

donación CEPAL
24 abril 2006

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

FLACSO - Biblioteca

Aprender de la experiencia

El capital social en la superación de la pobreza

Irma Arriagada

Editora

FLACSO . Biblioteca



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Comisión Económica para
América Latina y el Caribe



COOPERAZIONE
ITALIANA

Santiago de Chile, septiembre del 2005

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

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

REG.	15374
IMP.	13253
IMP.	2006

362.5
A68a
ej. 2

Diseño de portada: Andrés Hannach

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 92-1-322717-5

LC/G.2275-P

N° de venta: S.05.II.G.93

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

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

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

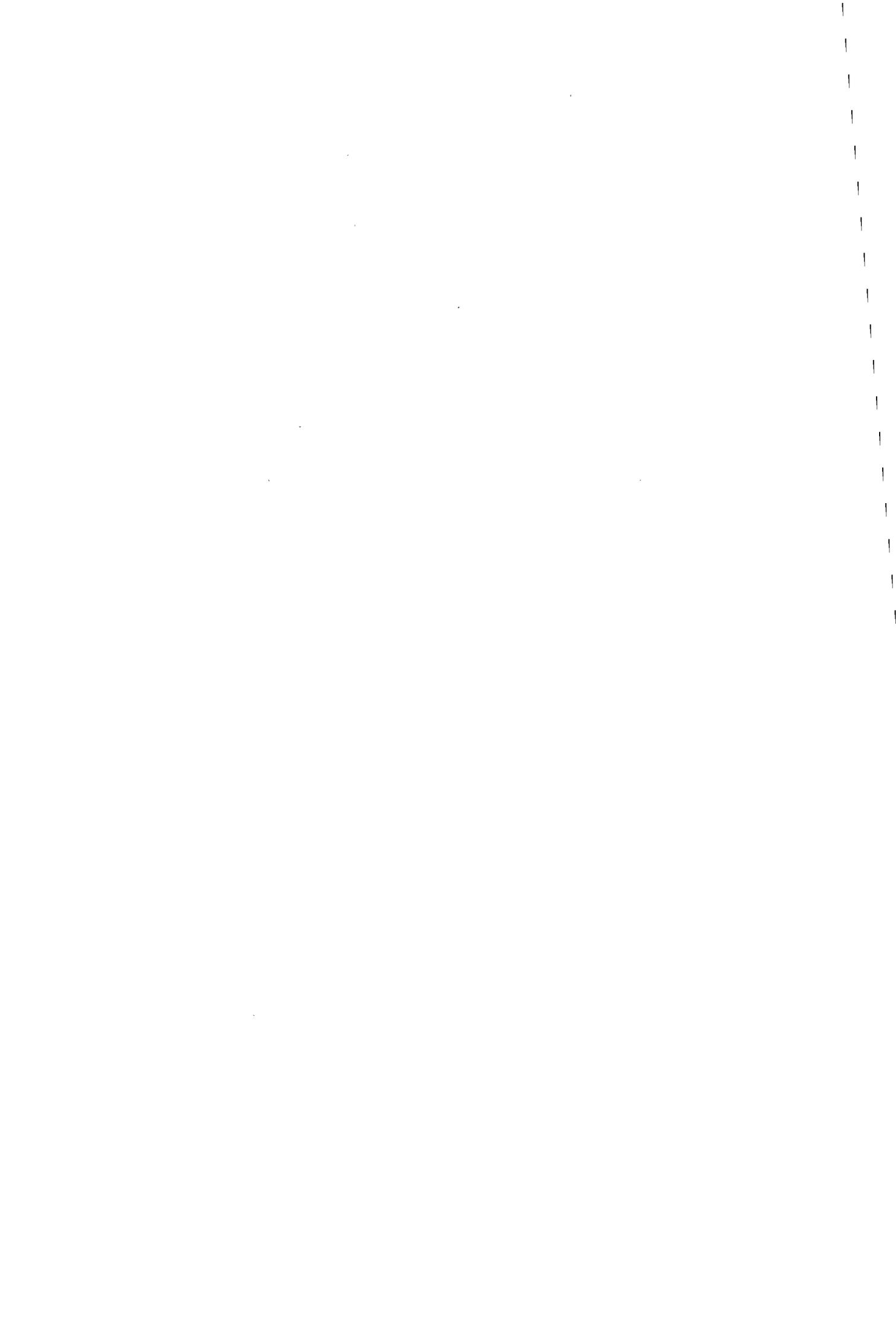
	<i>Irma Arriagada y Francisca Miranda</i>	197
	Introducción	197
A.	Matriz para el análisis de los programas sociales desde la perspectiva del capital social.....	199
1.	Preguntas iniciales	199
2.	El diagnóstico del capital social preexistente.....	203
3.	Impactos esperados e inesperados en el capital 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

Tercera parte
Los aprendizajes



Capítulo VII

Propuestas para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque de capital social ¹

Irma Arriagada ²
Francisca Miranda ³

Introducción

Desde un punto de vista conceptual, el principal aporte del capital social se refiere a su potencial como recurso movilizable que puede facilitar el acceso a otros recursos tanto materiales como simbólicos. En este enfoque, las personas tienen la posibilidad de desarrollar un papel activo en el incremento de sus redes personales y de sus activos, por medio de las acciones que configuran su estrategia de vida. Asimismo, los cambios en la estructura de las relaciones sociales pueden tener efectos significativos en la distribución del poder y de los recursos, y ejercer cierta influencia en las instituciones públicas y económicas (Atria y otros, 2003; Bebbington, 2003).

Bajo un punto de vista estratégico, el concepto de capital social se relaciona con la posibilidad de instalar la preocupación por la pobreza y los programas para su superación en el centro de las visiones de

¹ Este texto es una versión revisada del capítulo II de la serie Manuales, N° 36, de la CEPAL (Arriagada, Miranda y Pávez, 2004).

² Funcionaria de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Naciones Unidas irma.arriagada@cepal.org.

³ Consultora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Naciones Unidas fmira76@yahoo.com.

desarrollo, así como de hacer hincapié en la dimensión de las relaciones sociales de los actores en el diseño y ejecución de tales programas. Desde esta perspectiva, la CEPAL ha puesto el acento en la aplicación del concepto de capital social en la solución de los problemas relacionados con el desarrollo y la superación de la pobreza. Diversos autores han señalado que el capital social se enlaza con los nuevos enfoques de la pobreza, en los que se destacan el carácter multidimensional de sus causas y la heterogeneidad de sus manifestaciones, resaltando en los análisis sus aspectos subjetivos y culturales. Se sostiene que el enfoque de capital social correspondería a una tercera generación del concepto de pobreza, porque junto con subrayar sus dimensiones más cualitativas, alude a aspectos relativos a exclusión, desafiliación institucional y segmentación social. De manera que puede constituirse en un aporte para los enfoques de superación de la pobreza, al considerar los aspectos relativos al tejido social e institucional en que se producen las relaciones económicas, que habitualmente no son considerados en los diseños tradicionales de los programas sociales.

En esa línea, la última parte de este libro está destinada a recoger y sistematizar las experiencias y los análisis realizados en las evaluaciones de seis programas nacionales en marcha en Argentina, del Presupuesto Participativo de Porto Alegre en Brasil, de cuatro programas nacionales en Chile y del Programa Oportunidades de México, desde los años noventa en adelante, que se compilan en este volumen. En el examen y las evaluaciones de los programas de reducción de la pobreza y de la literatura sobre el capital social existente en la región latinoamericana, se muestra cómo el concepto de capital social está presente en el interés y el discurso de la política social (Atria y otros, 2003; Arriagada, 2003; Bebbington, 2003; Durston, 2003; Sunkel, 2003). Sin embargo, el examen de la aptitud del Estado para aplicar este enfoque arroja resultados muy limitados. Lo que ha fallado es la capacidad de transformar las propuestas e intenciones en un ámbito más acotado, relativo al diseño y la gestión de las políticas. En efecto, no se puede afirmar que en la práctica los programas públicos estén usando el marco analítico y operativo propio del capital social (Raczynski y Serrano, 2003). Por lo tanto, nuestro objetivo en este capítulo es aportar algunos elementos analíticos y herramientas que apoyen a los programas sociales orientados a la superación de la pobreza desde un enfoque de capital social.

El trabajo se organiza en dos secciones principales. En la primera se desarrolla una matriz para el análisis de los programas sociales desde un enfoque de capital social. Comienza sugiriendo las preguntas iniciales de un programa y la necesidad de una toma de decisiones en torno de los niveles micro, intermedio o macro en que el programa se

desarrollará. A continuación, se refiere al diagnóstico de las redes locales, donde se analizan la cooperación y el conflicto local; en tercer lugar, se abordan los beneficios y efectos esperados e inesperados de la promoción de distintos tipos de capital social; en cuarto lugar, se plantean cinco herramientas básicas para los programas sociales con enfoque de capital social; y en quinto término, se hace referencia a las herramientas vinculadas a la institucionalidad. Finalmente, en la segunda sección se recogen algunas reflexiones sobre el ciclo global y la sostenibilidad de los programas.

A. Matriz para el análisis de los programas sociales desde la perspectiva del capital social

1. Preguntas iniciales

Poner en marcha programas de superación de la pobreza adoptando la perspectiva del capital social entraña considerar desde un inicio las relaciones sociales existentes en las comunidades en que se va a intervenir, así como el grado de participación de los miembros de la comunidad en la toma de decisiones (Navarro, 2003). Aun cuando se visualicen los espacios de organización existentes en los destinatarios, si el programa desconoce las dinámicas propias de las comunidades y sus procesos de autogestión —registrados en la memoria histórica y la tradición de acciones en colaboración de la comunidad—, no es posible consolidar tal posicionamiento. Lo mismo ocurre si el foco del programa se pone en la prestación de determinados servicios, sin acoger la especificidad local al planificar sus etapas, ni la experiencia previa de las comunidades, las redes preexistentes y los liderazgos positivos (Raczynski y Serrano, 2003).

