

Extrait du El Correo

<https://www.elcorreo.eu.org/El-concepto-de-capital-social-en-los-proyectos-de-alivio-de-la-pobreza>

El concepto de capital social en los proyectos de alivio de la pobreza

- Réflexions et travaux -

Date de mise en ligne : mercredi 29 janvier 2003

Copyright © El Correo - Tous droits réservés

Se trata de un nuevo enfoque que procura fortalecer la capacidad de los pobres para mejorar su situación a través de la asociación y el desarrollo de la confianza. Casos instructivos de América Latina y EEUU. Criterios para el diseño de proyectos

Entre las estrategias de reducción y alivio de la pobreza, el concepto de capital social es un enfoque nuevo que se diferencia de los criterios exclusivamente asistenciales aplicados por la mayoría de los programas. Organismos y agencias internacionales han promovido en los últimos años estudios y líneas de acción destinadas a fortalecer la capacidad de los pobres para mejorar su situación formando redes asociativas basadas en la cooperación y la confianza dentro de sus comunidades y con la sociedad más amplia.

Aunque debemos cuidarnos de no convertir el concepto de capital social en otro término de moda o de considerarlo una panacea para resolver los problemas de la pobreza y del desarrollo económico y político, lo cierto es que añade una dimensión nueva y hasta ahora descuidada en las investigaciones y las políticas sobre la materia.

La noción de capital social, que fue popularizada por [Robert Putnam](#) a partir de su investigación sobre el desempeño de las instituciones gubernamentales en Italia, se encuentra en plena construcción. Mientras el capital físico se relaciona con las riquezas materiales y el humano con las habilidades y los conocimientos de las personas, el capital social alude a los lazos existentes entre los individuos de una comunidad.

Para el **Banco Mundial**, "se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad (...) No es sólo la suma de las instituciones que configuran una sociedad, sino asimismo la materia que las mantiene juntas". De acuerdo con el organismo, "numerosos estudios demuestran que la cohesión social es un factor crítico para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible" [\[1\]](#).

El **BID** organizó en París, en 1999, un seminario cuyas contribuciones fueron compiladas en el libro *Capital social y cultura : claves estratégicas para el desarrollo* [\[2\]](#). Según la **CEPAL**, que elaboró un documento para la *Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza* realizada en septiembre de 2001 en Santiago de Chile, la noción se define como "el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto". Es importante diferenciar entre el capital social individual y el comunitario. El primero consiste en el crédito que ha acumulado una persona y que la hace merecedora de confianza. El segundo "se expresa en instituciones complejas" y reside "no en las relaciones interpersonales sino en sus estructuras" de normas, gestión y sanción [\[3\]](#).

La importancia de distinguir el capital social individual del comunitario reside en la posibilidad de identificar con mayor precisión implicaciones de política para los gobiernos, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, definiendo con mayor precisión los beneficios de la interacción de sectores diversos de la sociedad con distintos grados de poder y de acceso a activos. En primer lugar, es crucial invertir en la capacidad organizativa de los pobres, lo cual implica intervenir en el nivel micro para la creación de asociaciones y en el macro cambiando reglas y leyes para apoyar y sustentar la actividad asociativa. Una segunda área crítica de inversión es la promoción de lazos entre los miembros de una comunidad (bonding) y entre grupos disímiles (bridging).

Hay algunos ejemplos claros acerca de cómo el capital social contribuye a aliviar la situación de los pobres. Si en

una comunidad existen lazos basados en la confianza, normalmente entre familiares y vecinos, las personas serán capaces de organizarse y cooperar para mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, las comunidades pobres carecen habitualmente de conexiones con la economía formal. Fortalecer el capital social significa entonces, además, que los pobres no queden limitados a las redes de vecinos y familiares, sino que puedan vincularse con la sociedad y los mercados más amplios para tener acceso a información y recursos adicionales.

En los últimos años se ha reunido evidencia empírica acerca de que las asociaciones locales y las redes sociales tienen un impacto positivo en el desarrollo local y el bienestar de los hogares. Un estudio realizado en 45 villas del continente africano, en el que se utilizó como medida de capital social el número de miembros de los grupos y redes, estableció que el nivel de capital social tenía una incidencia clave en el bienestar de los hogares, incluso controlando por el tamaño del hogar, el nivel educacional, los activos de la familia, acceso al mercado y zona geográfica. La ruptura de las redes sociales puede conducir al aumento del delito. Una investigación en comunidades urbanas de Ecuador, Hungría, Filipinas y Zambia mostró que el deterioro económico conduce a una menor participación en las organizaciones comunitarias y al debilitamiento de los lazos informales entre los habitantes, lo que a su vez lleva al aumento del crimen y la violencia. [\[4\]](#)

Casos ilustrativos : la experiencia de EEUU

El enfoque orientado a fortalecer el capital social de los pobres no se ha planteado sólo para los países en vías de desarrollo. Existen experiencias significativas, de las que es posible extraer lecciones útiles, en las regiones del primer mundo que enfrentan serios problemas de pobreza, como es el caso de EEUU.

Un ejemplo es la iniciativa implementada a mediados de los años 90 por el **Development Training Institute** y el **Urban Institute** destinada a investigar diversos proyectos de "construcción comunitaria" llevados a cabo en barrios urbanos pobres y áreas rurales de E.E. U.U. [\[5\]](#)

En este tipo de programas los vecinos aprenden a relacionarse entre sí trabajando conjuntamente en tareas concretas, creando de este modo un capital humano, familiar y social que se convierte en la base para un futuro más promisorio. Los proyectos de construcción comunitaria contrastan con otras estrategias de alivio de la pobreza que se aplicaron en EEUU en los últimos 50 años, aunque no son completamente nuevos. La diferencia reside en que no se trata sólo de proporcionar más fondos, materiales o servicios a los pobres, sino lograr que éstos superen los sentimientos de dependencia y asuman actitudes de confianza y responsabilidad.

Las iniciativas no gubernamentales en las comunidades de bajos ingresos experimentaron una fuerte expansión en EEUU luego de la reducción de los fondos de asistencia urbana durante la administración Reagan. La acción basada en la comunidad se aceleró durante los años 90.

Uno de los antecedentes más importantes, que data de 1976, es el caso de un barrio de bajos ingresos de Indianápolis, cuyos habitantes crearon una corporación para el desarrollo. A través de la entidad se capacitó a un grupo de vecinos en tareas de refacción y recuperación de viviendas. Con la venta del servicio en áreas de nivel socioeconómico alto se obtuvieron ingresos que se utilizaban para la restauración de viviendas en la comunidad. La organización instaló además su propio parque industrial y creó un fondo de financiamiento que reunió un millón de dólares para préstamos a pequeñas empresas de la comunidad. También se fundó una cooperativa que capacitó a otros vecinos para brindar servicios de cuidado de niños, ancianos, personas sin techo y enfermos mentales.

Otro caso instructivo es un programa de Revitalización Comunitaria realizado a partir de 1992 en el barrio del Bronx de Nueva York con apoyo de una fundación privada. El proyecto se implementó a través de cinco organizaciones de desarrollo comunitario ya existentes que contaban con la confianza de los vecinos debido a sus antecedentes. Se

utilizaron especialistas para lograr un mayor compromiso de los habitantes en el planeamiento y la ejecución del programa, mientras que se hizo intervenir a los consultores externos de manera que apoyaran y reforzaran las decisiones tomadas por los residentes.

No hubo una etapa prolongada de planeamiento, pues se puso énfasis en mostrar resultados rápidamente a fin de ganar la confianza de los vecinos. Uno de los proyectos iniciales que tuvo un importante impacto psicológico incluyó tareas de limpieza, instalación de luminarias y el pintado de murales por parte de jóvenes de la comunidad. Sin embargo, las actividades se extendieron a un espectro mucho más amplio : construcción de centros de atención primaria de la salud, capacitación e inserción laboral dentro y fuera de la comunidad, cuidado infantil, alianzas con escuelas para mejorar la calidad de la educación, medidas de reducción del delito y numerosos proyectos de desarrollo económico, que incluyeron un nuevo centro comercial y un programa de préstamos para microempresas.

Criterios en el diseño de proyectos de construcción comunitaria

Los autores del estudio del Development Training Institute enumeran una serie de aspectos clave a tener en cuenta por las iniciativas de construcción comunitaria. Por un lado, los vecinos deberían estar ampliamente comprometidos en el proyecto ya que, si se trata de construir capital social, las actitudes de dependencia han de ser reemplazadas por otras de autoconfianza. Los residentes de la comunidad deben saber hacer las cosas por sí mismos. "*La participación comunitaria* no es suficiente. La comunidad debe jugar un rol central en el diseño e implementación de las estrategias para su propio mejoramiento. Esto no significa que no haya facilitadores que ayuden a mostrarles el camino", sostienen.

Además, los proyectos tienen que ser suficientemente abarcadores, para extenderse a cuestiones laborales, educación, salud y otras, que formen parte de un plan estratégico y que hagan uso de las actitudes emprendedoras de los miembros de la comunidad. Es esencial apoyar las acciones en los activos de la comunidad que se procura desarrollar : habilidades e ideas emprendedoras de los vecinos, negocios del barrio, iglesias y otras instituciones de la comunidad.

Las iniciativas han de ajustarse a las condiciones y escala del barrio. Se considera que una población de entre 5 mil y 10 mil habitantes es una escala conveniente a fin de permitir el contacto interpersonal suficiente para desarrollar relaciones y confianza.

El proyecto debe vincularse con la sociedad más amplia con el objetivo de fortalecer las instituciones de la comunidad y mejorar las oportunidades externas para los residentes. Es posible, por ejemplo, establecer relaciones con oficinas gubernamentales, grupos filantrópicos, universidades y otros organismos externos, haciendo un esfuerzo consciente por superar las posibles barreras institucionales que se presenten en ambos lados.

Los autores aclaran finalmente que la construcción comunitaria "no es una panacea", pues "no puede proveer todos los empleos u otras oportunidades que serán necesarias para disminuir el aislamiento social". Sin embargo, este tipo de iniciativas "puede marcar una importante diferencia en la vida de la gente", en especial al brindarle herramientas para aprovechar mejor las oportunidades que se le presenten en el futuro.

Dos ejemplos clásicos de América Latina

También en América Latina han predominado históricamente las iniciativas asistenciales para el alivio de la pobreza. Existen sin embargo algunas experiencias que han hecho uso del capital social de la comunidad en Perú, una localidad que cuenta hoy con 350 mil habitantes y que en algo más de 30 años de existencia logró mejorar las

condiciones de vida de los pobladores a través de una experiencia de participación cívica, cooperación y confianza mutua, apoyada en los rasgos de la cultura local.

Villa El Salvador nació oficialmente el 11 de mayo de 1971, pocos días después de que cientos de migrantes procedentes de los callejones de Lima y Surquillo tomaron tierras públicas en las afueras de la capital de Perú. En cuestión de horas se sumaron otros miles. Tras un intento fallido de desalojo, las autoridades trasladaron a las primeras 2.300 familias a unos arenales que se constituyeron en el núcleo original de la localidad. En un mes el arenal se pobló con más de 100 mil personas, en su mayoría provenientes de los "cinturones de miseria" de los alrededores de Lima. Traían con ellos la cultura indígena de cooperación y actividad comunitaria, que fue la base para iniciar un proceso de desarrollo urbano y social a partir del trabajo voluntario que le valió a la localidad el Premio Príncipe de Asturias de la Concordia (1987) y otros reconocimientos internacionales, entre ellos de las Naciones Unidas y la UNESCO [6].

Villa El Salvador fue uno de los casos abordados en el seminario sobre capital social realizado por el BID en 1999. Para **Bernardo Kliksberg**, "la clave para entender los logros, que no erradicaron la pobreza pero mejoraron aspectos fundamentales de la vida de la gente (...) parece hallarse en elementos incluidos en la idea de capital social (...) Los campesinos de los Andes carecían de toda riqueza material, pero tenían un rico capital social. Llevaban consigo la cultura y la tradición indígenas y una milenaria experiencia histórica de cooperación, trabajo comunal y solidaridad" [7].

Esta fue la base del trabajo asociativo : los productores se unían para comprar insumos y maquinarias ; un centenar de clubes de madres creaban y gestionaban 264 comedores ; los jóvenes dirigían numerosos grupos culturales y deportivos... Como resultado, "se obtuvieron avances considerables respecto de otras poblaciones pobres y se creó un perfil de sociedad muy particular, que mereció la larga lista de premios obtenidos".

El **BID** lanzó en septiembre de 2001 la **Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo**, que tiene como componentes centrales la promoción en la región del voluntariado, su enseñanza y práctica en los sistemas educativos nacionales y la responsabilidad social de la empresa privada. El BID financia actualmente programas que impulsan la participación ciudadana como parte de los procesos de modernización del Estado y de los proyectos de desarrollo [8].

Otro ejemplo ya clásico es el de las **Ferias de Consumo Familiar de Barquisimeto** en el Estado de Lara, Venezuela, que son administradas por una red de asociaciones civiles. Se iniciaron en 1983 con una venta de apenas tres toneladas de verdura y en 1998 llegaban a los 26 millones de dólares anuales, con 50 bocas de expendio en toda la ciudad.

De acuerdo con el sociólogo Luis Gómez Calcagno, una característica particular de la experiencia es que "no se ha desarrollado a la sombra de subsidios estatales, ni de algún tipo de privilegio comercial o fiscal. En otras palabras, se trata de una organización que compite en el mercado y se ha ganado un importante espacio en el mismo, sin por ello perder su carácter y fines fundamentalmente socioculturales. Este es también un rasgo a destacar, ya que supera una visión dicotómica que opondría las nociones del mercado y de bienestar social como incompatibles o al menos como difícilmente conciliables" [9].

El sistema de ferias opera como una red integrada por :

- a) productores primarios, en su mayor parte organizados en forma de cooperativas o asociaciones de productores ;
- b) una organización formal, el Departamento Agrícola y de Abastecimiento Popular de CECOSOLA, quien se encarga de coordinar la recepción de bienes y la distribución a los puntos de venta, y

c) las unidades de venta, llamadas "ferias". Existen dos tipos de ferias : las que están directamente a cargo del personal del programa y las que son administradas principalmente por cooperativas y otras asociaciones, que son generalmente (pero no obligatoriamente) socios de la Central. La palabra "feria" dada a los puntos de venta principales proviene del hecho de que no se trata de establecimientos comerciales permanentes, ya que sólo funcionan durante tres días a la semana.

El componente fundamental de una feria de barrio es una organización social dispuesta a trabajar tres días a la semana para constituir en su barrio o sector un punto de venta. Las ferias se estructuran y desarrollan a partir de un grupo promotor organizador que no posee ningún privilegio adicional respecto a los demás trabajadores voluntarios o remunerados. Aunque nacieron a partir del movimiento cooperativo de Venezuela, integran diferentes formas asociativas urbanas y rurales, tanto cooperativas, asociaciones y microempresas, como organizaciones de productores y de consumidores.

Las ferias satisfacen la demanda de 40.000 consumidores con precios entre un 15% y un 30% más bajos que los ofrecidos por el comercio minorista. Se convirtieron así en el principal proveedor de productos alimenticios de Barquisimeto, en escala comparable a las grandes cadenas de comercialización nacionales.

Desarrollos teóricos

Actualmente se trabaja para desarrollar el concepto de capital social desde el punto de vista de la teoría económica. