

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

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

---

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

### **Poder**

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

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

### **Empleo**

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

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

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

## Bibliografía

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

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

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