A continuación, se presentan algunas preguntas básicas que contribuyen a orientar, en el ámbito de la formulación, el posicionamiento de los programas desde el enfoque del capital social. Para iniciar la formulación y el diseño de un programa a partir de estos elementos, se requiere delimitar el alcance del impacto en términos de capital social que se plantea el programa: si solo se intentará trabajar sobre los activos disponibles en el nivel local, o si se procurará potenciarlos mediante líneas de acción para el fortalecimiento del capital social con metodologías de intervención (véase el capítulo I). Esto implica fortalecer las capacidades de negociación, de propuesta y de influencia en las decisiones y acciones del programa. Cuando la opción es trabajar en el nivel local, se requiere definir el uso de herramientas técnico-metodológicas para robustecer tipos de capital

social: de unión (proyectos que involucran a grupos que existen a un nivel subcomunal), de puente (proyectos que redunden en la creación de foros intercomunales), de escalera (vínculos con agentes externos de mayor poder), o los tres tipos.

Preguntas en el nivel micro:

- Al intentar mejorar las estrategias de vida de la población, ¿en el programa se trabaja directamente sobre los activos de la población pobre?
- ¿Se ocupan de los activos en forma aislada, o se procura generar sinergias entre diferentes tipos de activos?

Preguntas en el nivel intermedio:

- ¿Se intenta cambiar las estructuras e instituciones locales que influyen en el acceso social a los activos y a los espacios económicos y políticos?
- ¿Cómo es el capital social que existe dentro del programa público y qué lo vincula con sectores pobres?

Preguntas en el nivel macro:

- ¿Se promueve el capital social de escalera mediante la creación de nexos entre comunidad o unidad local y el gobierno regional, federal o nacional?

Es importante también contar con acciones de apoyo de las organizaciones comunitarias y el reconocimiento de estas como interlocutores válidos por parte de instancias con mayor poder. De acuerdo con esta definición de impacto en capital social —como una base sobre la cual proyectar procesos de empoderamiento (*empowerment*) colectivo—, pocos programas en marcha calificarían en las líneas de trabajo del capital social.

Cuando se plantea trabajar más allá del nivel micro, las opciones se orientan a la expansión de las bases de activos, cambiando las reglas y las estructuras sociales que limitan tanto el acceso de la gente pobre a diversos activos, como su capacidad para transformarlos en ingresos, poder o calidad de vida. También implica analizar las redes burocráticas de los agentes estatales encargados de ejecutar los programas a nivel local. Ejemplos de tales tipos de intervención son los programas de reforma agraria, para redistribuir tierras; de reforma educativa, para facilitar el acceso de grupos étnicos a la educación secundaria y universitaria; y cambios en la regulación de mercados, para facilitar la entrada de organizaciones de pequeñas comunidades. Asimismo, si la

opción elegida es de nivel macro, significa examinar los vínculos entre las instituciones públicas del nivel central, regional y local, en sus capacidades de coordinación, comunicación, transparencia en las reglas del juego, monto y continuidad de las transferencias de recursos, entre otros elementos.

De esta forma, mediante los programas sociales se puede fortalecer o generar el capital social solo si esto se propone en forma exigente y premeditada, pues supone poner en marcha algunos procesos, definir determinados pasos, instalar determinados procedimientos 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 (Raczynski y Serrano, 2003).

En tal dirección, problematizar las diferentes etapas de un programa social obliga a incorporar una mirada evaluadora que permita examinar cuáles son los obstáculos recurrentes que afectan de manera negativa sus resultados, ya que las acciones para aliviar la pobreza y las intervenciones para el desarrollo tienen impactos directos e indirectos, algunos intencionados y otros inesperados.

A continuación, se presenta una matriz para el análisis de programas sociales desde la perspectiva del capital social, de la que es posible desprender posteriormente lineamientos de acción útiles para el diseño y formulación general de programas sociales desde el enfoque del capital social.

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

Nivel de análisis	Criterios de interés	Elementos mínimos	Áreas de acción
Micro	Diagnóstico de redes locales preexistentes dotadas de capital social	Analizar las formas de cooperación local	Motivos de la cooperación: solidaridad forzada, voluntaria o ambas
			Estrategias de supervivencia, espirales de acumulación en el capital social existente, o ambas
			Delimitación de la unidad de intervención
			Definición de la demanda social
	Beneficios e impactos esperados: la promoción de distintos tipos de capital social	Redes dotadas de capital social de unión (lazos fuertes)	Definición del impacto en capital social
		Redes dotadas de capital social de puente (lazos débiles)	La incorporación del sector privado
	Redes dotadas de capital social de escalera	La coordinación entre el nivel central y el gobierno local	
Intermedio	Herramientas técnicas metodológicas	Sintonía con el entorno.	Uso de metodologías participativas
		Potenciar los liderazgos locales	Mecanismos para la resolución comunitaria de conflictos
		Activar el capital social latente	Integración de la dimensión de género
		Apoyarse sobre redes preexistentes	La sinergia y complementariedad entre diferentes tipos de activos
		Crear valores afectivos respecto del lugar (territorio)	La intermediación local de los programas
Macro	Institucionalidad	Fortalecer la asociatividad local	Estímulos al rol de las organizaciones
			Mayor autonomía de las organizaciones
			Creación de nuevas organizaciones en coherencia con la tradición organizativa
		Mejorar el acceso a bienes colectivos e instituciones y servicios del Estado	Vínculos con el entorno y el territorio
			Horizontalidad en el trabajo
			Experiencia en procesos de desarrollo
			Peso de normas y valores sociales reconocidos
			Claridad de los compromisos
			Apertura y horizontalidad de la gestión
			Participación en la toma de decisiones

Fuente: Elaboración de los autores a partir de Dagmar Raczynski y Claudia Serrano, "Programas sociales y capital social en Chile. Evidencias y aprendizaje", ponencia presentada en el seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 10 y 11 de noviembre del 2003.

2. El diagnóstico del capital social preexistente

En el diagnóstico del capital social de los grupos destinatarios, las visiones de integralidad y territorio deben estar ligadas. El capital social de los pobres requiere que su condición sea abordada como un asunto complejo e integral, donde coexisten y se potencian situaciones de privación en diversos ámbitos, a la vez que se organizan recursos o activos. La naturaleza misma del capital social constituye un imperativo para que la política social dé el salto, nada de fácil, desde la lógica sectorial a una lógica territorial. El fortalecimiento del capital social de los pobres debe entenderse como robustecimiento del capital social comunitario, localizado en un contexto y entorno en que se instalan historias, identidades y memoria, pero donde también hay recursos, restricciones y limitaciones, oportunidades, actores, instituciones, organizaciones y liderazgos (Raczynski y Serrano, 2003).

Un elemento clave para considerar el capital social previo de los grupos destinatarios, es que los programas cuenten con la capacidad de reconocer, respetar y sumarse a la trayectoria previa de las comunidades en sus iniciativas de desarrollo. Es frecuente la existencia de organizaciones, grupos, liderazgos, historia de esfuerzos compartidos entre los pobres asentados en un mismo lugar. Reconocer y respetar estas trayectorias, tomando de ellas lo que impulsa una revitalización del compromiso y la confianza en la acción cooperativa, sin menoscabar viejas prácticas que no contribuyeron a los desarrollos esperados, forma parte de la memoria de los grupos y constituye una materia prima que, si es adecuadamente considerada, actúa como fuente de reconocimiento mutuo. Si este aprendizaje en capital social es ignorado, opera como foco de desconfianza y sospecha hacia los agentes estatales (Raczynski y Serrano, 2003).

a) El análisis de la cooperación local

Para no caer en una visión idealizada de las relaciones comunitarias, es necesario distinguir entre las dinámicas cooperativas de capital social, a saber: redes con capital social de unión, puente y escalera; dentro de ellas se pueden visualizar dinámicas de conflicto, ya que este es un componente normal de la sociabilidad. Como señalan algunos autores clásicos de las ciencias sociales, el potencial asociativo del conflicto es tan importante como el de la cooperación. Una interrogante que permite orientar la etapa de diagnóstico en materia de capital social es cómo trabajar con dichos conflictos y de qué forma incorporarlos en el trabajo a nivel local. No se trata de intentar evitarlos, como una anomalía en una comunidad idealmente armónica, sino de integrarlos al diseño y ejecución de los planes (Kessler y Roggi, 2003). Es importante contar con

herramientas que permitan realizar diagnósticos de las redes preexistentes, que se integren en una mirada global a las dinámicas de cooperación y de conflicto.

Con tal objetivo, el análisis de redes de capital social en el nivel local debe distinguir entre las diferentes motivaciones tendientes a la cooperación que poseen los individuos y grupos, es decir, entre aquellas razones que determinan una cooperación forzada, relacionadas con la obligatoriedad en el intercambio social debido a normas y valores ineludibles, y la solidaridad voluntaria (Molyneux, 2002). Para facilitar este análisis, se desarrollan a continuación ciertas recomendaciones que ayudan a enriquecer la detección e interpretación de las dinámicas de cooperación recíproca local.

i) Determinar los fundamentos y costos de la reciprocidad local

Analizar el capital social en contextos de pobreza impone condiciones específicas que se deben atender. Para Lomnitz (1975), la reciprocidad surge en situaciones de carencia de recursos materiales y es precisamente esa pobreza de recursos la que opera como motor que moviliza los recursos sociales y los convierte en recursos económicos. Más aún, plantea que la igualdad de carencias es una condición básica para entablar relaciones de confianza, horizontales y recíprocas. Sin embargo, en estudios antropológicos realizados en México durante la década de 1980 sobre familias de escasos recursos, se plantea que la importancia del intercambio social recíproco puede observarse tanto cuando florece y se relaciona con mejoras sustantivas en el bienestar de los individuos y familias que lo practican (mediante la ayuda mutua, el flujo de bienes y servicios), como cuando estos han sido privados de la capacidad de entablar tales relaciones sociales y sus beneficios, lo que da lugar a situaciones de extrema precariedad económica. En estudios posteriores se ha documentado el proceso de erosión de los recursos en manos de los pobres, incluidos los sociales, como parte de la espiral de desventajas acumuladas producida por la exclusión laboral y la precariedad de opciones para la generación de ingresos (González de la Rocha, 2003).

En comunidades pobres, donde los individuos y familias entablan una lucha cotidiana por obtener ingresos apenas suficientes para la alimentación, cumplir con las obligaciones de la sociabilidad se convierte en una tarea sumamente difícil. En estos contextos, las espirales de acumulación e innovación —promovidas por el capital social— encuentran muchos obstáculos y, más bien, podemos esperar que el balance entre los costos y los beneficios de la sociabilidad conduzca a situaciones que restan fuerza a los intentos de innovación económica (Portes, 1999) o aquellas en que la sociabilidad misma esté amenazada. En otras palabras, la capacidad de entablar relaciones sociales y hacer uso de los recursos que circulan en

las redes aumenta cuando las condiciones materiales permiten la inversión —de tiempo y otros recursos— en las redes sociales y el intercambio recíproco (Putnam, citado en Molyneux, 2002). Para comprobarlo, basta con revisar la bibliografía reciente que muestra la erosión de la vida social y el incremento del aislamiento social en contextos de muy escasos recursos (Moser, 1996; Auyero 2000; González de la Rocha, 2003).

Es necesario tomar en cuenta que mientras más integrada está una persona en una red de relaciones, más obligaciones tiene. En los estudios antropológicos en comunidades campesinas se ha mostrado que la pertenencia a la comunidad y el prestigio adquirido a lo largo del tiempo —en gran medida basado en el cumplimiento de las obligaciones inherentes a la pertenencia— fuerza a los individuos a aceptar puestos que implican el gasto del capital material acumulado y los sumen nuevamente en la pobreza. En este caso, la densidad de las relaciones y la capacidad de control social que los hacen aceptar y realizar lo que la comunidad espera de ellos, más que permitirles movilizar recursos de relaciones sociales, los fuerza a destinarlos únicamente a lo que es socialmente aceptado (Escobar, 2003). Ello refleja los costos ocultos de la sociabilidad de que habla Portes (1999), cuando plantea que no debemos perder de vista que la misma dinámica social que produce dones generosos y altruistas y concede favores, puede también restringir a los individuos en sus intereses económicos personales.

Como se ha documentado en tales estudios, la reciprocidad tiene costos y las relaciones sociales de apoyo mutuo y solidaridad no son recursos inagotables. Estas tienen que ser construidas y mantenidas, y para ello se requiere contar con recursos. La carencia de estos para alimentar el fondo social puede derivar en el gradual o súbito proceso de exclusión de las redes sociales (González de la Rocha, 2003). Se sostiene que detrás de la lógica de reciprocidad y altruismo se esconde la subordinación de las mujeres, quienes son —en última instancia— las encargadas de las tareas reproductivas no remuneradas e invisibles (Montaño, 2003).

Las discusiones acerca del capital social no consideran de manera suficiente estos costos derivados del intercambio social. Se hace referencia a las normas y obligaciones vinculadas a la pertenencia a grupos o redes de relaciones, pero los costos económicos de la reciprocidad quedan excluidos de la reflexión. El cumplimiento de las obligaciones, por otra parte, tampoco se ha cuestionado, y simplemente se aclara que quien no cumple es socialmente sancionado. En contextos de pobreza, agudizados por las crisis económicas que han tenido lugar de manera recurrente en América Latina, reciprocitar se vuelve una obligación de difícil cumplimiento. Resulta sorprendente constatar que la mayor parte de las ideas sobre la reciprocidad, la solidaridad y la ayuda mutua asumen la

existencia ilimitada de estos elementos, como si fueran recursos inagotables. Por el contrario, los recursos y las relaciones sociales son contruidos, finitos y limitados (González de la Rocha, 2003).

- ii) Distinguir formas de capital social que responden a estrategias de sobrevivencia, de aquellas que dan cuenta de un proceso de acumulación

Los vínculos de parentesco son especialmente propicios para el mantenimiento de relaciones y formas de solidaridad, a pesar de la diferencia construida por los programas entre familias beneficiarias y no beneficiarias.⁴ Asimismo, en algunos estudios se da cuenta de la importancia que el intercambio social sigue teniendo para la solución de los problemas cotidianos, la obtención de préstamos, el cuidado de los enfermos, y otros (González de la Rocha, 2003).

Se ha constatado que las familias beneficiarias de programas cuentan con más recursos para actuar de manera solidaria e incluso generosa, especialmente con parientes cercanos (hermanas, madres, y otros). Sin duda, las transferencias del programa ayudan a que esto ocurra. En ese sentido, se ha planteado que mediante el programa se ha fortalecido la capacidad de las familias beneficiarias para entablar y mantener relaciones sociales. Sin embargo, el tipo de bienes y servicios que fluyen por las redes de relaciones sociales están encaminados al presente inmediato, es decir, a los imponderables de la vida cotidiana. Es un capital social que se asemeja más a lo descrito por el término "estrategias de sobrevivencia", que a espirales de acumulación. Pero aun estos intercambios, con toda su precariedad, están sujetos a las obligaciones de la reciprocidad (obligación de dar, de recibir y de reciprocitar), a normas y a sanciones. El incumplimiento de la reciprocidad conduce, como se ha planteado, a la ruptura de las relaciones y al gradual o súbito proceso de aislamiento social. En algunos estudios, tanto en pequeños pueblos rurales como en grandes ciudades, se ha resaltado que la falta de recursos materiales constituye a veces un obstáculo para frecuentar amistades, aceptar invitaciones, o simplemente visitar a un pariente. En estos casos, la reciprocidad representa costos que los más pobres no pueden afrontar (González de la Rocha, 2003), y las familias que experimentan este tipo de situaciones tienen pocas oportunidades de hacer uso de sus relaciones sociales. Como se ha visto, el capital social florece cuando las condiciones materiales lo permiten (Putman, 1993).

⁴ En México, por ejemplo, la familia cercana sigue constituyendo un espacio social donde se pide y encuentra ayuda. Según la encuesta recientemente levantada de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2003), un número elevado de personas acude a la familia para solucionar problemas: en accidentes o catástrofes naturales, para conseguir empleo, cuando se tienen problemas de dinero, cuando no se tiene qué comer, entre otros (González de la Rocha, 2003).

Cuando las condiciones materiales son adversas, el capital social no solo no florece sino que se extingue.

b) El análisis del conflicto en el nivel local

Los programas sociales no deben diseñarse ni implementarse sobre la idea histórica de la eficacia universal de la familia y la comunidad (las viejas "defensas") (Abel y Lewis, 2002). Resulta crucial preguntarse por los efectos que un programa puede llegar a tener en el acceso y manejo de los recursos sociales de los grupos domésticos y las comunidades, ya que los programas no operan en contextos sociales homogéneos y armónicos, sino en espacios sociales donde hay conflictos y divisiones preexistentes. En la información recopilada en distintas evaluaciones de programas se advierte que la creación de nuevas diferencias sociales introducidas por el Estado mediante la intervención (por ejemplo, la división entre beneficiarios y no beneficiarios, producto de una focalización mal realizada) puede atentar contra la creación y el mantenimiento del capital social comunitario (Adato, 2000; González de la Rocha, 2003).

Dado lo anterior, resulta relevante, ya en la etapa de formulación y diseño de los programas sociales, conocer cómo la intervención puede acentuar la existencia de conflictos locales anteriores. Comúnmente, la lógica tecnocrática y de poder de los funcionarios públicos no permite la flexibilidad y visión de mediano y largo plazo cuyo objeto es integrar representaciones subjetivas (opiniones, percepciones, creencias, y otras) de los destinatarios en diferentes áreas problemáticas de los programas. Por el contrario, la temporalidad de los proyectos es el corto plazo y los funcionarios están habitualmente abrumados por innumerables tareas y poco dispuestos a abrir canales de diálogo, suspender juicios técnicos definidos y trabajar con un horizonte temporal de más largo plazo.

Los conflictos y desavenencias en el interior de las comunidades no son necesariamente visibles y evidentes, y se requieren metodologías y herramientas técnicas que contribuyan a identificarlos. En muchos casos, para mantener las relaciones sociales de la comunidad, los individuos intentan no provocar situaciones antagónicas con sus vecinos, parientes o compadres, tratan de evitar conflictos y confrontaciones y omiten hacer denuncias públicas o a través de las organizaciones locales. Por lo tanto, la ausencia de confrontación directa no quiere decir que no existan tensiones y problemas que se manifiestan de otras formas. Las principales manifestaciones de tensión social encontradas en algunos estudios (Adato, 2000) son el resentimiento, la envidia y los chismes. Otras manifestaciones, más sutiles, tienen que ver con una preocupación de que la comunidad "no está bien", o con el deseo de que todos sus habitantes formen parte de un determinado programa. Un elemento con el que disminuyen la tensión y los conflictos entre las familias es el conocimiento

de que la inclusión de algunos y la exclusión de otros en ciertos proyectos no se debieron a procesos gestados localmente, ni obedecieron a decisiones de miembros de la comunidad (Kessler y Roggi, 2003).

En este sentido, resulta indispensable prever el impacto de los programas en la realidad local de manera que se ajusten a las expectativas de los destinatarios desde sus primeras etapas de ejecución. El punto de partida debe estar en la capacidad de los funcionarios y agentes de desarrollo para entender la gestión social como un espacio de coproducción, donde los diferentes participantes son parte de un propósito común centrado en la generación de capacidades y la articulación cooperativa (Raczynski y Serrano, 2003).

A continuación se presentan algunas recomendaciones para manejar los niveles de conflictividad que implican directa o indirectamente los programas sociales, referidas a problemas relativos a los costos sociales de la intervención estatal cuando esta no se sustenta en procesos de participativos.

- i) Delimitar la unidad de intervención sobre la base de las percepciones locales

No existe una evidencia empírica contundente que avale la coincidencia entre la pobreza económica y la “cultura de la pobreza” (Martínez y Palacios, 1996). Frecuentemente, las mediciones de pobreza usadas por el sistema de focalización contrastan con las percepciones locales de lo que es y significa ser pobre, dando lugar al descontento y la frustración de quienes no quedan incluidos. Como consecuencia de ello, existe insatisfacción con respecto a la forma en que las familias u organizaciones son seleccionadas para acceder a los beneficios otorgados por determinados programas sociales. Adato (2000) ha constatado la generación, en el interior de determinados grupos destinatarios, de divisiones y conflictos entre familias beneficiarias y no beneficiarias, como resultado de la diferencia construida por algunas intervenciones. Estas diferencias pueden expresarse —entre la población no beneficiaria— en sentimientos de marginación, de no inclusión y no pertenencia al grupo que conforman las familias beneficiarias. En estos casos es posible afirmar que el programa, lejos de fomentar el fortalecimiento del tejido social, lo ha deteriorado. Estas divisiones representan los costos sociales de la focalización (González de la Rocha, 2003).

Por consiguiente, un factor relacionado con la necesidad de modificar la etapa diagnóstica de los programas guarda relación con el requerimiento de definir la población objetivo sobre la base de percepciones locales respecto de los problemas y la realidad en que viven.

Otro factor que contribuye a reforzar la conflictividad latente en las comunidades se produce cuando la unidad de intervención definida es el barrio o la comunidad, tal como aparece en las definiciones del catastro. Sin embargo, tal delimitación no siempre coincide con la percepción y delimitación geográfica que los mismos actores realizan. Incluso los programas con elementos más participativos consideran como un dato previo la definición de la unidad de intervención, sin suponer el diagnóstico como una etapa en que la comunidad misma tiene algo que decir. Así, al no tomar en cuenta las definiciones locales de "barrio" o "comunidad", se comienza por establecer unidades de intervención artificiales, obligando a relacionarse a actores individuales y colectivos sin lazos previos y, en muchos casos, competitivos entre sí y no complementarios; por ejemplo, dos asociaciones barriales, para interactuar y llevar adelante un proyecto. Tal situación genera innumerables problemas desde el inicio, cuyo desenlace reiterado es la exclusión o el retiro de alguno de los actores involucrados (Kessler y Roggi, 2003).

En tal sentido, en las evaluaciones existe coincidencia en cuanto a que los proyectos tienden a tener éxito cuando los barrios, comunidades o grupos focalizados tienen una existencia y vida como tal. Ahora bien, no está contemplado qué se debe hacer cuando las definiciones de los catastros no coinciden con las reales, y es solo en el nivel local donde pueden compararse la definición formal con la de los propios habitantes, de modo que estos puedan intervenir efectivamente en esa definición (Kessler y Roggi, 2003).

- ii) Definir la demanda social sin presuponer actores preexistentes

No es conveniente determinar la conformación de demandas sociales de manera autónoma respecto de la relación entre los actores locales. Dicho de otro modo, no es conveniente presuponer actores preexistentes, con demandas ya definidas, que luego entran en pugna al intentar imponerlas para que encuentren satisfacción. Por el contrario, las demandas deben ser constituidas de forma colectiva. Por ende, en un contexto de fragmentación local y competencia entre instituciones y actores, es más probable que las demandas sean distintas y divergentes, al menos en su configuración inicial, en razón misma de esta fragmentación. Avala esta idea el hecho que, a pesar de estas diferencias previas, cuando se analizan prestaciones, se advierte bastante homogeneidad en los bienes y servicios efectivamente generados, sin que esto provoque descontento. Es decir, si esas demandas hubieran sido realmente tan distintas, no se explicaría la conformidad general con el tipo de prestaciones. En consecuencia, se debe estar atento a no considerar las demandas emergentes como una expresión de las necesidades "reales" de los grupos, siendo posible que gran parte de esta heterogeneidad de demandas sea el resultado de una conflictividad local y

una lógica de competencia muchas veces reforzadas por el diseño mismo de los programas (Kessler y Roggi, 2003).

Por otra parte, en la comparación entre sectores rurales y urbanos se observan diferencias en la conformación de demandas comunes entre los grupos de ambos sectores. Así, los primeros aparecen caracterizados por tener demandas más homogéneas, mientras que los grupos urbanos aparecen con demandas más heterogéneas y, por ende, con mayor potencial de conflictividad. Si bien es probable que en parte sea así, no debería desestimarse la situación inversa, aunque complementaria: esto es, que como en los sectores urbanos existen más conflictos previos, las demandas son heterogéneas porque la conflictividad interna se traduce en que parte de la competencia entre grupos se juegue en el nivel de la determinación de demandas (Kessler y Roggi, 2003). Esta cuestión atañe a la relación que se establece entre las demandas construidas y su satisfacción y apropiación colectiva. Allí donde los proyectos se construyen a partir de demandas surgidas de conflictos no resueltos, habrá mayores problemas para la apropiación de los resultados de la intervención.

iii) Identificar el umbral mínimo de recursos necesarios para promover el capital social

En los programas tampoco se analiza el umbral mínimo de dotación de activos para la construcción de capital comunitario. Se señala que la "pobreza de recursos" erosiona la posibilidad misma de mecanismos de reciprocidad y cooperación entre individuos y familias (González de la Rocha, 2003). Esto impacta en el desarrollo de los programas sociales.⁵ En Argentina, por ejemplo, en evaluaciones de experiencias de microcrédito en grupos solidarios y de autoconstrucción se señala que la crisis de los últimos años hizo que se resintieran compromisos adquiridos por los hogares, que también afectaban a grupos mayores, por ejemplo, debido a la imposibilidad de pagar sus cuotas en círculos de crédito solidarios o en la adquisición de bienes colectivos (por ejemplo, la instalación de gas en una cuadra). En este caso, es cierto que ha habido una tolerancia a estos retrasos por parte de las instancias acreedoras. Sin embargo, se está produciendo una nueva delimitación de la población-meta, en que se advierte un aumento del nivel de exigencia de capital mínimo para los nuevos beneficiarios, quedando excluidos los más pobres (Wyczikier, 2003).

⁵ Un elemento que resulta positivo para la construcción de capital social comunitario es la regularización de dominio y propiedad. Esto tiene un impacto positivo en la configuración identitaria local, puesto que la propiedad aparece como una fuente de construcción de la identidad cuando el mercado de trabajo se vuelve más inestable y se dificulta el ingreso a él. En un efecto de recursividad positiva, esto genera más lazos en los barrios e incrementa la capacidad de aspiración local (Kessler, 2003).

El análisis histórico de la evolución de los programas permite reconocer qué poblaciones han sido excluidas del capital comunitario, en virtud de los grupos que han ido quedando fuera en sus distintas fases por no poder asumir los compromisos impuestos. Por otra parte, falta considerar más a los grupos de control que reúnen los atributos de la población-meta, pero que no están cubiertos por determinados programas a ejecutar. De este modo, se podrá captar qué atributos implican una dificultad de acceso y percibir las reglas informales de exclusión de las instituciones que coordinan o ejecutan programas. Este trabajo no debe hacerse en la evaluación final, sino en los monitoreos intermedios, porque es la única forma de incluir a los grupos e individuos con riesgo de exclusión mientras el programa está realizándose.

En cuanto a los grupos excluidos, sin duda lo más grave que se muestra en distintos trabajos es que como resultado de la crisis de las instituciones socializadoras, así como del mercado de trabajo, se fueron conformando en América Latina, durante los años noventa y previamente, grupos locales con carencias y dificultades de integración. Esto se expresa sobre todo en jóvenes que no estudian ni trabajan, algunos de los cuales pueden realizar acciones consideradas marginales o reprobadas por la comunidad, y también en adultos en proceso de marginación y lumpenización. Son los "indeseables" para los vecinos y las instituciones, e invisibles para estas últimas, cuyas reglas informales de acceso requieren ciertas normas de convivencia, uso del lenguaje y comportamiento que estos grupos no siempre poseen. Por su parte, tampoco ellos se sienten representados ni incluidos simbólicamente —y por supuesto, de hecho— en tales instituciones. Son invisibles para las políticas sociales y muchas veces solo son considerados en las políticas públicas cuando protagonizan problemas graves.

Ahora bien, el complejo desafío es cómo incluir a esta población, en particular a jóvenes que aparecen con problemas de socialización. En casi todos los programas se presuponen ciertos procesos de socialización efectivamente realizados, incluso hasta ciertas virtudes cívicas, sin que aparezca un trabajo específico con los que presentan tales carencias. A su vez, la descentralización de ciertos criterios de focalización y adjudicación de beneficios favorece que se profundicen los procesos de diferenciación y estigmatización local, sin una regulación externa que tienda a contrarrestarlos; algo que puede hacerse en el nivel meso. Se trata de una tarea muy compleja, pero le corresponde al gobierno local intentar el diálogo y la participación de todos los miembros de la comunidad, aun de aquellos que aparecen localmente como "indeseables".

