

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



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.

BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	24 Abril 2006
Categoría:	
Procedencia:	
Código:	13757
De origen:	CEPAL

RECIBO	15374
LIBRO	13257
FECHA	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

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

Resumen	11
Abstract	13
Introducción	15
Primera parte	
Aproximaciones conceptuales sobre capital social y los programas para la superación de la pobreza	19
Capítulo I	
Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y los programas de superación de la pobreza	
<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

Publicaciones de la CEPAL	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 IV

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

FLACSO - Biblioteca

*Dagmar Raczyński¹
Claudia Serrano²*

Introducción

En este trabajo se analiza el vínculo entre capital social y pobreza a la luz del análisis de cuatro programas de superación de la pobreza implementados en Chile en la década de 1990. Se sostiene que el enfoque del capital social constituye un marco útil para el desarrollo de programas de superación de la pobreza, siempre y cuando se especifique y aclare el contenido del término, usado en abundancia en la literatura y la planificación social en los años recientes. En la línea de precisar y hacer operativo el concepto de capital social en las políticas de desarrollo, se presenta una matriz analítica que aporta tanto al diseño como al seguimiento de políticas y programas de combate a la pobreza, con el objeto de ponderar los obstáculos y facilitadores que se enfrentan en orden a incorporar la perspectiva del capital social. Al mismo tiempo, este texto pretende destacar en términos prácticos aquellos ejes o ámbitos de

¹ Consultora de la CEPAL, Asesorías para el desarrollo, raczynski@asesoriasparaeldesarrollo.cl.

² Consultora de la CEPAL, Asesorías para el desarrollo, serrano@asesoriasparaeldesarrollo.cl.

trabajo de los programas sociales considerados centrales para un enfoque de este tipo. Los programas analizados son Chile Solidario, Chile Barrio, Seguridad Ciudadana en las poblaciones La Legua y La Victoria, y los programas del INDAP de apoyo a productores rurales pobres.

El documento se divide en tres secciones. En la primera se precisa nuestra mirada al tema del desarrollo y el concepto de capital social. En la segunda se analiza la presencia de una perspectiva de capital social en las políticas y programas de superación de la pobreza en Chile en la última década. En la tercera sección, finalmente, se presenta las conclusiones y se formula un conjunto de lecciones y aprendizajes.

A. Acerca del concepto de capital social y desarrollo

1. Necesidad de precisar el concepto de capital social

El concepto de capital social se refiere a las relaciones sociales, los vínculos y la sociabilidad. El concepto se nutre de lo que es el corazón de la sociología: los vínculos entre la persona y la sociedad, la acción social, cómo vivir en común, cómo actuar en forma cooperativa para alcanzar propósitos compartidos, cómo evitar la fragmentación y la atomización.

El capital social se realiza y manifiesta por medio de relaciones sociales, pero lo que le da especificidad es la noción de capital en el sentido económico del término. Esto es, en cuanto recurso que puede ser activado para generar mayor riqueza, entendida esta como bienestar y éxito en los emprendimientos de los individuos, grupos o sociedades, teniendo en cuenta que dicho recurso no es solo material y tangible, sino que tiene importantes componentes socioemocionales, como por ejemplo, la autoestima, el reconocimiento y el ejercicio de influencia, autonomía, poder y control.

El capital social se suma a los recursos productivos tradicionalmente reconocidos: recursos naturales, capital físico, capital financiero y capital humano; este último comprende: educación, experiencia, habilidades sociales, información y conocimiento. Los recursos naturales, físicos y financieros están fuera de las personas, mientras que el capital humano es de la persona, a título individual. El capital social, por su parte, se deposita en las relaciones sociales. Su activación no depende de una, sino de dos o más personas. Las relaciones sociales, que son la base del capital social, suponen un marco de confianza y reciprocidad, y se traducen en un actuar conjunto: cooperación para lograr propósitos o fines compartidos.

En la literatura sobre el capital social se hacen numerosas distinciones que presentan notables ambigüedades, diferencias y, en

ocasiones, contradicciones acerca del contenido, significado y ámbito del concepto. Algunos sitúan al capital social en el nivel concreto de las relaciones sociales que tienen lugar, mientras que otros lo hacen en el nivel sociocultural y normativo, aludiendo a contextos que favorecen o no la cooperación y la sociabilidad. Algunos destacan el aporte del capital social a la integración social y otros afirman que no todo el capital social, ni todos los tipos de capital social tienen necesariamente efectos positivos. El capital social se define a veces por sus funciones (para qué sirve), y otras veces por sus condicionantes (qué se requiere para que se desarrolle). Hay quienes ponen atención en las relaciones sociales que se movilizan y quienes resaltan los resultados que se obtienen. Algunos lo visualizan como una acumulación (stock) de confianza y expectativas de reciprocidad y otros como un flujo de relaciones e intercambios. Algunos otorgan un papel crucial a las reglas formales y a las instituciones, mientras que otros ponen el acento en los aspectos cognitivos relacionados con la interiorización de normas y reglas informales. Hay quienes afirman que se puede crear capital social, pero hay otros que sostienen lo contrario.

El capital social favorece la acción colectiva, pero no toda acción colectiva es manifestación de capital social. Para algunos, su uso reiterado no contribuye a menguarlo o extinguirlo, como en otras formas de capital, sino a acrecentarlo: la reiteración de la experiencia produciría más confianza y esta, a su vez, mayores intercambios y beneficios; para otros, eso no es necesariamente así y el capital social se puede deteriorar con su uso.

Pese a la amplia gama de miradas, es posible consignar algunos importantes puntos de acuerdo:

- el capital social contiene recursos o activos que permiten ampliar las oportunidades de las personas;
- entre los beneficios atribuidos al capital social, los hay de índole económica o material y de índole sociopolítica;
- el capital social constituye un bien público, en el sentido de que no es propiedad de nadie en particular y que nadie puede llevárselo o manipularlo a su entera voluntad;
- el capital social tiene en consideración aspectos subjetivos, valóricos y culturales, tales como las expectativas, creencias y valores con respecto al otro y a las posibilidades de actuar en común, y se asocia a los conceptos de confianza, reciprocidad y cooperación;
- el capital social se encuentra enmarcado por un conjunto de reglas formales o informales, que de ser internalizadas y repetidas se institucionalizan;

- el capital social es un intangible y resulta difícil de diagnosticar y medir;
- el capital social no es único ni homogéneo.

Hay tipos o formas distintas de capital social según las características de las relaciones sociales que lo generan, aspecto que se debe tener en cuenta a la hora de planificar programas de desarrollo. A partir del trabajo pionero de Granovetter (1973) sobre las "fortalezas de los lazos débiles", se ha planteado la diferencia entre el capital social derivado de lazos fuertes y el capital social originado en lazos débiles. Los lazos fuertes son relaciones sociales informales, cara a cara, recurrentes en la vida cotidiana y cargadas de afectividad. Los lazos débiles, por su parte, son los que conectan a las personas, familias o grupos con otros fuera o más allá del grupo unido por lazos fuertes. Mientras los lazos fuertes constituyen refugio y apoyo ante condiciones difíciles, forman a la persona y están en el origen de emprendimientos del grupo para mejorar sus condiciones de vida, los lazos débiles conectan con otros que muchas veces tienen una experiencia e historia distintas, y recursos diferentes a los del grupo, que combinados con los de este conforman un capital social que favorece la superación de la pobreza. Los grupos y segmentos de población que solo disponen de lazos fuertes se encierran sobre sí mismos haciendo difícil que superen su situación. En esta misma línea, el Banco Mundial (Woolcock, 1998; Narayan, 1999) distingue entre capital social de unión (*bonding*), que equivale a lazos fuertes, y capitales sociales de puente (*bridging*) y de escalera (*linking*). El capital social de puente establece vínculos horizontales entre organizaciones asociativas de segundo nivel y apoya la formación de alianzas y coaliciones. El capital social de escalera facilita las relaciones de cooperación, en que el poder y el grado de control de una de las partes son mayores que los de las otras. Ambos tipos de relaciones, de puente o de escalera, representan un capital derivado de lazos débiles. Es una acción cooperativa con personas menos cercanas que facilita el acceso a recursos nuevos y aumenta las posibilidades de superar situaciones de pobreza.

Durston (1999, 2003) señala que la unidad que posee activos de capital social puede ser el individuo, el grupo, la comunidad y la sociedad, y diferencia entre:

Capital social individual: se refiere a las relaciones de confianza y reciprocidad que tiene la persona y de la que derivan beneficios. Por ejemplo, relaciones en el interior de la familia, redes de búsqueda de trabajo, redes de apoyo para el cuidado de los hijos, y otras. Son relaciones con características de un contrato diádico, que se extienden a través de redes egocentradas. Estas redes pueden ser entre iguales o con personas en otra posición social.

Capital social grupal: alude a diversas redes egocentradas que se cruzan, de modo que todos se conocen, son amigos, existe una experiencia compartida, alta confianza y reciprocidad frecuente. Predominan los contactos cara a cara. Se trata casi siempre de redes entre iguales y de lazos fuertes. Es el grupo el que deriva beneficios provenientes de su unión y trabajo conjunto.

Capital social comunitario: se refiere al que tiene un asiento territorial o funcional. La membresía no depende del reclutamiento de una persona, sino de una vecindad estable o de una comunidad de intereses definida por un objetivo común. Internamente hay relaciones fuertes y débiles. El capital social comunitario puede haberse generado por experiencias exitosas de trabajo colaborativo en el pasado. Cuando su acumulación es significativa, existe como costumbre casi natural y cuenta con estructuras normativas implícitas. Cuando es más nuevo, requiere acuerdos en cuanto a objetivos comunes, compromisos claros, liderazgo, división del trabajo, reglamentación y sanciones explícitas.

