

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

REG.	15374
IMP.	13253
IMP.	2006

362.5  
A68a  
ej. 2

Diseño de portada: Andrés Hannach

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 92-1-322717-5

LC/G.2275-P

N° 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

## Capítulo II

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

*John Durston*<sup>1</sup>

En este capítulo se trata un aspecto poco analizado, pero muy importante, de los programas de superación de la pobreza y de desarrollo local: el clientelismo. La exposición desarrollará cinco puntos fundamentales: ¿Qué se entiende por programas de superación de la pobreza? ¿Qué se entiende por capital social? ¿Es el clientelismo una forma de capital social? ¿Por qué privilegiar referencias en el nivel municipal?, y finalmente ¿Qué funciona?.

#### **A. ¿Qué se entiende por “programas de superación de la pobreza”?**

La definición más amplia es la de programas que tienen como objetivo elevar en forma sostenible los ingresos de personas, hogares y comunidades cuyos ingresos monetarios están por debajo de una “línea de pobreza” usualmente definida en términos de una canasta básica de víveres. Esta definición, sin embargo, está sujeta a un debate sobre si tienen derecho a este apoyo solo aquellos hogares individuales cuyos

---

<sup>1</sup> Consultor de la CEPAL, [jdurston@mi.cl](mailto:jdurston@mi.cl).

ingresos y cuya insatisfacción de necesidades básicas los hacen clasificar como pobres, o si se debe trabajar con comunidades con ingresos promedios pobres, aunque algunas familias tengan ingresos por sobre la "línea". Este enfoque permite aprovechar ciertos recursos y fortalezas intangibles de cada comunidad, como el capital social.

Otro elemento se relaciona con la tendencia actual a expandir la definición de pobreza más allá de un indicador de ingreso monetario. Esta tendencia tiene varias aristas: la necesidad de incluir formas de consumo directo que complementan el ingreso monetario propiamente tal; la ampliación de la dicotomía pobres-no pobres al concepto de "calidad total de vida" en que se valoran necesidades humanas tales como la sociabilidad y la subjetividad; y la percepción de la pobreza como un fenómeno de exclusión social con características multivariantes, sistémicas y complejas, en que la exclusión de redes sociales de influencia, de la información, del sistema de justicia y del de representación política, y otros, forman parte de la problemática que debe ser abordada.

En estos enfoques, el análisis de la relevancia del capital social para la evaluación de esfuerzos de superación de la pobreza debe abarcar aquellos programas que aportan al protagonismo de sectores y actores sociales excluidos y de bajos ingresos en, por ejemplo, el sistema educativo, la seguridad ciudadana y la calidad de vida, mediante el apoyo a la producción de bienes colectivos, como infraestructura social local, y beneficios intangibles relacionados con la superación del síndrome de la pobreza en sentido amplio, sin perder el objetivo central de mejoramiento del bienestar material y el ingreso monetario.

## **B. ¿Qué se entiende por capital social?**

El modelo de capital social que elaboramos con algunos colegas en la CEPAL puede resumirse en los siguientes términos. El capital social es el contenido de ciertas relaciones e instituciones sociales, caracterizadas por conductas de reciprocidad y cooperación y retroalimentadas con actitudes de confianza.

Algunos de estos conceptos clave requieren explicación. La reciprocidad involucra transacciones que son relacionales, y no mercantiles. Es decir, consta de intercambios cuyo propósito es construir y fortalecer una relación social sobre la base de favores y regalos, en contraste con un típico intercambio de valor equivalente en el mercado, que es anónimo e instantáneo. La cooperación, a su vez, es la acción complementaria orientada al logro de objetivos compartidos de un emprendimiento común. La confianza se define aquí como la disposición a entregar a otras personas el control de bienes propios.

El capital social tiene múltiples dimensiones, formas y propietarios. La interacción entre lo individual y lo colectivo o institucional puede producir sinergias o bien conflictos. En lo más fundamental, el capital social también puede visualizarse como la estructura social de la economía (Bourdieu, 2001): las formas más comunes de capital social son aquellos grupos y asociaciones que han logrado vincularse y cooperar para competir con otros. Excepción hecha del capital social societal, los diversos tipos de capital social no son buenos para todo el mundo, sino para aquellos que lo poseen. Lo más común es la utilización del capital social individual y colectivo para promover los intereses de ciertas familias, grupos y clases.

El capital social se concreta de maneras muy diferentes. Esto ha conducido a varios especialistas a proponer diversas tipologías del capital social. En nuestros estudios nos han parecido útiles, para la conceptualización, unos cinco tipos, muy diferentes entre sí. En primer lugar, está el capital social individual, que consta de contratos diádicos informales (entre dos personas) y redes egocentradas (pertenecientes a una persona en particular). Estas redes personales incluyen vínculos que son socialmente 'horizontales' (entre personas que pertenecen al mismo grupo, comunidad o estrato socioeconómico) y 'verticales', entre personas con cuotas desiguales de poder.

Diferente es el capital social *grupal*, que es la capacidad de un grupo de funcionar como equipo, lo que aporta beneficios a todos sus miembros. Otra forma colectiva la constituye el capital social comunitario, que es la suma de redes existentes entre vecinos y también la institucionalidad formal e informal que ellos han construido para enfrentar desafíos comunes. Los fines de esta institucionalidad comunitaria son la legitimación de líderes; el control social de miembros y líderes; promover la cooperación coordinada y el trabajo en equipo; la resolución de conflictos; y la gestión de recursos comunes. Esta institucionalidad puede producir bienes colectivos o públicos, pero los resultados positivos nunca son garantizados por el solo hecho de existir capital social comunitario en las formas descritas.

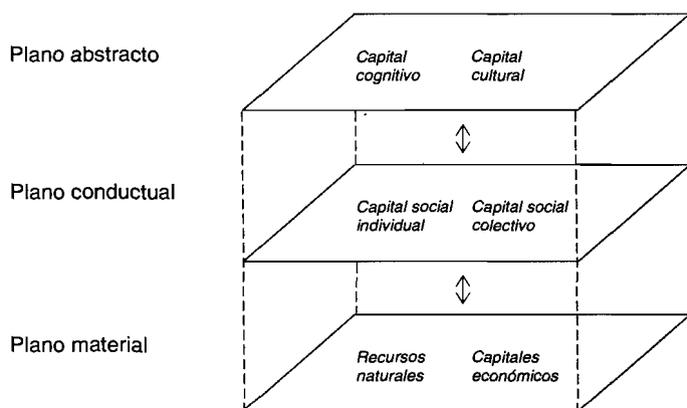
El capital social de puente, por su parte, consta de alianzas entre micro localidades y entre organizaciones de base, mientras que el capital social societal consta de las estructuras sociales que funcionan para todos (por ejemplo, una institucionalidad pública sin corrupción).

### **Tres planos del sistema**

No deseamos, sin embargo, exagerar la importancia del capital social. Este es una parte entre varias de un modelo más amplio, que se fundamenta en el concepto de sistemas complejos adaptativos basados en

múltiples actores. Si pensamos, por ejemplo, en un territorio municipal como un sistema socioeconómico y político, el capital social es sólo uno de varios activos (véase el gráfico II.1) que los actores (individuales y colectivos) movilizan para realizar emprendimientos. Estos varios activos pueden ser clasificados según sean materiales (recursos naturales y económicos), conductuales (los comportamientos sociales e interacciones de las personas, y las relaciones producidas por estas interacciones) o abstractos. Entre los activos intangibles en el plano abstracto se encuentra, primero, el “capital cultural”, es decir, el sistema simbólico de visiones del mundo y del ser humano y las normas y valores que complementan los comportamientos socialmente aceptados; y, segundo, el capital cognitivo, vale decir, el conocimiento y las destrezas adquiridas.

Gráfico II.1  
TRES PLANOS DE RECURSOS EN EL SISTEMA SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

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

Por ejemplo, esta definición, a diferencia de las de North, Putnam, Fukuyama y otros, que ponen el acento en aspectos culturales, valóricos,

simbólicos y abstractos, no incluye las normas ni la cultura como partes del capital social. En esta definición seguimos a Coleman y a Bourdieu, que ven el capital social como un recurso de las personas, los grupos y las colectividades en sus relaciones sociales. Al poner el acento causal en las culturas entendidas como sistemas normativos y cosmovisiones, los primeros se acercan peligrosamente a un simplista "determinismo cultural", descuidando la variabilidad y volatilidad de los sistemas normativos, es decir, la facilidad con que estos son reelaborados como reacción a cambios en las estructuras sociales y en respuesta a otros cambios en el entorno.

Al definir capital social de esta manera no estamos negando toda importancia a lo cultural y lo cognitivo, sino que lo estamos distinguiendo heurísticamente para facilitar el análisis de las diferencias e interrelaciones entre estas distintas formas de capitales intangibles. Una conclusión inevitable de la eterna discusión entre estos "culturalistas" y "sociologizantes", es que los subsistemas cultural y social están interactuando constantemente: no es que uno determine al otro o que se reproduzcan permanentemente sin modificarse. Esto se entiende mejor si se piensa que hay tres planos de un solo gran sistema sociocultural. En la propuesta presentada aquí, hemos ubicado al capital social en el plano conductual de las relaciones y sistemas sociales, y al capital cultural en el plano abstracto, junto con el capital humano (véase el gráfico II.1).

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

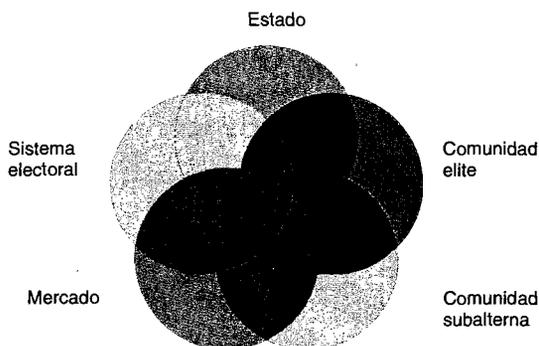
Cabe subrayar, finalmente, que las conductas sociales reciben importantes refuerzos desde el plano abstracto y simbólico de las normas y valores, pero estas influencias no constituyen una determinación inmutable e implacable.

Al seguir con el enfoque de sistemas sociales complejos como el marco mayor del capital social, otro concepto relevante es el de interfaz, un área de intercambio entre dos o más subsistemas. El concepto de interfaz es útil para enmarcar el análisis de actores, con sus capitales y sus estrategias, en el contexto de programas de intervención pública.

Una interfaz social "ocurre en puntos donde intersectan diferentes mundos vitales o campos sociales" (Long, 2001). Es el escenario de una constante reconstrucción de las respuestas y percepciones de diversos actores en torno de los encuentros y conflictos que ocurren en esa interfaz.

En una interfaz, las negociaciones suelen ser efectuadas por líderes o agentes que "representan" a sus grupos o a sus instituciones. Aquellos que desarrollan destrezas en el manejo de estas posiciones ambivalentes llegan a ser hombres nexos o brokers, y pueden derivar de ellas ventajas personales. La intervención planificada llega a formar parte de las oportunidades y obstáculos de las estrategias sociales de las personas cuyos mundos o campos sociales son intervenidos. Emergen nuevas formas de interacción, nuevos discursos y nuevas estrategias. El resultado es la producción de acuerdos informales o "políticas de facto", como resultado de los intentos de agentes de terreno por responder simultáneamente a los niveles centrales y a la necesidad de lograr una confluencia de sus propias estrategias con las de sus "beneficiarios". En el gráfico II.2, las interfaces son las áreas de intersección de las diversas "esferas de acción" del sistema territorial municipal.

Gráfico II.2  
INTERFACES ENTRE ESFERAS DE ACCIÓN



Fuente: Elaboración propia.

### C. ¿Es el clientelismo una forma de capital social?

La omnipresencia de relaciones clientelares en el quehacer estatal obliga a poner en tela de juicio la estrategia de fortalecer la competitividad productiva de los pobres sin el complemento necesario de su empoderamiento como actores sociales, y a cuestionar el optimismo respecto de las posibilidades de buena gobernanza en contextos de clientelismo. El clientelismo tiene raíces profundas: la relación de interfaz social patricios-plebe era parte esencial de la estructura social de la

república de Roma. También es un fenómeno ubicuo: tiene una fuerte presencia en casi todos los sistemas políticos nacionales del globo.

El clientelismo, en sus diversas y variadas manifestaciones, es a menudo la forma principal de participación de las comunidades y barrios pobres en el gobierno, en el mundo real. El diálogo patrón-cliente es, en muchos territorios municipales, "el lenguaje de la interfaz" entre el Estado y los sectores populares (Miranda y Monzó, 2003). En estos acuerdos en el mundo político, la reciprocidad asimétrica es acompañada por discursos de vínculos solidarios y de amistad, pero sus términos suelen ser negociados duramente y hasta escritos y firmados (porque existe poca confianza en las promesas de los políticos).

Por ser considerado un fenómeno antidemocrático, el clientelismo político es un tema tabú, con prohibición de ser tratado explícitamente en las evaluaciones oficiales de programas de superación de la pobreza. Pero existen formas de clientelismo que son características de los sistemas democráticos electivos. Aunque distan de lo ideal, no pueden ser ignoradas o solo condenadas, sino que deben ser analizadas e intervenidas.

El clientelismo paternalista pasivo combina aspectos autoritarios, tecnocráticos y partidarios. Estos pueden ser interdependientes o complementarse, porque comparten el mito de la incompetencia de los llamados "beneficiarios" de los programas antipobreza estatales. El autoritarismo y la tecnocracia dan lugar a las "soluciones informales" que ofrece el clientelismo partidario, debido a los obstáculos que ponen a las personas pobres y de poca influencia individual para acceder a recursos públicos. Esta forma de clientelismo impide que los beneficiarios desarrollen capacidades de autogestión, y que tengan éxito en sus emprendimientos y proyectos, ya que la relación real con los beneficiarios se basa en la recepción pasiva de prebendas por parte de estos. Estas prebendas son a su vez la base de la reciprocidad en el cumplimiento de instrucciones a los clientes de otorgar votos a sus benefactores. Esta institucionalidad informal es capaz de absorber cualquier intento de reforma formal del gobierno central.

El semiclientelismo, en cambio, es una alianza de comunidades y organizaciones subalternas con sectores reformistas en el interior, por una parte, del aparato estatal, y de los partidos, por otra. Se basa en un acuerdo de cambio hacia mayores niveles de control por parte de la clientela. Emerge cuando hay ventanas de oportunidad en que se conjuga la presencia de varias condiciones favorables: movimientos de base, elecciones democráticas y ascendencia de políticos progresistas. Las comunidades subalternas (o facciones grandes en ellas) apoyan a estos reformistas cuando acumulan suficiente información para confiar en el éxito de esta propuesta de alianza (Fox, 1996).

El semiclientelismo es clave, porque abre la posibilidad de una transición rápida del sistema sociopolítico en un territorio municipal hacia mayores niveles de democracia y de superación de la pobreza. También hace posible la desarticulación de las instituciones de clientelismo pasivo porque, en contraste con estas, privilegia y promueve la elaboración de propuestas y la capacidad de negociación por parte de los "clientes".

El clientelismo es más que un intercambio de favores por votos. Como un conjunto de relaciones personales —con elementos de afecto y reciprocidad difusa— que opera cual una extensión de las redes de ayuda mutua, cabe plenamente en el marco conceptual del capital social expuesto anteriormente, como una forma vertical, asimétrica, de capital social individual. Aplicar este marco puede ayudarnos a entender mejor el complejo y cambiante fenómeno del clientelismo político en las comunidades campesinas estudiadas.

Es difícil realizar plenamente un "sistema de participación" dentro de un programa público, aunque la reforma venga con instructivo presidencial, si ya existe un sistema de participación general, el electoral, de carácter clientelista. Los nuevos mecanismos y discursos pueden afectar la marcha del sistema mayor, o pueden ser neutralizados por la institución de relaciones informales.

#### **D. ¿Por qué privilegiar referencias en el nivel municipal?**

Es en el sistema territorial municipal donde la sociedad de masas se revela como un entramado de relaciones cara a cara, de actores específicos con estrategias en coevolución. Las estrategias de actores dominantes coevolucionan con las de los subalternos en un proceso que tiene aspectos tanto rápidos como lentos. Es, además, "donde ocurre el encuentro entre el programa y sus destinatarios" (Raczynski y Serrano, 2003).

Concebimos el territorio municipal como un gran sistema complejo adaptativo, similar a un ecosistema, cuyas transformaciones emergen de la coevolución de estrategias de numerosos actores. El sistema del territorio municipal está compuesto por decenas o cientos de subsistemas en lo micro local: barrios y comunidades urbanas y rurales, sectores ricos, medios y pobres, con identidades diferenciadas: ámbitos en que las personas interactúan cara a cara.

Que estas diversas facetas de la realidad territorial "local" conformen un solo sistema complejo significa que las agencias del Estado central deben prepararse para intervenir y participar en el sistema político municipal, si pretenden lograr impactos positivos duraderos. Lograr un conocimiento profundo de las dinámicas positivas y negativas del

clientelismo, de procesos recientes de plena incorporación de sectores “de segunda clase” —como los pueblos indígenas, los jóvenes y las mujeres— y de la memoria social local sobre movimientos sociales es parte de esta intervención. Este cable a tierra es un elemento esencial para elaborar lineamientos de acción en el mundo real.

## E. ¿Qué funciona?

Se han propuesto tres líneas de acción interrelacionadas para las agencias externas: fortalecer las instituciones comunitarias pobres en programas públicos, implementar un empoderamiento formal; y robustecer el vínculo personal en las relaciones entre el agente y la comunidad (Durston, 2002). De esta forma, intervenir el sistema sociopolítico municipal con la incubación de actores débiles y contrarrestar intentos de aplastar la autonomía de actores pobres, moviendo influencias en niveles superiores del Estado, es clave para concretar esta estrategia tripartita.

Pero el clientelismo siempre contraataca cuando ve amenazado su control sobre los recursos y sobre el sistema sociopolítico. Solo en el mediano plazo es posible saber si la acumulación de distintos tipos de capital social por comunidades subalternas puede o no conducir a una salida sustentable de la pobreza. Solamente un tiempo de experimentación, con garantías y mecanismos para ejercer derechos por parte de las comunidades subalternas, posibilita la co-evolución de estrategias novedosas y puede desencadenar una fase de transición muy rápida hacia un sistema local más democrático.

Participar en una sola campaña electoral, por ejemplo, no es suficiente para afirmar que un movimiento social fue creado “en probeta” por un programa externo, o que nació de una necesidad instrumental de otros actores, y que puede consolidarse como una fuerza política orgánica y un interlocutor obligado, capaz de resistir los embates de aplastamiento o de cooptación por parte de los clientelismos establecidos.

Por eso en México, como en otros países, se bloquea el control municipal de los recursos (González de la Rocha, 2003). Esto requiere generalmente un fuerte apoyo presidencial y una abundancia de fondos para evadir los clientelismos preexistentes. Para muchos países, promover el desarrollo local democrático es algo paradójico, porque equivale a imponer desde el gobierno central las reformas formales en el nivel provincial o municipal.

Nuevas reglas del juego, que garantizan y hacen operativos los derechos de los beneficiarios de programas antipobreza a participar en su

gestión, son una herramienta importante para actores sociales débiles, pero sus efectos reales y sustentables son inciertos. Como señala Putnam (1993) para el caso de la descentralización italiana, las normas y relaciones sociales informales como el clientelismo, compenetrán las organizaciones formales cambiando su funcionamiento real.

Sin embargo, esta realidad tiene dos matices importantes. El típico ciclo de apertura política y represión es un espiral acumulativo de aprendizajes colectivos populares (Fox, 1996). Los beneficiarios de programas participativos aprenden gradualmente a utilizar nuevas reglas. Si los derechos están, ellos se usarán cuando las coyunturas lleguen a ser propicias (Berdegú, 2001).

## **F. Conclusiones**

El enfoque sistémico de combate al clientelismo mediante el fortalecimiento de formas propias de capital social colectivo de comunidades subalternas propicia, en conclusión, una combinación de reglas nuevas y de alianzas que pueden fortalecer a actores populares en el sistema territorial municipal.

Sin embargo, la intervención propuesta es parte de una pugna entre dos visiones de la modernización del Estado. Una plantea como primera prioridad la erradicación de la corrupción por medio de una serie de procedimientos y la otra propone una mayor delegación de autonomía responsable a los agentes de terreno. Pero en algunos casos las violaciones a las reglas permiten lograr los efectos propuestos en beneficio de los pobres, porque las reglas que presuponen una falta de probidad limitan excesivamente la libertad de acción necesaria.

A la opinión pública, los medios de comunicación y las elecciones libres frecuentes les cabe un importante papel para evitar que el compromiso personal de la gente con la comunidad degenere en corrupción. Por ejemplo, la historia exitosa de los presupuestos municipales participativos de Porto Alegre (Navarro, 2003) cambió todo el sistema de representación electoral regional, y no solo un programa interno de participación circunscrito.

La incorporación de mujeres en la institucionalidad pública municipal y micro local está produciendo importantes avances para el conjunto, en cuanto a la no tolerancia de la corrupción. La autoincorporación de este y otros sectores antes excluidos está constituyendo un avance en la acumulación de capital social comunitario en el territorio municipal, que ha forzado aperturas en los estilos patriarcales y secretos de gestión del quehacer público.

Finalmente, la retroalimentación constante entre los tres planos del sistema (concreto, conductual y abstracto) y estos tres tipos de activos movilizados por los actores sociales, es lo que justamente hace posible una estrategia de superación permanente de la pobreza mediante alianzas que integran recursos materiales, sociales y superestructura ética.

## Bibliografía

- Berdegú, Julio Antonio (2001), "Cooperating to compete: associative peasant business firms in Chile", tesis de doctorado, Wageningen, Universidad de Wageningen.
- Bourdieu, Pierre (2001), *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Durston, John (2002), "Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe", 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), R. Atria y M. Siles (eds.), 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.
- 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.
- Long, Norman (2001), *Development Sociology: Actor Perspectives*, Nueva York y Londres, Routledge.
- Miranda, Francisca y Evelyn Monzó (2003), "Capital social, estrategias individuales y colectivas. El impacto de programas públicos en tres localidades campesinas", *serie Políticas sociales*, N° 67 (LC/L.1896-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.53.
- Navarro, Zander (2003), "Brasil: Desenvolvimento redistributivo e capital social: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre, Brasil", 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.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- 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.