- iv) Regular la competencia existente en los programas de superación de la pobreza

En las evaluaciones de los programas sociales se observa que la competencia existente entre los distintos actores de la política social, en las diferentes etapas de implementación, puede afectar a los lazos locales o al capital social de los grupos que viven en condición de pobreza. Por ello, en el nivel local es necesario considerar formas de intervención que regulen la competencia por la aprobación de proyectos entre individuos y grupos de poder, para no fomentar procesos que en el largo plazo generan la exclusión de "perdedores". Al respecto, deberían implementarse pautas de relación y "reglas del juego" que regulen la interacción y participación en la gestión de los proyectos de todos los actores "competidores".

Específicamente, en el nivel intermedio (meso), es importante estar atentos al impacto diferencial en el capital social según el tipo de bienes y servicios que ofrecen los programas, así como al tipo de problemas que generan. De este modo, existiría una mayor probabilidad de afianzamiento de lazos colectivos en los bienes que, por definición, aparecen como directamente ligados al interés individual de un grupo, como es el caso de los emprendimientos productivos. Por el contrario, cuando se trata de bienes colectivos o bienes individuales de distribución colectiva (distribución de subsidios y de bienes materiales) la complejidad resulta mayor y los conflictos se vuelven más intensos.

3. Impactos esperados e inesperados en el capital social

La coincidencia entre agentes estatales y destinatarios en cuanto a las expectativas de los beneficios que se alcanzarán en un determinado programa, supone la existencia de procesos de negociación que permitan ajustar las demandas locales a los recursos disponibles de las agencias.

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. En particular, el problema de la temporalidad de los procesos parece un complejo cuello de botella para la lógica pública, que opera sobre la base de criterios de cobertura, macroproblemas, estadísticas, año fiscal y otros. Sin embargo, de no asignarse a los procesos el tiempo de maduración que requieren, se arriesga anular el impacto en el mediano plazo y perder sostenibilidad en el largo plazo. Es indispensable que la visión global que debe orientar a los beneficios esperados en los programas sea objeto de una discusión amplia y abierta entre los agentes de desarrollo del nivel local y regional (Raczynski y Serrano, 2003).

Ahora bien, plantear como objetivo el fortalecimiento de tipos de capital social requiere considerar y prever las dificultades de articular a diferentes actores institucionales, que no aprecian necesariamente los temas del desarrollo social desde una perspectiva integral y en la que participen efectivamente los destinatarios.

Con frecuencia, en los programas se establecen dinámicas paralelas de trabajo y organización social, que tienen un fin claramente instrumental y no dan prioridad a la riqueza de los procesos de desarrollo local autónomos. Ese no es necesariamente el propósito de todos los programas. Generalmente, estos se limitan a atender de manera eficiente a determinado problema social que recorta la realidad en categorías: programas sectoriales o programas dirigidos a determinados grupos vulnerables, con escasa capacidad de agregar 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 lado, sin visión de 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 (Raczynski y Serrano, 2003).

a) El capital social de puente: la importancia de incorporar al sector privado

El capital social de puente es uno de los grandes ausentes de las políticas sociales analizadas y posiblemente un problema general de los programas sociales. En algunas evaluaciones a programas de desarrollo productivo se destaca el hecho de que los microproyectos territoriales tienden a ser más exitosos cuando en su planificación se contemplan instancias provinciales de reunión, así como representantes e instancias interprovinciales. En estos casos, el diseño debe incluir espacios de reunión entre organizaciones similares —en cuanto al tipo de productores— de otras regiones, así como la interacción con instancias de la misma región que agrupen a otro tipo de productores, con el fin de identificar intereses comunes.

En programas en que se ha considerado la promoción de capital social de puente, este tiende a darse entre organismos públicos y la sociedad civil, pero sorprendentemente no se observa en la relación con sectores privados. Estos últimos solo aparecen como parte de la sociedad civil en tanto fundaciones filantrópicas. Parece importante, entonces, abrir el campo de lo social e incorporar de otro modo a los actores privados. Urge hacerlo, en primer lugar, porque en algunos países los servicios públicos han sido privatizados, por lo que la relación con las empresas es central para el bienestar de la población. De hecho, hay negociaciones y conflictos entre actores locales y empresas de servicios, pero estas no aparecen en los

programas como un actor con quien hacer alianzas, ni son incluidas en las estrategias participativas u otras (Kessler y Roggi, 2003).

¿A qué se debe esta ausencia? En parte, ella se explica por la idealización de la sociedad civil prevaleciente en muchos diseños de programas, que luego tiene un efecto negativo para todas las partes. En el caso de las empresas, se las mantiene al margen de la cuestión social y de la sociedad civil, dejándoles solo el rol filantrópico, lo que contribuye a que conflictos latentes con actores privados no tengan instancias de negociación, de modo que resulta difícil resolverlos a medida que se generan y, por ende, solo emergen bajo la forma de conflictos graves. A nivel meso, es posible incorporar en todas las instancias a los actores privados que tengan relación con las condiciones de vida de los individuos participantes en los programas. Con esto se procura tanto un efecto directo en las condiciones de vida de los beneficiarios, cuando se trata de programas donde los actores privados tienen una incumbencia directa (por ejemplo, infraestructura urbana), como un efecto indirecto que contribuye a generar instancias de negociación y construcción paulatina de confianza mutua. De seguro no es una tarea fácil: los actores privados no tienen necesariamente un interés concreto en participar y su presencia puede ser conflictiva, pero parece una apuesta a futuro necesaria para cambiar el rol que los distintos actores han tenido en la política social.

b) El capital social de escalera: la importancia de resolver tensiones entre los gobiernos local y nacional

En general, todos los programas sociales permiten instalar relaciones de capital social de escalera, entendiendo por tales solo un tipo de relación: la que vincula a las familias y colectivos con programas, autoridades y funcionarios públicos, en un vínculo que hace posible canalizar recursos de las políticas sociales a las familias. Solo excepcionalmente se abordan las relaciones con otros colectivos o redes situados en posiciones diferentes de la estructura social, las que permitirían mayor acceso a activos y eslabonamientos positivos en los procesos en curso (Raczynski y Serrano, 2003).

Un obstáculo para la construcción del capital social de escalera se produce por la tensión entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, municipales o ambos. En ciertos casos, se presentan dificultades en el monto y la continuidad de los recursos que se transfieren desde el órgano central al local. En la puesta en marcha de los planes sociales, con frecuencia el gobierno central intenta generar una organización paralela a los gobiernos provinciales o ejecutar directamente los programas en contacto con las organizaciones comunitarias, sin pasar por las instancias provinciales o municipales. Esto se debe tanto a la

desconfianza en la capacidad de gestión y de uso de los fondos de los gobiernos provinciales, como a la competencia política: cuando los gobiernos provinciales son de signo contrario al gobierno nacional o cuando el gobierno nacional y provincial son del mismo partido, pero quizás no de la misma facción. A su vez, el carácter federal o regional de los países permite que los gobiernos provinciales puedan bloquear iniciativas nacionales o intentar imponer sus condiciones.

Este juego de poder genera muchas veces una suerte de neutralización mutua, que dificulta la ejecución de prestaciones y, con respecto al capital social, obstaculiza la construcción de relaciones entre organizaciones locales, provinciales y nacionales, objetivo que en la mayoría de los casos está totalmente ausente de los diseños. Este es un problema del diseño de los planes, que afecta a la acción de los actores sin que ellos puedan modificarlo.

Hay, en cambio, otra serie de problemas que pueden ser trabajados. Un primer tipo de ellos concierne a las exigencias de seguimiento y control. En efecto, aquello que para la organización nacional es un requisito de transparencia, exigido muchas veces por los organismos que financian el programa, en el nivel de las organizaciones comunitarias es percibido como una desconfianza e intromisión del Estado. Ello afecta al desarrollo de una cultura de evaluación y transparencia. Por otra parte, es cierto que en muchos casos las instancias de control —como generalmente se sospecha— son muy minuciosas y demandan mucho trabajo a las organizaciones comunitarias, que estas consideran inútil y burocrático, y se transforma por lo tanto en una fuente de malestar muy intenso.

4. Herramientas claves para programas sociales con enfoque de capital social

En la segmentación sectorial y temática de la política pública se suelen ignorar las dinámicas presentes en los territorios, atentando contra el enfoque del capital social aplicado a los programas de superación de la pobreza. Por esto, la idea de coparticipar en el diseño y ejecución de un programa es una clave ineludible de programas orientados al fortalecimiento del capital social.

Coproducción significa una apuesta sincera y no instrumental para buscar en común el significado y relevancia de los problemas y sus posibles soluciones, ponderar los costos alternativos de las opciones que se adoptan y asumir las responsabilidades de sus éxitos y fracasos (Raczynski y Serrano, 2003). La idea de coproducción tiene implicancias que se extienden a todas las etapas del programa, pero en términos generales, es posible señalar que ella se refiere a la necesidad de articular la intervención con las

dinámicas sociales en el nivel territorial. Estas relaciones generan confianzas y coadyuvan al robustecimiento de la capacidad de acción en colaboración. A continuación, se presentan cinco orientaciones metodológicas generales que contribuyen a propiciar este proceso.

a) El uso de metodologías participativas para potenciar el capital social comunitario

Muchos programas declarados profundamente participativos no presentan claridad respecto del alcance y poder real que se adjudica a dicha participación. Más aún, en algunos casos, detrás de una retórica de la participación hay objetivos y directivas que entran en contradicción con este aparente empoderamiento e incentivo de decisión autónoma de las comunidades. Esto es visible en proyectos que se adecuan más a los objetivos financieros de un determinado programa que a las necesidades y problemas destacados por las organizaciones, generando la desmovilización de quienes anteriormente participaban. El problema no es que en los programas se defina con precisión lo que pretenden y, en este sentido, se restrinja la participación a ciertas instancias. Lo grave es que esto no sea claramente expuesto a los participantes y se utilice una retórica de la participación y autonomía total para determinar los problemas, cuando en la práctica no será así (Kessler y Roggi, 2003).

Habitualmente, la temporalidad de los programas está ligada a plazos cortos, fijos y burocráticos, completamente diferentes a los requeridos para generar una participación activa de las personas de la comunidad, las que requieren un plazo mayor. El tiempo propuesto por las instancias participativas tampoco parece estar contemplado en la planificación de los programas. Ciertamente, una participación comunitaria real está en alguna medida reñida con la maximización de la eficacia y eficiencia en la rapidez de aplicación de programas sociales. No es posible maximizar ambas variables. Es necesario aceptar un equilibrio entre una y otra, porque de lo contrario se producen conflictos que terminan, por lo general, en una concentración de poder en las instancias rectoras, que se ven exigidas de realizar acciones en plazos cortos. En relación con la participación, esto genera una suerte de procesos formales con aquellas organizaciones comunitarias más afines a las decisiones del gobierno nacional, que simplemente actúan legitimando las decisiones del organismo central.

Más allá de las diferencias en cuanto al impacto de cada programa, es indiscutible que las estrategias participativas contribuyen a aumentar la confianza y cooperación entre los miembros de una comunidad u organización, o entre los socios de un proyecto. En muchos casos, estas metodologías permiten conocer a nuevas personas residentes en una misma unidad de intervención, con las que no existía ningún vínculo o

primaba la desconfianza y el temor. Esto no es un tema menor, ya que en las evaluaciones de programas sociales se nos advierten sobre la no naturalidad de los vínculos comunitarios, aun entre vecinos próximos. No obstante, una buena parte de los programas comienzan a operar en el nivel local dando por sentados ciertos atributos de los vínculos locales: la posesión de un grado de conocimiento mínimo entre los vecinos y una predisposición a acercarse y cooperar, al menos con aquellos que comparten carencias cotidianas (Kessler y Roggi, 2003).

Los procesos participativos favorecen también la "capacidad de aspiración" de los grupos; es decir, contribuyen a que las necesidades sean percibidas como justas, la distribución de los recursos como injusta y se visualicen instancias con poder de resolución, dirigiendo hacia ellas sus demandas. Tal incremento de la capacidad de aspiración es señalado como un rasgo positivo, en cuanto constituye un paso inicial pero fundamental para el empoderamiento local. Sin embargo, lo que no aparece claro es si esa capacidad se distribuye en toda la comunidad o, por el contrario, solo en aquellos con mayor participación y protagonismo en los programas. Esto no es algo trivial, ya que la capacidad de aspiración o de demandar contribuye al empoderamiento local si se distribuye en toda una comunidad, o en gran parte de ella. Pero si solo fuera monopolizada por una "minoría activa", posiblemente ello solo contribuiría a aumentar su concentración de poder, porque legitimaría y sobre todo reforzaría su rol de mediadores privilegiados entre la instancia barrial y la municipal (Kessler y Roggi, 2003).

En los diseños de los programas se debería prestar atención a este problema, ya que correspondería considerar mecanismos de implementación que no refuercen el poder de los mediadores locales tradicionales o más fuertes. Por supuesto que esto no es simple, en primer lugar, porque el gobierno local precisa de mediadores confiables y estables. Concretamente, no parece haber medidas de "discriminación positiva local" tendientes a reforzar a las organizaciones con menos capacidad organizativa, que propenden a la desaparición, igual que los mediadores más débiles.

b) La gestión comunitaria de conflictos

Los resultados que se van instalando con los programas no son irreversibles y bien puede ocurrir que su itinerario se altere, revirtiendo logros que parecían prometedores. Estas experiencias pueden ser doblemente frustrantes para las familias. Es ingenuo pensar que basta con 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, pero también de competencia, conflictos y rivalidad. Lo importante es reconocer y trabajar desde estas

experiencias, construyendo y corrigiendo a partir de ellas (Raczynski y Serrano, 2003). En este sentido, resulta relevante generar mecanismos que permitan incorporar y gestionar los conflictos comunitariamente a partir de un aprendizaje colectivo de formas de negociación. Todos los actores deben aprender a negociar entre sí, objetivo que por lo general se encuentra fuera de las tareas de capacitación de los programas, pero que podría encararse a nivel meso y local (Kessler y Roggi, 2003).

c) Integrar la dimensión de género en los programas sociales

Como se ha mostrado en los estudios acerca de los impactos en la sociedad de las crisis económicas, la intensificación del uso de los recursos familiares ha tenido enormes costos sociales. Todos los miembros de los grupos domésticos se ven forzados a trabajar más por menos ingresos, pero las mujeres han pagado el costo más alto de los cambios. Sus cargas de trabajo doméstico se han duplicado ante la necesidad de sustituir bienes y servicios adquiridos en el mercado, por bienes y servicios producidos en casa. Son mujeres que efectúan en gran medida el trabajo de mantener funcionando y en buen estado la maquinaria social que les brinda apoyos solidarios y favores recíprocos en el marco de la cotidianeidad de las carencias domésticas. Son ellas las primeras en experimentar el aislamiento social cuando no han cumplido con la obligación de reciprocitar, y dejan de contar con los apoyos de las redes desmanteladas de la extrema pobreza (Benería, 1992; Chant, 1991, 1997).

Por eso, en las primeras etapas de implementación de los programas resulta indispensable analizar la participación femenina en las redes de reciprocidad comunitaria, porque como se ha visto, las políticas sociales descansan en gran medida en un ejército de voluntarias que llevan una sobrecarga de trabajo en sus manos (Molyneux, 2002). Con demasiada frecuencia se asume que las mujeres están naturalmente predispuestas (y dispuestas) a servir a sus familias y sus comunidades por medio de su trabajo reproductivo y de mantenimiento de las redes sociales que dan lugar al capital social. Ello conduce a que la responsabilidad de los proyectos comunitarios —y en general, de los proyectos de política social— recaiga en manos femeninas (trabajo voluntario, corresponsabilidades, y otros) (González de la Rocha, 2003).

Específicamente, la cuestión de género es central en relación con las contraprestaciones involucradas en algunos programas de empleo. Gran parte de las mujeres se ocupan de trabajos sociales a nivel barrial o municipal, mientras que los hombres se encargan de tareas que demandan fuerza física. Esto conlleva dos problemas, por una parte, las mujeres se sienten más valorizadas y calificadas que los hombres, pues su trabajo tiene un lugar social más importante. Pero por otra, esto cristaliza la visión tradicional de la cuestión social como un asunto de mujeres, una

suerte de extensión del rol materno. Es preciso flexibilizar esta división sexual del tipo de contraprestación y esto puede hacerse en el nivel local (Kessler y Roggi, 2003).

La cuestión de género atraviesa otro tema central: el trabajo doméstico aparece naturalizado como parte del rol femenino (Montaño, 2003). Así, se exige a las mujeres contraprestaciones fuera del hogar, sin considerar el costo que implica la sustitución de sus roles domésticos: ¿quién se hace cargo de sus tareas en el hogar si ella debe salir a realizar su contraprestación? Esta pregunta no está planteada. Es necesario que el trabajo doméstico sea considerado como indispensable en los hogares y en la sociedad en su conjunto. Es más, el trabajo doméstico debe tender a estimarse como una contraprestación efectiva, lo que sería el primer paso para revalorizarlo en la comunidad (Kessler y Roggi, 2003). Ponerlo en pie de igualdad con los otros tipos de contraprestaciones puede ayudar a que evolucionen las concepciones tradicionales sobre los roles domésticos.

d) Promover la sinergia entre el capital social y el capital cultural

Un problema que se advierte recientemente en programas focalizados es que la creciente complejidad de los proyectos y controles encuentra a muchas organizaciones sin capacitación. Las carencias de competencia afectan a su capacidad tanto para diseñar los proyectos como para negociar con los líderes de otras instancias. Es en el nivel intermedio donde se debe capacitar a las organizaciones y dotarlas de mayores recursos para participar en estos procesos. Con ello se podría contribuir a la formación de nuevos líderes locales, de modo de limitar las prácticas clientelares más tradicionales o, al menos, generar la competencia entre los líderes (Kessler y Roggi, 2003). Por eso es importante incorporar, entre los objetivos de los programas sociales, la búsqueda de sinergia entre capital social y capital cultural. Se puede deducir que en contextos de capital social comunitario más afianzado habría una mejor adquisición de competencias individuales, a partir de instancias de capacitación. A su vez, estos conocimientos adquiridos en contextos de afianzamiento de capital social comunitario pueden ser un incentivo para emprendimientos locales (Kessler y Roggi, 2003).

Debería hacerse más hincapié en la generación y difusión de estas acciones de capacitación en sinergia con el capital social, proceso que puede anteceder o ser el origen de microemprendimientos. Si bien la existencia de lazos afianzados no garantiza el éxito de dichos emprendimientos, puede contribuir a una mejor organización inicial, una mayor capacidad de procesamiento de conflictos y un incremento del potencial innovador (Kessler y Roggi, 2003).

e) Mejorar la intermediación local de los programas

En varios países existe una abundante oferta de programas que dan prioridad a los procesos de desarrollo, sin lograr ponerse de acuerdo entre sí para activar un clima social de confianza y cooperación que contribuya a propagar los efectos e incrementar el papel ciudadano de los beneficiarios. Solo en contadas experiencias de desarrollo se advierte una capacidad de diseñar y ejecutar programas con claros contenidos vinculados al capital social, y en ellas se observan resultados e impactos notables bajo esta perspectiva. En el sector público, estas experiencias destacadas parecen depender más de la discrecionalidad de algunos de los agentes o intermediarios locales, que de las orientaciones de políticas o el diseño de programas particulares. La forma en que ocurre la intermediación agente-comunidad es un factor definitorio de los resultados que se obtienen (Raczynski y Serrano, 2003).

La tensión entre los técnicos y los beneficiarios es, en realidad, doble: por una parte, ella está ligada a la posesión del saber y por otra, a un desfase entre los tiempos. En el primer caso, en las evaluaciones aparecen temores de los técnicos sobre el papel de los beneficiarios en las prestaciones y decisiones; en efecto, se generan luchas internas por el control del plan o proyecto, una de cuyas consecuencias es una transferencia de saberes a las comunidades menor que lo planificado. En cuanto al segundo foco de tensión —los tiempos—, hay conflicto entre las estrategias participativas, que requieren de mucho tiempo para organización, deliberación e implementación, y las exigencias de resultados y de ejecución de presupuesto que tienen los técnicos (Kessler y Roggi, 2003).

Algunos problemas concretos, en relación con este punto, son el riesgo del clientelismo y la dependencia ante el rol fundamental que desempeña el agente local, promotor o intermediario, que es quien logra articular los procesos generando espacios de cooperación. Otro conflicto visible en las evaluaciones de programas cuyos objetivos contemplan la construcción de infraestructura barrial (comedores, salas de salud, centros comunitarios, y otros), es el control y la apropiación informal de dichos espacios por parte de sectores de la comunidad, que obstaculiza o hasta excluye a otros grupos o personas. El resultado es la exclusión de parte de la comunidad, privándolos del acceso a bienes colectivos y profundizando al mismo tiempo conflictos y procesos de fragmentación local (Kessler y Roggi, 2003).

En los programas no se contempla aún este problema. Si bien se han creado distintas instancias a nivel meso para controlar la transparencia de adjudicación de planes o discutir los proyectos que van a emprenderse, no se ha pensando en formas de regulación para contrarrestar lo señalado. En los programas se deben incorporar reglas

claras y formas de control del uso de cada espacio, subrayando el hecho de que el grupo promotor del proyecto no es necesariamente su utilizador privilegiado, o aquel que regula el espacio público creado. Es necesario trabajar a partir de la idea de bien colectivo amplio y no restringido a un grupo determinado que, por distintas razones (haber participado activamente en su construcción, tener mayor poder local, u otras), se adjudica un derecho sobre el bien colectivo. El escaso rol que se da a los gobiernos municipales en la ejecución de los programas contribuye a estos procesos de apropiación informal, porque es en este nivel donde se podría tener el poder de controlar y regular tal problema (Kessler y Roggi, 2003).

Por consiguiente, el rol del agente de desarrollo —aquel que realiza la experiencia de la interfaz entre los objetivos de los programas y lo que estos permiten lograr— resulta decisivo en la dinámica de los programas. 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 (Raczynski y Serrano, 2003).

5. Herramientas vinculadas a la institucionalidad

a) Fomentar la asociatividad local

Si bien no toda asociatividad es portadora de capital social, lo cierto es que no hay capital social sin asociatividad, entendida esta como la capacidad de acción entre personas que no son familia, pero que pueden actuar en forma cooperativa. La asociatividad se genera por variados motivos: sobrevivencia, esparcimiento, espiritualidad, generación de capital humano, acceso a bienes y servicios de distinta índole, entre otros. Ella es constitutiva de la trama social que moviliza contactos, confianza e intercambios que derivan en mayores recursos y mejor manejo de estos. Así, una de las claves de los proyectos que se hacen cargo de las perspectivas del capital social es la que tiene relación con fortalecer la asociatividad. Sin embargo, parte importante de la asociatividad que se genera con los programas sociales no apoya la expansión de capital social y, en algunas circunstancias, no reconoce ni respeta el capital social que existía previamente (Raczynski y Serrano, 2003). Frente a ello, cabe insistir en el “principio de cautela”, que sostiene que antes de intervenir hay que estar seguros de que la intervención tendrá efectos positivos, y que si uno no está seguro, probablemente es mejor no intervenir hasta entender mejor la situación y el contexto (véase el capítulo I).

El fortalecimiento de la asociatividad y de las relaciones sociales basadas en la confianza y la cooperación no puede ser el resultado de buenas intenciones, líderes visionarios o funcionarios calificados, sino

producto de prácticas sistemáticas que permitan lograr un nuevo contexto normativo. Dicho contexto debe irse construyendo en forma progresiva en torno del sentido y la relevancia que otorga el vincularse con otros para hacer acciones de interés común. Ello implica que se ha ido instalando un marco de normas y valores mutuamente reconocidos, lo que ha permitido institucionalizar procedimientos en la línea de convertirlos en formas conocidas, habituales y exitosas de conducta social. En este marco, resultan gravitantes las reglas del juego conocidas y compartidas, los compromisos explícitos y la información clara con respecto a los beneficios y resultados esperados (Raczynski y Serrano, 2003).

b) Mejorar el acceso de la población pobre a bienes colectivos e instituciones y servicios del Estado

Respecto del acceso a bienes colectivos, en las evaluaciones de los programas se observa que la inserción en distintos servicios (salud, educación, tiempo libre) de grupos que estaban excluidos, es un requisito básico para construir capital social. El aumento de la accesibilidad no solo contribuye a una distribución más equitativa de bienes colectivos en el nivel micro, sino que también va conformando terrenos de interacción, encuentro y negociación entre vecinos. Esto conduce a interrogarse sobre un tema relevante: las reglas y procedimientos de acceso formales e informales en las distintas instituciones locales. Por reglas y exigencias formales, nos referimos a los horarios de atención o al tipo de requisito (ser socio, pago de cuotas o prestaciones, y otros) que permiten prever qué tipo de población no tendrá acceso. Así, por ejemplo, los horarios de atención de los consultorios en los hospitales y salas de atención primaria dejan fuera a una parte de la población adulta ocupada.

Por otra parte, existen las reglas informales, más complejas de percibir y remover, que también contribuyen a delimitar poblaciones que no accederán a servicios. Son barreras y mecanismos institucionales vinculados a la posesión de capital social mínimo para acceder a un servicio, al umbral de capital cultural básico para interactuar en ellos de manera eficaz y a otros obstáculos de orden sociocultural. Para dar un ejemplo: el acceso a hospitales es dificultoso para los pobres con escaso capital cultural, debido al tipo de códigos que se manejan y la complejidad de su utilización. En efecto, ante conflictos o mala atención, ellos optan por la deserción sanitaria en lugar de la "toma de palabra" (Kessler, 1998). En otros trabajos recientes se alerta sobre la poca consulta de adolescentes varones en servicios barriales ligados a prevención de enfermedades de transmisión sexual: el estigma y la sospecha que pesa sobre quienes consultan es la causa de la autoexclusión.

Cuestiones similares aparecen en procesos barriales de polarización entre la "buena escuela" y la "mala escuela" del barrio, a las que

concurren, respectivamente, los hijos de las familias más y menos beneficiadas en términos relativos (Kessler y Roggi, 2003). Se trata de mecanismos informales de segmentación de parte de autoridades de ciertas escuelas consideradas "buenas", como por ejemplo: cerrar el comedor escolar para excluir a los más pobres; recomendar a las familias la escuela "más fácil", porque sus hijos no estarían en condiciones de seguir el ritmo de la escuela en cuestión; entre otras. En el nivel intermedio, se requiere estar atento a detectar y contrarrestar barreras y mecanismos informales que contribuyen a la exclusión y polarización en el nivel local.

Por otra parte, Raczynski y Serrano (2003) destacan al funcionario ligado a las experiencias de desarrollo como un actor principal y complejo de incorporar a dinámicas participativas. 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 las 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 un enfoque participativo y de una acción alternativa. El incentivo que hace posible este cambio es la evidencia de los resultados positivos que se alcanzan y la gratificación que se siente al formar parte de un proceso que descansa en varias instancias sociales y no es solo una responsabilidad individual.

B. Reflexiones finales sobre la sustentabilidad de los programas

En síntesis, el proceso exitoso de una intervención es aquel que parte de un propósito legítimo. Legítimo quiere decir conocido, compartido y sentido por todos como relevante, luego de haber ponderado costos y beneficios. Sobre esta base se echan a andar los procesos, esperando a poco andar conseguir los primeros logros para no frustrar las esperanzas de los participantes. Durante el proceso, se deberá contar con una gestión enérgica, innovadora y propositiva, que enfrentará situaciones, en muchos casos, imposibles de anticipar. Se deberán superar los conflictos, por medio de la capacidad de regular y sancionar conductas que transgredan los acuerdos en que todos han participado. Se deberá instalar una manera de hacer las cosas que sea considerada válida para la mayoría de los actores, definir las reglas del juego, establecer los límites de lo que se puede lograr y manejar las expectativas de los participantes.

Resulta importante plantear que es posible que la concepción prevaleciente de lo que constituye un programa y un buen diseño de programa social esté jugando en contra del aporte del capital social como

activo que junto con otros activos contribuya a la superación de la pobreza. Por el contrario, los programas deberían constituir “marcos de conversación”, lo que implica concebirlos como un conjunto de definiciones generales, un “rayado de cancha” que otorga a los niveles locales donde ocurre el encuentro entre el programa y sus destinatarios, la misión de concluir o más bien participar de su diseño, considerando su realidad particular y sus activos sociales y de otro tipo (Concha y otros, 2001). La aceptación de la relevancia del capital social en la superación de la pobreza requiere estar de acuerdo en que los proyectos se construyen de “abajo hacia arriba”, poniendo los programas, los asesores externos, las competencias técnicas, los recursos y otros elementos al servicio de las iniciativas construidas desde abajo.

Con respecto al capital social, se puede afirmar que la vida social, rica en contactos y relaciones, aparece cuando hay recursos materiales que abonan y nutren la sociabilidad (Putnam, 1993), y la erosión del capital social se relaciona claramente con el empeoramiento de las condiciones materiales de vida (Moser 1996; Wilson, 1990 y 1997; González de la Rocha, 2003). En un contexto de pobreza extrema, la carencia acumulada en el tiempo erosiona las bases del capital social. Esta afirmación debe enmarcarse en una discusión más amplia, que tome en cuenta no solo los recursos sociales o la participación de los individuos en redes de relaciones, sino los cambios que los grupos domésticos y familiares han sufrido a lo largo de los últimos años en varias dimensiones de sus vidas. La familia, vista como la instancia donde “se resuelven” los problemas de escasez, ha experimentado procesos de cambio en su organización y en la posibilidad de responder con sus tradicionales “estrategias de sobrevivencia”. La idea de que los pobres “se las arreglan” por medio de la instrumentación de mecanismos sociales para sobrevivir, pase lo que pase, encuentra obstáculos para su aplicación en contextos y momentos históricos caracterizados por muy precarias oportunidades laborales y por la exclusión laboral (González de la Rocha, 2003).

De manera que las dos instituciones centrales para el bienestar de las personas, como son la familia y el mercado laboral, han sufrido importantes transformaciones que erosionan las bases de reproducción de individuos y familias. En esta línea, parece de primera importancia promover una reflexión sistemática en torno de la afirmación que la pobreza es un problema de relaciones sociales y no únicamente de carencias, y menos de carencias materiales exclusivamente. Sin duda, la salida de la pobreza pasa por políticas sociales y económicas, junto con medidas activas de transferencias de recursos desde los grupos más favorecidos a los menos, es decir, el fomento del capital social de escalera mediante la construcción de eslabonamientos verticales entre las instituciones de base y el resto de la sociedad.

Por último, es de vital importancia una reflexión en torno de la sostenibilidad de las intervenciones. Este es uno de los puntos más débiles de los programas: en las evaluaciones de impacto se advierte una baja sostenibilidad. En general, se señala que esta existe cuando se parte de un buen diagnóstico de las necesidades de la comunidad y cuando se genera un proceso participativo durante el cual los actores se apropian del proyecto. Ahora bien, un tema ausente es el umbral mínimo de recursos humanos y materiales que se precisa para la sostenibilidad del proyecto. En general, desde el diseño mismo se asume que la comunidad, el gobierno local o ambos de algún modo se harán cargo de la sostenibilidad material y humana. En las experiencias de la mayoría de los proyectos se demuestra que esto no es así. Pero es difícil pretender que desde el diseño se asuma la improbable sostenibilidad, porque hacerlo sería cuestionar la propia viabilidad de un proyecto, que requiere ser considerado sostenible para su aprobación.

Tal como lo plantean Kessler y Roggi (2003), ¿qué hacer frente a esto? ¿Seguir diseñando proyectos presuponiendo su sostenibilidad, pero sabiendo que no será así? Es tiempo de incluir este problema en el diseño de los planes. Esto es, hacer cálculos más precisos y previsiones presupuestarias para la sostenibilidad. Evidentemente, resolver este problema es muy complejo: ¿cómo pensar en fondos de reserva para una instancia cuando el programa no existirá más? Por otra parte, si como se muestra en gran parte de las evaluaciones, la relación con el gobierno local es conflictiva, también es difícil que este utilice sus —en general escasos— recursos en un proyecto que parece ajeno, cuando no literalmente "opositor". Confiar en la sostenibilidad por apropiación de una entidad tan difusa como la comunidad, es suponer, una vez más, actores sociales constituidos de una vez y para siempre, en circunstancias que en las evaluaciones se muestra que esto ocurre difícilmente.

Se trata entonces de trabajar la sostenibilidad futura al mismo tiempo que se está ejecutando el proyecto, incluir cálculos más precisos, crear instancias y asignar fondos para que realmente esto suceda y esto solo puede hacerse si se trabaja desde el comienzo con las instancias locales. Otra posibilidad, que no debe descartarse, es disminuir la exigencia de sostenibilidad como criterio de éxito de un programa y aceptar como un dato la duración determinada de los proyectos, valorizando su aporte aunque esté limitado en el tiempo (Kessler y Roggi, 2003). En efecto, en un período en que todo se vuelve claramente inestable, suena contradictorio pretender —con los escasos fondos y el reducido capital de las comunidades— que se hagan cargo de la sostenibilidad de proyectos. Esta consideración implica un cambio de fondo en la concepción de los planes, así como un trabajo en el nivel local

para valorizar el impacto y retomar los logros de experiencias que han dejado su huella en la comunidad.

En el desarrollo del capital social estimulado por programas sociales, resulta central vincular 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 otras) 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. Como lo indica la experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Navarro, 2003), todo ello es posible en la medida en que se cuente con una fuerte voluntad política de ampliar la participación, de disponer de los recursos necesarios, así como de redistribuirlos y de esta forma superar la pobreza y exclusión de vastos sectores de la población.

Bibliografía

- Abel, Christopher y Colin M. Lewis (eds.) (2002), "Exclusion and engagement: a diagnosis of social policy in Latin America in the long run", *Exclusion & Engagement: social policy in Latin America*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London.
- Adato, Michelle (2000), "El impacto de PROGRESA sobre las relaciones sociales en la comunidad", *PROGRESA/Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto a nivel comunitario*, PROGRESA, México, D.F.
- Arriagada, Irma (2003), "Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto", *Estudios sociológicos XXI*, N° 63, México, D.F.
- Arriagada, Irma y Francisca Miranda (2003), "Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza", *serie Seminarios y conferencias*, N° 31 (LC/L.1969-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.125.
- Arriagada, Irma, Francisca Miranda y Thaís Pávez (2004), "Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica", *serie Manuales*, N° 36 (LC/L.2179-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.106.
- Atria, Raúl y otros (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/L.G.2194-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Universidad del Estado de Michigan. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.

- Auyero, Javier (2000), "The Hyper-shantytown: Neo-liberal Violence(s) in the Argentine Slum", *Ethnography*, vol. 1, N° 1.
- Bebbington, Anthony (2003), El capital social en el desarrollo: teoría conceptos o estrategia, "Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza", *serie Seminarios y conferencias*, N° 31 (LC/L.1969-P), Arriagada, Irma y Francisca Miranda (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.125.
- Benería, Lourdes (1992), "The Mexican debt crisis: restructuring the economy and the household", *Unequal Burden: Economic Crises, Persistent Poverty, and Women's Work*, Lourdes Benería y Shelley Feldman (eds.), Boulder, Westview Press.
- Chant, Sylvia (1997), *Woman-headed Households. Diversity and Dynamics in the Developing World*, Gran Bretaña, Basingstoke, Macmillan.
- ___ (1991), *Women and Survival in Mexican Cities*, Manchester, Manchester University Press.
- Concha, Ximena 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 (eds.), Santiago de Chile, CIEPLAN y Asesorías para el Desarrollo.
- Durston, John (2003), Capital social: parte del problema, parte de la solución 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/L.G.2194-P), Atria, y otros (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Escobar, Agustín (2003), "Poverty, social capital and international migration", Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia (CIESAS), inédito.
- González de la Rocha, Mercedes (2003), "Oportunidades y capital social", ponencia presentada en el seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 y 11 de noviembre.
- Kessler, Gabriel y María Cecilia Roggi (2003), "Programas de superación de la pobreza y capital social. La experiencia argentina de los 90", ponencia presentada en el seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 y 11 de noviembre.
- Kessler, Gabriel (1998), "Capital cultural, ciudadanía y estrategia en los servicios públicos. El caso de los nuevos pobres en Argentina", inédito.
- Lomnitz, Larissa (1975), "¿Cómo sobreviven los marginados?", México D.F., Siglo XXI editores.
- Martínez, Javier y Margarita Palacios (1996), *Informe sobre la decencia*, Santiago de Chile, Ediciones SUR.
- Molyneux, Maxine (2002), "Gender and the silences of social capital: lessons from Latin America", *Development and Change*, vol. 33, N° 2.
- Montaño, Sonia (2003), Aportes, sombras y ausencias en el debate sobre capital social, "Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 31 (LC/L.1969-P), Arriagada, Irma y

- Francisca Miranda (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.125.
- Moser, C. (1996), "Confronting crisis. A comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four urban communities, environmentally sustainable development studies", *Monographs Series*, N° 8, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Navarro, Zander (2003), "Desenvolvimento redistributivo e capital social: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil)", ponencia presentada en el seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 y 11 de noviembre.
- Portes, Alejandro (1999), "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la Sociología", *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comps.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions In Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (2003), "Programas sociales y capital social en Chile. Evidencias y aprendizaje", ponencia presentada en el seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 y 11 de noviembre.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2003), "Medición del desarrollo, México 2000-2002", México, D. F., SEDESOL.
- Sunkel, Guillermo (2003), La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas, "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/L.G.2194-P), Atria y otros (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Wilson, William Julius (1997), *When Work Disappears*, Nueva York, Vintage Books.
- _____(1990), *The Truly Disadvantaged*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Wyczkier, G. (2003), "Estudio de caso sobre plan jefes de hogar desocupados", informe final beca, Center for Latin American Social Policy (Claspo).