Capital social societal: concierne a activos intangibles que configuran un contexto más o menos favorable a la existencia y generación de capital social; por ejemplo, el predominio de relaciones sociales competitivas o cooperativas, cerradas o abiertas, inclusivas y tolerantes o excluyentes y discriminatorias de otros.

Sintetizando, en este trabajo se adopta la siguiente definición de capital social:

“Capital social es el conjunto de relaciones sociales asociativas y de cooperación basadas en la confianza y la reciprocidad, que permiten a las personas, en este caso las personas y segmentos pobres, ampliar su campo de oportunidades, al derivar de él activos y beneficios individuales y grupales”.

Resulta importante señalar que el capital social no es un activo propio ni peculiar de los sectores pobres, aunque todos los estudios demuestran que para estas personas y familias, en un contexto de privación y carencias, el actuar colectivo resulta fundamental para un mejor manejo/aprovechamiento de las oportunidades.

2. Capital social, similitudes y diferencias con otros conceptos

Resulta importante diferenciar el capital social de otros conceptos con los que a veces se confunde, pero que desde nuestra perspectiva son distintos.

a) Capital social y relaciones sociales

No cualquier relación social es capital social. El capital social supone relaciones sociales, formales o informales, que tienen cierta permanencia y regularidad, se cimientan en lazos de confianza y apoyan la cooperación y la solución conjunta de problemas.

b) Capital social, capacidades y empoderamiento (*empowerment*)

Las capacidades y el empoderamiento individual (autoestima, habilidades sociales, manejo de información, seguridad en sí mismo, y otros) son parte del capital humano y no son capital social. Pueden, y en muchas ocasiones así ocurre, ser materia prima o insumo que contribuye a la expansión del capital social.

c) Capital social y participación social

La participación social es, al mismo tiempo, tanto un fin de la política social —en cuanto refleja a la “ciudadanía en acción” (habitantes que conocen y asumen sus derechos y deberes)— como un medio que contribuye a ampliar dicha ciudadanía y mejorar la sintonía entre la política pública y las necesidades y prioridades de los habitantes. La participación social se refiere al involucramiento directo y activo de los ciudadanos en iniciativas o proyectos de bien común. Se realiza principalmente en el ámbito comunitario, y da cuenta de una motivación socioterritorial porque incide en la vida del lugar. La participación se liga al capital social, sin embargo, no es per se constitutiva de capital social y puede darse el caso de acciones de interés estrictamente individual, de trayectorias de carácter político o de espacios de liderazgo alejados de los ámbitos de la confianza y la reciprocidad.

d) Capital social, ciudadanía y compromiso cívico

El concepto de ciudadanía se vincula a derechos y deberes de las personas. El concepto se entrecruza, pero es distinto, al de capital social. Ambos se relacionan con umbrales de dignidad y calidad de vida. Ciudadanía refiere a los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos y usuarios de las políticas públicas y a su participación y control de la acción del Estado. Al estar ligado el capital social a la capacidad cooperativa de las personas, contiene una semilla fértil de expansión de la ciudadanía, así como el interés y compromiso por los asuntos de bien público.

e) Capital social, sociedad civil y asociatividad

Se ha vinculado el concepto de capital social al de organizaciones y asociaciones propias del área privada o no gubernamental, incentivadas por motivaciones de interés público. Estas entidades intermedias son eficientes colaboradoras de las redes ciudadanas, pero en sí mismas no

son necesariamente portadoras de capital social. En este sentido, el número de estas organizaciones no es indicador de capital social.

f) Capital social, organización social y organización comunitaria

En principio, la existencia de organizaciones sociales —funcionales y territoriales— constituye una señal de presencia de capital social, asumiendo que en la interacción que las sustenta existen bases de confianza y reciprocidad, y que su lógica principal es la cooperación. Sin embargo, estas organizaciones no constituyen necesariamente un depósito de capital social. Ellas pueden surgir en respuesta a demandas del Estado, tener un carácter meramente instrumental y operar sobre bases de control más que de cooperación. El registro del número y tipo de estas organizaciones no constituye un indicador de capital social. Es necesario hacer un análisis más complejo, evaluando las bases de reciprocidad y confianza que sustentan a estas asociaciones, así como su capacidad de movilizar activos para sus participantes.

g) Capital social y redes sociales

El término red social se utiliza profusamente en el ámbito de la política social y se restringe con cierta frecuencia al conjunto de beneficios contenidos en los programas sociales. Esta comprensión de red social no es capital social. Otras veces se habla de red social cuando un conjunto de instituciones u organizaciones se proponen trabajar coordinadamente. Tampoco es capital social en el sentido definido.

Una red social es capital social cuando los actores involucrados en la relación de intercambio aportan distintos tipos de recursos, que se disponen en la red para que otros tengan acceso a ellos. Estos recursos pueden ser parte del capital que tiene cada uno de los actores que entran en relación (capital humano), pero también existen recursos que están integrados en las redes de otros actores con que se interactúa; sobre estos recursos se tiene acceso directo o indirecto. Las redes tienen, por lo tanto, la capacidad de ampliar el espectro de recursos de que dispone cada uno de los agentes que la constituyen, que ponen la experiencia propia a disposición de otros para el logro de objetivos y metas comunes (Lin, 2001).

3. Beneficios o resultados del capital social

El capital social genera activos o beneficios de tres tipos: económicos y materiales, que permiten el acceso a mejores niveles de bienestar; sociales y culturales, que generan beneficios en el ámbito de la *integración social*; y políticos y cívicos, que hacen posible alcanzar mayores cuotas de poder e influencia social. A su vez, estos beneficios pueden localizarse en el ámbito individual, comunitario y societal. En

otras palabras, las relaciones de confianza y reciprocidad son saludables para: i) las personas que las realizan; ii) para el grupo, la comunidad y el entorno social en que estas se desarrollan, donde mejoran la capacidad de coordinación y el diálogo entre diferentes agentes; y iii) para el conjunto de la sociedad, donde aumentan los niveles de civismo y participación ciudadana (Serrano, 2002).

4. Pobreza en un nuevo enfoque de desarrollo

La profusión y acogida que ha tenido el término capital social se debe en parte a que presenta potencialidades que permiten repensar temas de desarrollo, pobreza y desigualdad social, ante la evidencia de que el modelo liberal no aporta elementos que contribuyan a la cohesión social, sino por el contrario, entraña en su dinámica grandes riesgos de fractura social. El vínculo entre capital social y pobreza se origina en distintas vertientes que convergen:

Una ampliación del concepto de desarrollo desde sus contenidos de crecimiento de la economía (PIB) a los de desarrollo humano y expansión de capacidades de las personas, lo que abre una perspectiva social y política al análisis sobre propósitos y resultados de las estrategias y políticas de desarrollo (PNUD, 2001; Sen, 1999). Bajo esta óptica, el objetivo primordial del desarrollo es la persona humana y la expansión de sus libertades sustantivas y de sus capacidades para realizarlas. El análisis de la pobreza se desplaza desde los clásicos problemas de medición y cuantificación de carencias y dificultades de acceso a recursos, bienes y servicios, al examen de la estructura de oportunidades y las capacidades o potencialidades de que disponen los individuos para desarrollar una vida digna.

Existe la constatación de que la pobreza no es solo un asunto de carencias materiales; que en el corazón de muchas de las situaciones de pobreza se halla un "estado de ánimo", producto de la experiencia de vida, que es necesario remover; y que su superación pasa por un cambio en las relaciones entre las personas y los grupos sociales. Factores tales como la memoria y la dignidad, la confianza en la capacidad de emprender acciones, el tener opinión y poder expresarla, abrigar expectativas, entre otros, son aspectos que contribuyen a que una persona o un grupo, más que ser objeto de los acontecimientos positivos y negativos de la vida, visualice alternativas de acción desde sí mismo y tenga capacidad de dirigir su vida.

En relación con lo anterior, se instala una concepción de la pobreza como un asunto político y de poder, en términos de tener control sobre la propia vida, poder imaginar el futuro e interpretar la propia existencia en el contexto en que esta se desarrolla.

Hay una creciente aceptación de que los segmentos y grupos en situación de pobreza cuentan con activos de distinto tipo —entre ellos capital social— para manejar su situación, evitar caer en situaciones de mayor vulnerabilidad y desplegar acciones para superar su condición (Moser, 1994; BID, 1999; Banco Mundial, 2000; Rabotnikof, 1999).

Estas vertientes se tradujeron en una visión del desarrollo de los sectores pobres ligada a procesos, proyectos, colaboración de diferentes agentes y construcción de capital social. En estos enfoques adquiere preeminencia el sujeto o actor social y se procura fortalecer sus capacidades para dirigir su vida. Estas capacidades son individuales y sociales. Se trata de vencer actitudes fatalistas, promover conductas proactivas, abrir miradas, expandir redes y relaciones sociales y fomentar esfuerzos cooperativos y colaborativos orientados al logro de metas compartidas.

Estas miradas más modernas a la pobreza se relacionan con el enfoque de desarrollo humano, el enfoque de creación de capacidades, los planteamientos sobre el capital social y aquellos que se refieren a la política social como garante de derechos de ciudadanía. Tienen en común que desplazan el centro de atención desde las carencias a la expansión de los “espacios de libertad” de los sujetos para decidir sobre sus vidas y su destino, en un plano de responsabilidades públicas, sociales e individuales. Por lo tanto, las políticas se abocan a cómo expandir capacidades y generar mayores oportunidades para la población de menores recursos. El desafío es examinar las oportunidades que las personas tienen o no para pensar sus vidas en la línea de un desarrollo integral, y articular procesos graduales pero sostenidos de superación de la pobreza. Son focos de interés los recursos no materiales de las familias, las relaciones sociales y el capital social. El criterio de éxito de los programas de desarrollo no se reduce al incremento de ingresos, bienes o consumo, sino que comprende el acceso a mayores espacios de autonomía personal para dirigir la vida, mejores oportunidades de participación plena en la vida social y política del país y acceso al bienestar con que se asocia el desarrollo.

El enfoque de los derechos y la ciudadanía plantea que los Estados deben asumir responsabilidades en la garantía de derechos de todos los ciudadanos, que comprenden, además de los derechos civiles y políticos, los derechos sociales constitutivos de la ciudadanía social. De este enfoque deriva la preocupación por establecer mínimos sociales, que son irrenunciables desde el punto de vista de la política pública. Estos mínimos se determinan en función de disminuir las brechas de determinados grupos de población en relación con el conjunto de la comunidad.

Al tomar en cuenta los aportes mencionados, el enfoque de la generación de capacidades entiende que la superación de la pobreza pasa

por las personas, y adquieren un enorme valor temas tales como la expansión de competencias personales y comunicacionales, la visualización de nuevas posibilidades de crecimiento personal, la autoestima y la fe en sí mismo. Al mismo tiempo, este enfoque afirma que es necesario afectar a la trama de interacciones o vínculos que interrelacionan a las personas entre sí, y por lo tanto, las políticas y programas de superación de la pobreza deben atender, y si es necesario desplegar, acciones que modifiquen la naturaleza de estas relaciones. Ahora bien, intervenir con el fin de modificarlas requiere trabajar y cambiar actitudes, disposiciones y esquemas mentales de los sectores pobres y “no pobres” (funcionarios, profesionales y técnicos, autoridades, empresarios, y otros). En relación con lo anterior, es importante ampliar el radio de acción y las redes de apoyo personal e institucional con que cuentan los sectores pobres.

Los activos de los grupos humanos se han clasificado de distintas formas. Una autora pionera en poner el acento sobre los activos de los pobres, y entre ellos los vinculados a la red de relaciones sociales, es Moser (1994). Entre los activos que poseen las familias pobres, enumera:

- i) la mano de obra que permite la generación de ingresos;
- ii) la infraestructura social y económica que constituye el contexto en que la familia organiza su vida;
- iii) la vivienda, su propiedad, tamaño, materialidad, entre otros, factores todos que permiten enfrentar decisiones tales como acoger a nuevos miembros allegados en el terreno o la casa, disponer de espacio para actividades productivas, alquilar o vender todo o una parte, y otras;
- iv) las relaciones familiares, composición y estructura del hogar, edad de los miembros, y otras;
- v) el capital humano entendido como el conocimiento y las destrezas que han acumulado los integrantes de la familia y que se expresan en educación y capacitación, experiencia, habilidades sociales, manejo de información, y
- vi) el capital social como activo para la disminución de la vulnerabilidad y aumento de las oportunidades.

El enfoque de capital social sobre temas de pobreza privilegia la mirada a las relaciones de reciprocidad y confianza entre las personas y grupos, en el entendido de que estas constituyen un importante movilizador de los activos de los pobres, siendo este un activo en sí mismo. La existencia de capital social provee recursos o activos que permiten enfrentar con mejores resultados crisis y riesgos inesperados, ampliar los mecanismos de protección y aprovechar mejor las oportunidades que existen, crear nuevas oportunidades, o ambas cosas. El capital social, además, facilita que un conjunto de personas —un grupo,

una asociación, una comunidad— se involucren en un proyecto común compartido de mejoramiento de situaciones de pobreza.

Por último, cabe destacar que el capital social nunca opera sólo como único capital. El activo capital social no reemplaza a los activos económicos, laborales, ni el papel de las políticas públicas y del mercado. Se requieren recursos naturales, físicos, humanos y financieros para salir adelante. Se precisan también, y de modo importante, nichos de oportunidades: mercado, oportunidades de empleo, baja segregación social, baja discriminación. Los nichos de oportunidades están influidos por la existencia de capital social, sobre todo de los tipos puente y escalera, pero son más que este capital.

B. Políticas y programas de superación de la pobreza en los años noventa en Chile desde la perspectiva del capital social

1. Nociones de capital social presentes en la política social de superación de la pobreza en Chile

La política social que se ha llevado adelante en los años noventa tiene dos componentes principales, que se complementan. Primero, el fortalecimiento de políticas sectoriales que aseguren un nivel básico de servicio para toda la población: educación, salud, vivienda, seguridad social, trabajo y justicia. En el segundo componente de la política social, constituido por programas específicos dirigidos a situaciones de pobreza, precariedad, riesgo social y vulnerabilidad, se concentran las experiencias que aluden al enfoque del capital social. Este componente obedece a la responsabilidad del Estado de asegurar que los más pobres y vulnerables puedan desarrollar su potencial y capacidades, accediendo a las oportunidades que ofrece la economía y la sociedad. El primer componente constituye el núcleo central de la política social, que absorbe la mayor parte de los recursos públicos destinados al ámbito social. El segundo componente, más reciente, flexible e innovador, es complementario al primero y supone que este presenta un buen funcionamiento.

Es necesario comprender la política social en la interrelación de ambos componentes. Integración social y mayor ciudadanía se logran combinando políticas universales básicas con políticas específicas que apoyen a las familias, organizaciones, servicios y comunidades, para que puedan aprovechar las oportunidades que la sociedad les ofrece.

En los últimos 15 años ambos componentes se han expandido. Si bien el ámbito sectorial captura más recursos, desde la mirada

institucional y programática, el segundo componente muestra un notable y sostenido crecimiento que se aprecia en un conjunto cada vez más numeroso de programas dirigidos a distintos grupos prioritarios. En 1995 se contabilizaban 114 programas, en 1996 un total de 125 y en 1998 la cifra se eleva a 141. En 1999, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) contabiliza 191 de estos programas solo para seis grupos prioritarios (infancia y adolescencia, juventud, adulto mayor, mujer, personas con discapacidad, pueblos indígenas). Más de dos tercios de los programas han sido creados después de 1990, y cerca de la mitad después de 1994. El número de programas y la diversidad de áreas-problema que estos cubren dan cuenta de una oferta abundante y diversificada.

Una parte de esta oferta se orienta mediante un enfoque tradicional de carencias y en la otra se plantean estrategias de intervención dirigidas a expandir capacidades personales, laborales, organizacionales, productivas y sociales, y se adopta un cierto enfoque de capital social. No obstante, el término se utiliza de modo ambiguo, equiparándolo a veces con sociedad civil, otras con ciudadanía, redes sociales, asociatividad, o a veces simplemente con el mejoramiento del acceso a los beneficios de programas sociales.

2. Matriz para el seguimiento del capital social en políticas públicas y análisis de programas sociales

Tomando como referencia los conceptos comentados en secciones anteriores, proponemos examinar cuatro programas sociales procurando reconocer los elementos de capital social que en estos se activan. Ello se hace considerando seis criterios generales de interés:

- i) el concepto de capital social que está presente en los programas;
- ii) el tipo de relaciones de cooperación de unión, puente o escalera que se instala en su proceso de implementación;
- iii) los beneficios que aporta el programa en el plano material y económico, social y emocional y político cívico;
- iv) la consideración de nociones cercanas al capital social, tales como redes, participación, generación de capacidades y voz pública;
- v) las herramientas técnico-metodológicas que están en la base del programa y son relevantes desde la perspectiva del capital social, tales como:
 - sintonía con el entorno,
 - potenciamiento de liderazgos locales,

- rol de las organizaciones,
 - rol de los monitores, entre otros, y
- vi) institucionalidad y gestión del programa, que se refiere a las reglas del juego, los compromisos, la participación en la toma de decisiones y la cultura institucional y el rol de los funcionarios y agentes intermedios.

Por último, sobre la base del análisis de las categorías señaladas, en la matriz se captura información acerca de los resultados de los programas desde la perspectiva del capital social.

Cuadro IV.1
MATRIZ PARA EL ANÁLISIS DE PROGRAMAS SOCIALES DESDE LA PERSPECTIVA DEL CAPITAL SOCIAL

A. Concepto que se maneja	E. Herramientas técnico-metodológicas
B. Relaciones de cooperación que se instalan	Sintonía con el entorno
Relaciones sociales de unión (lazos fuertes)	Potenciamiento de liderazgos locales
Ingerencia de relaciones familiares y de parentesco	Activación de capital social latente
Ingerencia de los grupos primarios	Apoyo sobre redes preexistentes
Relaciones sociales de puente (lazos débiles)	Creación de valores afectivos respecto del lugar (territorio)
• Organizaciones de cooperación • Apertura a nuevos contactos	Organizaciones
Relaciones sociales de escalera	• Rol de las organizaciones • Autonomía de las organizaciones • Nuevas organizaciones • Coherencia con la tradición organizativa • Monitores —promotores y su rol como interfaz del programa:
• Con otros grupos o asociaciones • Con autoridades	- Vínculos con el entorno y el territorio - Horizontalidad en el trabajo
C. Beneficios esperados y logrados	Experiencia en procesos de desarrollo
Económicos y materiales	F. Institucionalidad
Sociales	Reglas del juego
Político-cívicos	Peso de normas y valores sociales reconocidos
D. Nociones asociadas	Claridad de los compromisos
- Redes - Participación - Generación de capacidades - Voz pública	Apertura y horizontalidad de la gestión
	Participación en la toma de decisiones
	Cultura institucional y rol de los funcionarios
	Cultura institucional y rol de los agentes intermedios
	G. Resultados desde la perspectiva del capital social

Fuente: Elaboración propia.

3. Análisis de cuatro programas

a) Programa Chile Barrio/Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)

El programa Chile Barrio tiene como objetivo contribuir a un mejoramiento de la situación residencial, la calidad del hábitat y las oportunidades de inserción social y laboral de los habitantes de asentamientos habitacionales precarios. La intervención del programa se inicia con la realización de un diagnóstico socioproductivo, habitacional y de infraestructura realizado previamente con los habitantes, y validado con ellos. A partir de este se define un plan de acción compartido en que se involucra a los habitantes y las instituciones comprometidas con el programa. En Chile Barrio se contemplan cuatro principales líneas de acción, que son: i) mejoramiento de la vivienda y del barrio; ii) habilitación social, fortalecimiento de las organizaciones, formulación y gestión de proyectos; iii) habilitación laboral y productiva; y iv) regularización de los títulos de propiedad de los terrenos. Mediante estas líneas, el programa se propone expandir capacidades personales y productivas, y organizacionales y de gestión. Simultáneamente, su objetivo es dejar capacidades instaladas en los municipios para que brinden ayuda a los habitantes de las nuevas villas, así como dejarlos conectados con redes de apoyo. El diseño establece tres momentos clave de participación social: diagnóstico de la realidad local, diseño y negociación del plan de acción y ejecución del plan.

i) Concepto de capital social que maneja

En Chile Barrio no se utiliza el término capital social. Sin embargo, en las directrices para el diagnóstico, las líneas de acción, el Plan de Acción Compartido y el propósito o fin buscado por el programa están presentes las nociones de redes, participación, generación de capacidades y gestión colectiva del espacio territorial. Mediante el programa se aspira a alcanzar resultados sociales que apuntan a facilitar la convivencia en el nuevo hábitat, junto con mejoras materiales en la vivienda, la infraestructura sanitaria y la inserción laboral.

ii) Relaciones de cooperación que se instalan

La primera institución que entra a los asentamientos es el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), con su Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio. Este servicio representa la línea de habilitación social. Se espera que el FOSIS, de común acuerdo con el municipio y la unidad operativa del Chile Barrio, contacte —previa licitación— a una institución que se haga cargo de este servicio. La institución efectúa una etapa de diagnóstico del asentamiento, e identifica los recursos o activos materiales, organizacionales y de liderazgo presentes, a objeto de potenciarlos. Esta fase, que debe realizarse con metodologías

participativas, culmina con el Plan de Acción Compartido y su posterior ejecución. Se trata de fortalecer las relaciones y la organización en el interior del asentamiento y de abrir redes con otros fuera de este, en particular con servicios e instituciones. De esta forma, se apoya el desarrollo de relaciones de unión en el asentamiento y relaciones de puente y escalera hacia el exterior.

iii) Beneficios logrados y esperados

Se esperan beneficios individuales y colectivos; materiales (mejora de vivienda, infraestructura sanitaria, equipamiento comunitario, acceso a servicios) y no materiales; de expansión de capacidades personales (confianza y seguridad en sí mismo, información y conocimiento); laborales (capacitación) y organizacionales y de gestión (asociatividad, liderazgo, capacidad de gestión o cogestión con otros). En los estudios sobre resultados se advierte una heterogeneidad enorme, dependiendo de la historia y las características de los asentamientos; de las instituciones y personas a cargo del apoyo para el desarrollo del barrio; de la conjugación efectiva que se logra entre la línea de habilitación social y las otras del programa, especialmente la de vivienda; del involucramiento efectivo del municipio; y, muy importante, del lugar donde se instalan las nuevas viviendas (radicación o erradicación) y con quienes se comparte este lugar. Es común que en la primera etapa de habilitación se logre expandir capacidades y fortalecer organizaciones, así como desarrollar acciones exitosas de gestión colectiva. No obstante, en el momento de obtener la vivienda estos avances se quiebran, debilitan o desaparecen, porque en el nuevo espacio se convive con otros y las imágenes recíprocas están llenas de estigmas, las viviendas son de mala calidad, el espacio es restringido y no permite la ampliación, o solo hacia los espacios compartidos, lo que tensiona la convivencia, puesto que no ha habido una preparación para vivir en condominio.

iv) Nociones asociadas

En el programa se plantea la participación como una condición de éxito de su estrategia y se entiende como un diálogo entre las instituciones involucradas, los organismos ejecutores seleccionados y los habitantes del asentamiento.

v) Herramientas técnico-metodológicas

La unidad de intervención es el asentamiento. Las herramientas más importantes son el diagnóstico inicial, el Plan de Acción Compartido, el trabajo del Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio, la coordinación con el municipio y el gobierno regional y los diversos servicios involucrados dependientes de cinco ministerios. El programa es centralizado y se ejecuta desconcentradamente. El involucramiento del municipio y el respaldo que este le da al programa es decisivo, como

también lo es, en la primera etapa, el Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio. En algunos casos, los agentes de desarrollo local logran potenciar líderes locales e imprimir autonomía o iniciativa a las organizaciones; en otros, generan dependencia, es decir, cuando el agente se retira, las organizaciones pierden el rumbo y se desvanecen.

vi) Institucionalidad

El programa nace en el nivel central. Este identifica los asentamientos a intervenir, la forma de hacerlo, las líneas de acción y los tiempos. En las líneas de acción convergen cinco ministerios que son gestores del programa, aunque la dirección general está en el MINVU. En Chile Barrio se decide qué asentamiento incorporar junto con el municipio y la intendencia. No obstante, la responsabilidad de cada uno de estos agentes no está bien definida. Una vez seleccionado el asentamiento, los habitantes firman una carta de compromiso con el programa. Posteriormente, cada línea de acción decide sobre su ejecución, y no existe una definición clara del papel del municipio en ellas. Cada línea de acción tiene uno o más agentes locales, a veces contratados directamente y a veces mediante licitación pública, sin que esté claro el papel de cada uno de estos agentes en el proceso.

La dirección del programa impone importantes exigencias de coordinación, que lo tensionan. Hay desencuentros en el terreno y falta de nitidez en cuanto a quién es el responsable del programa en su conjunto. La dirección de este y la gestión coordinada de cinco ministerios no han logrado concordar reglas de juego claras. En su mayoría, los funcionarios trabajan "para su institución" más que para el proyecto concreto ligado a cada uno de los asentamientos. Dado lo anterior, los agentes intermedios y locales son fundamentales para articular la coherencia que una intervención intersectorial requiere.

vii) Resultados pertinentes a la problemática del capital social

El Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio es la línea de acción que se propone construir y ampliar el capital social. Opera mejor ahí donde los agentes locales conocen y tienen una presencia regular en el asentamiento, y construyen con los destinatarios una relación de apoyo, colaboración y estímulo a la autonomía. Muchos de ellos muestran un alto compromiso, pero este adquiere un perfil más bien asistencial y de solución directa, rápida y eficiente de problemas, en lugar de expandir capacidades para que líderes y pobladores gestionen por sí mismos la solución de sus problemas.

El traslado posterior a las viviendas definitivas tiende a romper o modificar el tejido social construido. La disposición espacial de las viviendas; la asignación de las familias a la vivienda, con frecuencia sin participación de los dirigentes; la cohabitación de la villa con familias que

vienen de otros lados y han accedido a la vivienda por otra vía (postulación individual u otra); y otros factores, crean tensiones y conflictos que deterioran el tejido social o impiden construir uno nuevo. El retiro de las instituciones de apoyo y sus encargados, una vez entregadas las nuevas viviendas, deja una sensación de abandono entre los habitantes. Pasado un tiempo, a ello se suma la frustración con la nueva vivienda: se vive más caro (hay más gastos), el espacio es restringido, la edificación tiene fallas de calidad, se siente a los vecinos, los espacios comunes no son seguros, y otros. Agréguese que por contar ahora con una vivienda definitiva es más difícil que antes acceder a los beneficios de otros programas sociales: la vivienda nueva implica un puntaje CAS más alto para el hogar, que reduce el acceso a beneficios de programas sociales centrales y municipales.

En términos de capital social, después de la instalación habitacional definitiva se traba el proceso de inversión social que se había activado, se pierden las antiguas redes y lazos de cooperación y el nuevo vecindario no resulta socialmente acogedor. En resumidas cuentas, el resultado es de pérdida y erosión.

b) Sistema Chile Solidario 2002-2004, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)

El objetivo de Chile Solidario es “mejorar las condiciones de vida de 225 mil familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional” (MIDEPLAN, 2002a). Los objetivos específicos que el sistema ha establecido son: i) apoyar psicológicamente a las familias en extrema pobreza para promover el desarrollo de sus propias potencialidades, transformándolas en sujetos autónomos; ii) acercar a las familias indigentes a los servicios y beneficios sociales disponibles en la red territorial; y iii) generar condiciones mínimas a fin de asegurar que los miembros más vulnerables de las familias tengan oportunidades para mejorar su nivel de vida.

El sistema procura organizar la oferta programática institucional, asistencial y promocional, otorgando prestaciones asistenciales garantizadas a las familias (bonos de protección y prestaciones monetarias tradicionales), incluido un apoyo psicosocial que, por medio de una intervención personalizada realizada por un promotor, conecta a la familia con redes y oportunidades que contribuyan a la satisfacción progresiva de sus necesidades básicas. En promedio, cada uno de estos agentes locales tiene a su cargo a 30 familias.

El Sistema Chile Solidario actúa en tres etapas: la primera es el "Acompañamiento" cuya principal característica es el apoyo psicosocial que presta el operador. La segunda etapa corresponde a la "Inserción social", que consiste en contactar a la familia con la red social. La etapa final es la de "Desarrollo" cuyo fin es generar las condiciones básicas de habilitación de las familias para iniciar el fortalecimiento del capital social.

i) Concepto de capital social que se maneja

El concepto de capital social presente en Chile Solidario tiene que ver con aspectos relacionados con este capital, pero no pone el acento en las relaciones sociales de cooperación entre personas, familias y grupos. Hace hincapié en vincular a las familias con la red social de protección que ofrece la política pública, disminuir los factores de vulnerabilidad, mejorar las oportunidades e instalar capacidades para iniciar en las familias una senda de autonomía.

ii) Relaciones de cooperación que se instalan

El programa instala relaciones de cooperación entre las familias y el ámbito. Por medio del programa se instalan relaciones de cooperación entre las familias y el ámbito público social. No se contempla el desarrollo ni el fortalecimiento de relaciones sociales de cooperación de las familias entre sí, ni entre estas y el entorno comunitario.

Relaciones sociales de unión (*bonding*): en Chile Solidario se trabaja con la familia como unidad de intervención, de ahí que se pueda afirmar que se contribuye a mejorar las relaciones sociales a nivel familiar, fortaleciendo el capital social de unión.

Relaciones sociales de puente (*bridging*): en Chile Solidario no se realizan esfuerzos tendientes a reconocer y robustecer el capital social de puente que pudiera existir entre las familias con que actúa.

Relaciones sociales de escalera (*linking*): Chile Solidario colabora con la generación o mejoramiento del capital social de escalera, que relaciona a las familias con las redes públicas de oferta de servicios sociales.

iii) Beneficios esperados y logrados

Beneficios económicos y materiales: a través del programa se accede a bienes y servicios (bono de ingreso, subsidios monetarios y no monetarios, prestaciones de educación, salud y otras, acceso a programas de promoción social, entre otros).

Beneficios sociales: la acogida que se dispensa a las familias mediante el programa, al contactarlas una a una en sus lugares de residencia y operar en torno de un promotor que actúa como enlace y apoyo familiar, abre una oportunidad de desarrollo de capital social familiar, autoestima y valoración social. Sin embargo, esta experiencia no

tiene relación con la participación en redes sociales basadas en la confianza que acrecienten acciones de cooperación. Por otra parte, el papel del monitor es extremadamente gravitante; así como puede aportar al empoderamiento del grupo familiar, aun sin desearlo puede contribuir a establecer relaciones de dependencia y clientelismo.

Beneficios político-cívicos: el sistema permite a las familias conocer que son tributarias de unos mínimos sociales, entendidos como sus derechos básicos que el programa debe cubrir. Si la familia accede a una conceptualización de derechos y no solo de servicios, ayudas o mínimos a cubrir, se ubicará en una condición más favorable para el ejercicio de la ciudadanía, aunque ello no garantiza el fortalecimiento de su capacidad de acción (*agency*), demanda o propuesta en materias de interés social o público.

Otra mirada a los asuntos cívicos que favorece a las familias es el contacto que ellas logran con diferentes agentes y ámbitos de la acción del Estado en materia social, que en el pasado no estaba a su alcance..

iv) Nociones asociadas

Generación de capacidades: Las familias que participan en Chile Solidario inician procesos que supuestamente acrecientan su capacidad de gestionar sus oportunidades, lo que contribuye a un mejor manejo de sus recursos propios y de aquellos derivados de las políticas sociales. Las mayores capacidades se adquirirían por la vía del apoyo psicosocial, que contribuye a un desbloqueo del círculo vicioso de la vulnerabilidad, que ha sumido a las familias en una situación de extrema pobreza.

Redes y participación: en Chile Solidario no se hace hincapié en el trabajo horizontal en redes, ni se abren canales de participación de las familias.

v) Herramientas técnico-metodológicas

Como principal herramienta metodológica, en Chile Solidario se contempla el papel de un promotor que contacta a las familias, define con ellas un plan de trabajo y realiza una labor de apoyo psicológico y emocional tendiente a superar las trabas relacionadas con la autoestima, la confianza y la capacidad de la familia para organizar mejor sus recursos.

vi) Institucionalidad

El Sistema Chile Solidario es tarea del MIDEPLAN. El FOSIS tiene a su cargo el Programa Puente cuya responsabilidad es contactar a las familias y vincularlas a la red social por medio de las acciones que asumen los promotores. A su vez, las municipalidades son responsables de su ejecución directa a través de una Unidad de Intervención Familiar instalada en el interior del municipio. El programa no contempla ninguna forma de participación de las propias familias en su implementación.

Una de las apuestas de Chile Solidario es contribuir a un cambio institucional en el concepto de política social dirigida a los más pobres, que pasa a entenderse como un sistema coordinado de protección social. Este nuevo concepto requiere un cambio en la lógica de acción de los funcionarios, que deberán ser capaces de operar con una visión más sistémica e integral de los temas sociales y las respuestas públicas. Por su parte, la figura de los promotores constituye un espacio de rediseño práctico de la gestión social, que debería monitorearse a objeto de extraer aprendizajes que contribuyan al nuevo diseño de política social. Por de pronto, resulta prematuro evaluar los resultados de estos diseños.

vii) Resultados

En Chile Solidario se pretende contribuir a generar autonomía en las familias en situación de extrema pobreza, para que puedan organizar mejor sus recursos y acceder a oportunidades. El propósito principal es articular una malla de protección social.

Con este fin, se canalizan recursos efectivos hacia las familias a través de su vinculación eficiente con el sistema de protección social que se constituye en torno de la red de programas y servicios sociales.

Desde el punto de vista del capital social, Chile Solidario contribuye a ampliar las posibilidades de expansión aportando a la habilitación social de las familias, aunque este no es un aspecto que se aborde directamente. Pese a lo que se enuncia en los documentos, el programa no se ocupa de la temática del capital social; sin embargo, tampoco debería producir efectos negativos sobre el capital social que pudieran tener las familias.

c) **Programas y proyectos en áreas rurales, Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) Ministerio de Agricultura**

Bajo el alero del INDAP, se ha diseñado e implementado una amplia gama de programas orientados a campesinos o pequeños productores en área rurales. A modo de ejemplo, el Servicio de Asesoría Local (SAL), el de Asesoría a Proyectos (SAP), el de Asesoría Especializada (SAE), el Programa de servicio de desarrollo local en comunidades rurales pobres (PRODESAL), el Programa de apoyo a la integración horizontal de productores por rubros, el Fondo de Desarrollo Empresarial (FODEM) y el de Fomento a la Asociatividad Campesina (FONDAC), el Servicio Rural Joven, el Programa Mujer Rural, el Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados, el Bono de Riego, y otros. Además, existen líneas de trabajo que facilitan el acceso a crédito. Por medio de estos programas, con la excepción del de crédito, se entrega asesoría técnica, capacitación y recursos materiales a pequeños productores agrícolas que se organizan como grupo o asociación. Los programas suponen la existencia de asociaciones de campesinos, pero a través del INDAP se propone que las

unidades productivas campesinas sean “un actor relevante sobre al base de sistemas de producción competitivos y empresas agrícolas asociativas efectivas” (Berdegú, 2000). En el PRODESAL, dirigido a fortalecer la agricultura familiar aumentando sus rendimientos y conexiones con el mercado, no se supone la existencia previa de asociación, sino que se apunta a crear asociatividad y apoyar una gestión colectiva como parte de la estrategia de intervención del programa.

i) Concepto de capital social que manejan los programas

En su formulación, en los programas no se hace mención al concepto de capital social. Sin embargo, el término no es ajeno a la institución, ya que hacia fines de la década de 1990 se firma un convenio entre el INDAP, la CEPAL y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), por el cual se apoyan estudios de diagnóstico sobre capital social en comunidades rurales del país y se capacita en dicho capital a 18 profesionales de las oficinas regionales del INDAP que estaban encargados de apoyar a las organizaciones campesinas. El propósito de esta capacitación fue “empoderar a los usuarios campesinos y suavizar los efectos del clientelismo”. Se trataba de “forjar un cambio en la relación agente-comunidad e iniciar un proceso de empoderamiento que incorporara los activos de capital social presentes en el medio comunitario y microrregional”, y de “integrar una visión del sistema sociocultural específico a cada comunidad en el modelo técnico manejado por la agencia”. El estudio de comunidades campesinas había dejado en evidencia “que el Estado era parte del problema de la persistencia de la pobreza rural: el capital social de grupos mejor posicionados era activado para excluir al sector campesino y condicionar los flujos de servicios y subsidios estatales mediante canales clientelistas. En otras palabras, el desafío no era simplemente añadir el capital social como una variable más a las fórmulas de los técnicos, sino capacitar a estos para percibir esas dimensiones socioculturales internas y externas al mundo campesino y transformar su interacción con las comunidades atendidas” (Durstun, 2003).³

ii) Relaciones de cooperación que se instalan

El requisito de asociatividad que tienen la mayoría de los programas del INDAP, hace que en los años noventa se multipliquen las Empresas Asociativas Campesinas (EAC). Hacia el año 2000 el catastro registraba 424

³ La capacitación realizada en enero del 2001 a los 18 profesionales encargados de apoyar a la organización campesina lamentablemente no maduró, ya que unos meses después renunciaba el Director Nacional del INDAP impulsor de la idea. De esta forma, el Instituto siguió operando sus programas, privilegiando la atención a campesinos asociados u organizados, pero sin incorporar de modo explícito e intencionado el contexto sociocultural de las comunidades, ni los activos de capital social presentes. En la práctica, la noción de capital social se reduce a la de asociatividad y a la hipótesis de que asociarse es indispensable para que la pequeña agricultura pueda participar con éxito en la economía y hacer valer su voz en la sociedad.

EAC, que declaraban trabajar con 31.500 pequeños productores correspondientes a aproximadamente el 16 % de los campesinos del país. Estas son de muy diversas características, tamaños y mercados. Algunas solo operan en mercados locales, otras se desplazan al mercado regional, nacional e incluso internacional. Algunas han logrado beneficios materiales para sus asociados; otras no. En líneas generales, las EAC se relacionan con redes que son propias del INDAP y con el sistema financiero, en la medida en que sus asociados acceden a crédito, a lo que a veces se suma el acceso a programas de otras instituciones, tales como el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), el FOSIS y la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Personajes clave en estas relaciones son los contratistas de los servicios de asistencia técnica del INDAP, agentes intermedios que se preocupan de crear las EAC y se responsabilizan de ellas luego de entregar la asistencia técnica prevista en los programas del Instituto.

Para la formación de las EAC, se apoya la formalización de la organización y el inicio de sus operaciones; asimismo, se provee liderazgo y motivación para que el grupo opere y se asesore en casos de conflictos internos. Se ha detectado que muchas veces los agentes intermedios están mejor capacitados para estimular y movilizar la voluntad asociativa de los campesinos que para conducir posteriormente procesos sólidos en la dimensión técnico-empresarial (Berdegúé, 2001). En el PRODESAL, por ejemplo, se instalan importantes relaciones con el municipio mediadas por los profesionales intermediarios a cargo de constituir y apoyar técnicamente a los grupos, quienes, además, los conectan con otras instituciones públicas (el FOSIS, la Corporación Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), el Ministerio de Educación (MINEDUC), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), la Fundación Instituto Indígena y los consultorios de salud), y a veces con empresas privadas que proveen insumos o acceso al mercado.

Se instalan, por lo tanto, relaciones sociales (capital social) de unión y de puente entre productores de un mismo rubro o instalados en un mismo lugar; capital social de escalera con ONG contratistas del INDAP (intermediarios locales) y con los programas del INDAP y los funcionarios a su cargo en las regiones. No obstante, estas son relaciones que dependen en importante medida del intermediario. La pregunta que queda pendiente es si se trata efectivamente de capital social de puente y escalera que beneficia a las EAC y los campesinos, o más bien constituye una estrategia de inserción laboral y generación de ingresos de los intermediarios locales.

iii) Beneficios logrados y esperados

Crece el número de EAC, las que obtienen acceso a asistencia técnica; algunas amplían sus mercados y ven mejorar su productividad e ingresos,

en tanto que otras no logran despegar. Los resultados dependen en importante medida de los rasgos iniciales de las EAC, donde la trayectoria previa de trabajo conjunto, la identidad del grupo, así como los rasgos o características socioculturales son de primera importancia. Las EAC logran funcionar con autonomía, expandir sus actividades económicas y enfrentar con mejores resultados las incertidumbres del mercado cuando tienen un historia previa de trabajo conjunto, cuentan con liderazgo empresarial propio (que no descansa en el intermediario), presentan una visión de mediano y largo plazo, y han construido una organización con claridad en cuanto a derechos y deberes de los socios, división del trabajo, compromisos, premios y sanciones. También tiene cierta relevancia la diversificación productiva y la capacidad de responder con nuevas ideas a restricciones del mercado, muy inestable en estos casos.

iv) Herramientas técnico-metodológicas

Las herramientas de estos programas se centran en la obligación que tienen los campesinos de asociarse para un trabajo cooperativo, a los que luego se proporciona asistencia técnica e insumos para el trabajo conjunto. En ambas dimensiones es clave el intermediario que, por una parte, moviliza la asociación y por otra, es contratista del INDAP (o de alguna de las otras instituciones). Este agente es quien articula los vínculos entre los socios, en el caso de grupos sin historia previa, y el que entabla relaciones con la institucionalidad. De esta forma, la relación agente-asociación es central y definitoria y muchas veces el vínculo que se establece es de dependencia y clientelismo.

v) Institucionalidad

Estos programas cuentan con el respaldo del INDAP y de otras instituciones relacionadas que operan con lógicas similares; sin embargo, el actor más gravitante en sus resultados es el intermediario o agente local. El diseño supone, por otra parte, capacidad de gestión de las organizaciones campesinas y buena parte de los resultados que estas alcanzan tiene que ver con la capacidad de las organizaciones de encontrar su propio rumbo. Estas experiencias permiten apreciar que la consolidación organizacional y el desarrollo empresarial de las asociaciones son el resultado de procesos que cada una debe construir internamente, desde sí misma y a su ritmo. En estos procesos los apoyos externos son indispensables, pero no pueden ir más rápido que el aprendizaje que la organización es capaz de asumir.⁴

⁴ A resultados similares llega un estudio que evalúa el programa de fomento productivo rural que impulsa la Fundación Andes y que se centra en grupos de campesinos y pescadores que son atendidos simultáneamente por el INDAP, el SERCOTEC y el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA).

vi) Resultados en cuanto a capital social

En la medida en que el agente intermediario se impone a los grupos (asociaciones) y estos no desarrollan liderazgos sociales y empresariales propios, pasan a ser “asistidos” por el agente y, a través de este, por el INDAP. En estos casos no hay comprensión ni aprovechamiento de capital social preexistente, ni se produce su fortalecimiento. Por el contrario, lo que suele suceder es que los vínculos internos del grupo se deterioran.

En estos programas se muestra la importancia de abordar simultáneamente los beneficios materiales y los asuntos sociales relacionados con la expansión de capacidades de trabajo conjunto, liderazgo, división del trabajo e identidad.

d) Programa Barrios Vulnerables, División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior

El Programa de Barrios Vulnerables nace como una iniciativa de la Subsecretaría del Interior, que a partir de octubre de 2001 se propone impulsar una intervención en dos poblaciones, en respuesta a una situación de inseguridad pública caracterizada por frecuentes episodios de balaceras provocadas por el narcotráfico. Al respecto, se desarrolló una estrategia de prevención social y situacional de la violencia, desplegando tres líneas de acción paralelas: una línea de acción policial y de inteligencia; una línea social de inversión en múltiples proyectos comunitarios; y una línea situacional, destinada a invertir en proyectos de infraestructura y mejoramiento de los espacios y áreas públicas. Su gestión se realizó en forma directa entre funcionarios de la División y dirigentes locales de ambas poblaciones, dándoles a estos un alto grado de participación y poder en la toma de decisiones relacionadas con la intervención.

i) Concepto que se maneja

El Programa opera sobre el concepto de “barrios vulnerables”, una de cuyas dimensiones estructurantes es la evaluación de la calidad y características de la cohesión social, y de la presencia de redes sociales y comunitarias, así como de conductas cooperativas y solidarias, todo ello bajo el concepto de capital social. La definición operativa de “barrios vulnerables” incorpora la dimensión de capital social en dos sentidos: i) son territorios urbanos con lazos sociales y de confianza deteriorados debido a la instalación de una visión del otro como amenazante, y ii) los lazos de cohesión social se dan en torno de fenómenos delictivos, tales como redes de micro y narcotráfico.

La acción de los narcotraficantes en estos territorios ha minado las confianzas entre los pobladores en un proceso sostenido y prolongado. El capital social comunitario se encuentra deteriorado por la presencia de capital social perverso, es decir, relaciones de cooperación en torno de

redes delictuales. La intervención entonces enfrentaba dos grandes desafíos: i) reconstituir el tejido social de base, a partir de la recuperación de las confianzas entre pobladores, entre las bases y los dirigentes y entre los dirigentes y las autoridades, y ii) instalar una red paralela a la red sociocomunitaria de “los narcos”, como referente de inclusión en la comunidad.

El programa se sustenta en la hipótesis de que la presencia de mayores vínculos sociales permitiría regular la violencia en el interior de las comunidades y conduciría intrínsecamente a una disminución en la percepción de temor, al aumentar la confianza y la reciprocidad entre los sujetos miembros de la comunidad.

ii) Relaciones de cooperación que se instalan

Relaciones sociales de puente: por medio del respaldo real (inyección de recursos) y simbólico (presencia de autoridades en terreno) se revitalizan los lazos comunitarios, promoviendo el renacimiento del tejido social preexistente. La rearticulación de las organizaciones se produce en la medida en que las organizaciones cuentan con más recursos para operar —principalmente implementos tales como instrumentos, pinturas, equipamiento de sonido, y otros— y además, con el respaldo gubernamental y presencia policial, lo que les brinda una garantía de seguridad para ocupar las calles y desarrollar actividades.

Relaciones sociales de unión: a veces estas cumplen un rol negativo en función de los objetivos de la intervención, pues ambas poblaciones —La Legua Emergencia y La Victoria— presentan rasgos de *ghettos*, donde gran parte de los pobladores se encuentran emparentados y esta suerte de “endogamia” permite que las lealtades a familiares directos o políticos formen redes de protección y encubrimiento de traficantes.

Relaciones sociales de escalera: la intervención instala todo un nuevo conjunto de relaciones para los dirigentes y las organizaciones. Desde la vinculación directa y sin intermediarios entre dirigentes y autoridades a nivel central, tales como el Subsecretario del Interior o funcionarios del gobierno con capacidad de convocatoria, hasta la relación con un conjunto de instituciones públicas y privadas que comienzan a trabajar en distintos ámbitos.

iii) Beneficios esperados y logrados

Beneficios materiales: entre los beneficios generados se cuentan los proyectos de mejoramiento del entorno y el hábitat de la población, la recuperación de espacios verdes, la implementación de infraestructura comunitaria, el mejoramiento de sedes sociales, escuelas, consultorios, y otros.

Beneficios sociales: se logró iniciar un proceso de recuperación de las confianzas entre los pobladores, a partir de la generación de instancias de encuentro y diálogo; entre los pobladores y sus organizaciones, a partir del respaldo a la gestión de estas últimas; y entre los pobladores, las organizaciones y las autoridades estatales y policiales.

Beneficios político cívicos: el acercamiento del Estado a zonas territoriales tomadas por redes de narcotráfico por las que no se podía transitar, constituye una conquista de ciudadanía para los pobladores.

iv) Herramientas técnico-metodológicas

Si bien en un principio el programa opera más bien “a pulso”, en forma casi intuitiva —puesto que en el Ministerio del Interior nunca se habían hecho intervenciones sociocomunitarias—, la aproximación al problema tiene los siguientes rasgos:

- rescata las opiniones, percepciones y propuestas de los pobladores, al intentar construir un diagnóstico compartido del problema. La intervención se produce en un constante diálogo horizontal entre autoridades, técnicos y pobladores;
- es permeable a la retroalimentación que los diversos actores hacen sobre la intervención;
- mediante la inyección de recursos y el respaldo institucional, se potencian las organizaciones locales preexistentes aprovechando los recursos ya presentes en los territorios, tanto liderazgos, como redes y orgánicas de base, a la vez que se respalda la aparición de nuevas organizaciones en el territorio; y
- se trabaja sobre la base de crear capital social comunitario que apunte a mejorar la calidad de vida de las poblaciones, pero se descuida la lucha por desmontar de su interior el capital social perverso.

v) Institucionalidad

El programa se desarrolla sobre la base de acuerdos acerca de diagnósticos y pasos a seguir establecidos colectivamente entre autoridades y pobladores. Al respecto, todos los compromisos asumidos por las autoridades estatales y funcionarios públicos fueron cumplidos y periódicamente se fue dando “cuenta pública” del grado de avance del cumplimiento de los acuerdos. Las autoridades políticas no disfrutaron mediáticamente de la intervención. Los pobladores tuvieron gran incidencia y participación en las etapas tempranas de la intervención (diagnóstico y propuestas) y en la ejecución misma de las acciones.

vi) Resultados

La apuesta de este programa por reconstruir y fortalecer el capital social comunitario e instalar relaciones cooperativas entre actores diversos de distinto orden —policiales, institucionales, públicos, privados y locales— rompe con la barrera de marginación que separa a legos de expertos, a interventores de intervenidos, pone a la comunidad en el centro y teje una trama de relaciones cooperativas que van construyendo un nuevo sentido en torno de lo que es la seguridad e inseguridad ciudadana. Este proceso conduce a reforzar la identidad de estas poblaciones, de forma que las comunidades se apropian de la intervención, llenando con sus propios contenidos la “lucha contra el narcotráfico”.

C. Conclusiones, lecciones y aprendizajes

En el examen de algunos programas sociales implementados en Chile desde los años noventa en adelante se observa que el foco de interés de la política social no es ajeno al léxico del capital social. Se habla de capacidades, organizaciones, participación y, más recientemente, de capital social propiamente tal, como es el caso del Sistema de Protección Social Chile Solidario.

Sin embargo, al examinar la capacidad del Estado de hacerse cargo de un enfoque de este tipo, los resultados son pobres. Lo que ha fallado, más que el entusiasmo en las declaraciones generales, es la capacidad de hacer más operativas las propuestas e intenciones con respecto al diseño y la gestión de las políticas. De hecho, no se puede afirmar que en la práctica en los programas públicos se esté usando el marco analítico-operativo propio del capital social.

El diseño de los programas no se sitúa en una perspectiva de capital social, puesto que en ellos no se emplea una lógica que contemple las relaciones sociales de las comunidades en que intervienen. Aun cuando se consideran espacios de organización, se desconocen las dinámicas propias de las comunidades y el foco se pone en la prestación de determinados servicios, desconociendo los procesos de autogestión o de acción colaborativa en los destinatarios. Atenta contra un enfoque de este tipo la segmentación sectorial y temática de la política pública, que suele ignorar las dinámicas presentes en los territorios. Los esfuerzos en curso presentan dificultades de articulación e incapacidad para apreciar los temas del desarrollo social desde una perspectiva que parta de la realidad social concreta y específica, y procure una respuesta integral a los problemas en que participen efectivamente los destinatarios.

En la planificación de los programas no se acogen la especificidad local, la experiencia previa de las comunidades, las redes preexistentes y los liderazgos positivos. Más bien en ellos se instalan dinámicas paralelas de trabajo y organización social, su objetivo es claramente instrumental y no se da prioridad a la riqueza de procesos de desarrollo local autosostenido y autónomo. En realidad, este no es su propósito, sino atender de manera eficiente determinado problema social que recorta la realidad en categorías: programas sectoriales o programas dirigidos a determinados grupos vulnerables, con escasa capacidad de sumar una mirada integral al proceso de desarrollo. El resultado es una paradoja: los programas son eficientes en cobertura y resultados, pero al operar cada uno por su cuenta, sin cooperación entre sí, pierden impacto y eficacia y, como se ha señalado, no se contactan con las relaciones sociales entre las personas que están en la base del capital social.

Asimismo, en los programas sociales de carácter público se definen tiempos y metodologías ligados a determinados resultados esperados, que no se condicen con dinámicas sociales articuladoras de confianzas y capaces de contribuir al fortalecimiento o instalación de capacidades para una acción colaborativa.

Otro factor a tener en cuenta es la lógica tecnocrática y de poder de los funcionarios, habitualmente abrumados por innumerables tareas y poco dispuestos a abrir canales de diálogo y a suspender juicios técnicos definidos al margen de la realidad concreta en que se está trabajando.

Al ser examinados desde una perspectiva amplia de capital social, que alude a los contenidos socioemocionales vinculados a la acción social (Robinson, Siles y Schmid, 2003), los más variados programas calificarían como aportadores o generadores de capital social. Ello termina siendo una tautología, porque en sectores con grandes carencias, dificultades de relacionarse socialmente, vulnerabilidad y pocos espacios ciudadanos y de voz pública, el valor agregado de cualquier pequeño progreso en materia de autoestima y confianza social, o de contacto con un radio mayor de relaciones que el que rodea a la familia, redundaría en beneficios directos. Sin embargo, reducir el capital social a estos resultados que se generan por la simple capacidad de acogida que tienen los programas públicos, es una manera de desvalorizar el sentido y significado del concepto.

El comentario anterior nos conduce a una reflexión más dura en relación con la profusión de definiciones y propuestas conceptuales en torno del capital social. El exceso de términos y la moda que rodea al tema no contribuyen a hacerlo un concepto útil para la planificación del desarrollo. Lo que se observa en la literatura genera impaciencia: pareciera buscarse un nuevo contenido a la antigua máxima de que las relaciones sociales están en la base de todo emprendimiento y que lo más

valioso de una sociedad es ese “pegamento” que constituye la capacidad de confiar e interactuar. Pero ¿por qué llamar a esto capital social?

Siguiendo el análisis realizado en este trabajo, solo tiene sentido acudir al marco conceptual del capital social en relación con temas de pobreza cuando este constituye un aporte eficaz, o bien por un afán de conocimiento e investigación, para entender las dinámicas que están en la base de la generación/perpetuación de círculos de pobreza; o bien, por un propósito instrumental como es la necesidad de diseñar programas de intervención eficaces. En esta línea, teniendo en cuenta que hemos llamado capital social a las relaciones sociales recurrentes, horizontales y verticales, inspiradas en sentimientos de confianza y reciprocidad, cuyo propósito es la colaboración para fines de interés mutuo y que, por su ejercicio, movilizan activos y contribuyen a mejorar la capacidad de los pobres de manejar sus recursos y ampliar sus oportunidades, el análisis de los cuatro programas entrega algunas lecciones interesantes.

- Los programas sociales pueden ayudar a fortalecer o generar capital social solo si quienes los diseñan se lo proponen en forma exigente y premeditada, pues se deben implementar algunos procesos, definir determinados pasos y privilegiar ciertas metodologías. De no asumirse la tecnología necesaria, es posible lograr resultados en el área de capacidades, participación o voz pública, que no necesariamente se enmarcan en lo propio del capital social: acción cooperativa en función de objetivos comunes.
- Los programas, aun cuando tengan como objetivo fortalecer relaciones sociales y redes, pueden debilitar el capital previo de una comunidad. Si bien no todos los programas deben necesariamente suscribir la lógica del capital social, al menos todos los programas de desarrollo debieran asumir como un imperativo el evitar generar deterioro o erosión del capital social existente, entendido este como un recurso valioso para las familias pobres. Cada programa o iniciativa debiera ser evaluado a priori desde esta perspectiva.
- El fortalecimiento del capital social de los pobres debe entenderse como robustecimiento del capital social comunitario, localizado en un contexto y entorno, donde se instalan historias, identidades y memoria, a la vez que hay recursos, restricciones y limitaciones, oportunidades, actores, instituciones, organizaciones, liderazgos, y otros.
- Las visiones de integralidad y territorialidad están ligadas. El capital social de los pobres lleva aparejado el abordar su

condición como un asunto complejo e integral, donde coexisten y se retroalimentan situaciones de privación en diversos ámbitos, a la vez que se organizan recursos o activos. Por ello, favorecer la dinámica del capital social constituye una oportunidad para que la política social dé el salto, nada de fácil, desde la lógica sectorial a una lógica territorial.

- Es ingenuo pensar que basta instalar algunos dispositivos adecuados para ver florecer el capital social en comunidades pobres. En ellas existe un pasado con experiencias positivas de colaboración y cooperación, y también experiencias de competencia, conflicto y rivalidad. Lo importante es reconocer y trabajar desde estas experiencias, construyendo y corrigiendo a partir de ellas.
- Los programas estudiados permiten apreciar el rol fundamental que desempeña el agente local, promotor o intermediario, que es quien logra articular los procesos generando espacios de cooperación.
- Todos los programas estudiados generan relaciones sociales del tipo escalera, entendiendo como tal solo a un tipo de relación: la que vincula a las familias y colectivos con programas, autoridades y funcionarios públicos, relación que permite canalizar recursos de las políticas sociales a las familias. Solo excepcionalmente se abordan las relaciones con otros grupos situados en posiciones diferentes de la estructura social, las que posibilitarían mayor allegamiento de activos y eslabonamientos positivos en los procesos en curso.
- En el desarrollo del capital social estimulado por programas sociales, resulta central ligar en una sola mirada cuestiones de índole técnico-metodológica (sistema de provisión de los bienes y servicios, rol de los agentes intermedios, modalidad de participación de los beneficiarios, y otros) con cuestiones relacionadas con el diseño e inserción institucional y gestión de los proyectos. La forma en que se hacen las cosas, los acuerdos que se toman y las responsabilidades compartidas que están detrás constituyen la base de acumulación para la sostenibilidad de los procesos ligados al capital social.

En el ámbito de las recomendaciones o sugerencias, destacamos los siguientes puntos:

Coproducción: la idea de coparticipar en el diseño y ejecución de un programa es una clave ineludible en programas orientados al fortalecimiento del capital social. Esta es la base del éxito de Seguridad

Ciudadana, así como a la inversa, es la razón de los magros resultados que alcanzan programas tan innovadores y atractivos como Chile Barrio y Chile Solidario. Coproducción significa una apuesta sincera y no instrumental para buscar en común el significado y relevancia de los problemas y las posibles soluciones, ponderar los costos alternativos de las opciones que se adoptan y asumir responsabilidades por sus éxitos y fracasos.

Asociatividad: si bien no toda asociatividad es portadora de capital social, lo cierto es que no hay capital social sin asociatividad, entendida esta como capacidad de acción entre personas que no son familia, pero que pueden actuar en forma cooperativa. La asociatividad se genera por varios motivos: sobrevivencia, esparcimiento, espiritualidad, generación de capital humano, acceso a bienes y servicios de distinta índole, entre otros. Es constitutiva del tramado social que moviliza contactos, confianza e intercambios, los que derivan en mayores recursos y en su mejor manejo. Así, una de las claves de los proyectos que se hacen cargo de las perspectivas del capital social es la que dice relación con fortalecer la asociatividad. No obstante, parte importante de la asociatividad que generan los programas sociales no apoya la expansión de capital social, y en algunas circunstancias no reconoce ni respeta el capital social existente previamente.

Tiempo: el tema del tiempo es quizás uno de los aspectos más sencillos de tener en cuenta y que presenta severas dificultades a la lógica pública en materia social. Por definición, las iniciativas tendientes a construir confianzas, generar redes y relaciones y articular procesos sociales basados en la capacidad de cooperar de las personas implican tiempo, recursos y metodologías. Sobre todo el problema de la temporalidad de los procesos parece un cuello de botella complicado para la lógica pública, que opera sobre la base de criterios de cobertura, macroproblemas, grandes números y año fiscal. Sin embargo, de no asignarse a los procesos el tiempo de maduración que requieren, se arriesga pérdida de impacto en el mediano plazo y pérdida de sostenibilidad y potencia de los esfuerzos emprendidos.

Institucionalidad: fortalecer la asociatividad y las relaciones sociales basadas en la confianza y la cooperación no puede ser el resultado de buenas intenciones, ni de líderes visionarios o funcionarios calificados. Obedece a la instalación de un nuevo contexto normativo que, en forma progresiva y por medio de prácticas sistemáticas, se construye en torno del sentido y la relevancia otorgada a la relación con otros para acciones de interés común. Ello implica que se ha ido estableciendo un marco de normas y valores mutuamente reconocidos, que ha permitido institucionalizar procedimientos y convertirlos en formas conocidas, habituales y exitosas de conducta social. En este marco, son gravitantes

las reglas del juego conocidas y compartidas, los compromisos explícitos y la información clara respecto de los beneficios y resultados esperados.

El agente de desarrollo: el rol del agente de desarrollo, aquel que realiza la experiencia de la interfaz entre lo que se propone en los programas y lo que se puede lograr, resulta decisivo en la dinámica de estos. La instalación de agentes cercanos y horizontales, abiertos al diálogo y la coproducción, apoyados en espacios conocidos y validados de gestión, es la base de procesos sostenidos de generación de confianza.

Funcionarios: por su parte, un actor principal y complejo de incorporar a dinámicas como la descrita es el funcionario ligado a las experiencias de desarrollo. La apertura mental hacia nuevos conceptos de desarrollo y superación de la pobreza debe tender a romper la lógica técnica y burocrática que deposita en manos del funcionario el poder de decidir y gestionar los recursos. La experiencia indica que esta no es una tarea imposible, pero que no es fácil y no se produce a menos que se desarrollen prácticas concretas de una acción alternativa. El incentivo que lo hace posible es la evidencia de los resultados positivos que se alcanzan y la gratificación (y alivio) que se siente al formar parte de un proceso que descansa en varias espaldas y no solo en una.

Bibliografía

- Asesorías para el Desarrollo (2002), *Evaluación del Programa de Desarrollo Local IMPULSA. Informe final*, Santiago de Chile.
- Atria, Raúl y Marcelo Siles (comps.) (2003), "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), 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.
- Banco Mundial (2000), *New Paths to Social Development*, Washington, D.C.
- Berdegúe, Julio (2000), *Cooperando para competir. Factores de éxito de las empresas asociativas campesinas*, Santiago de Chile, Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1999), "Chile: household risk management and social protection", Washington, D.C., inédito.
- Cáceres, T. (2003), "Estudio de caso: ¿Construir un barrio o un baile de los que sobran? Villa Nuevo Resbalón de Cerro Navia y Villa San Arturo de Maipú", *Historias de ciudadanía entre familias pobres urbanas: la incidencia de las políticas sociales locales*, Francisca Márquez (ed.), Fundación Ford-SUR.
- Concha, X. y otros (2001), "Superación de la pobreza y gestión descentralizada de la política y los programas sociales", *Descentralización. Nudos críticos*, Dagmar Raczynski y Claudia Serrano, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

- Dammert, Lucia (2001), "Construyendo ciudades inseguras: temor y violencia en Argentina", *EURE*, vol. 27, N° 82, Santiago de Chile, diciembre.
- División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior (2003), *Resultados de la Jornada de trabajo entre actores de la población Legua de emergencia*, Santiago de Chile, marzo.
- Durston, John (2003), "Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", *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.
- (1999), "Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala", *serie Políticas sociales*, N° 30 (LC/L.1177-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Granovetter, M. (1973), "The strength of weak ties", *American Journal of Sociology*, vol. 78.
- Lin, Nan (2001), *Social Capital*, Londres, Cambridge University.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (2002a), "Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza", Santiago de Chile, Secretaría Ejecutiva Chile Solidario.
- (2002b) "Sistema Chile Solidario. Protección social integral para las familias más pobres del país", Santiago de Chile.
- Moser, Caroline (1994), "Confronting crisis", documento de trabajo, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Muñoz Vera, Jorge (1999), *El Programa Chile Barrio y sus aportes a la modernización de la gestión pública. Estudio de caso*, Santiago de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).
- Narayan, Deepa (1999) "Bonds and bridges, social capital and poverty", *The World Bank, Working paper*, N° 2167, Washington, D.C.
- Narayan, Deepa y otros (2000), *Voices of the poor: Can anyone hear us?*, Oxford University Press.
- Pérez, C. (2002), "Chile Solidario. Desafíos para superar la extrema pobreza en Chile", Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001), *Choices for the Poor. Lessons from National Poverty Strategies*, Alejandro Grinspun (ed.).
- Rabotnikof, Nora (1999), *La caracterización de la Sociedad Civil en la perspectiva del Banco Mundial y del BID*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), junio.
- 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.

- Sabatini, Francisco, Gonzalo Cáceres y Jorge Cerda (2001), "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción", *EURE*, vol. 27, N° 82, Santiago de Chile, diciembre.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Anchor Books, Random House, Inc.
- Serrano, Claudia (2002), "Pobreza capital social y ciudadanía", documento de trabajo, Santiago de Chile, Asesorías para el Desarrollo, abril.
- (1999), "Participación social y ciudadanía", documento de trabajo, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- Uphoff, Norman (2003), "El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza", *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, *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.
- Woolcock, Michael (1998), "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory of Society*, vol. 27, N° 2.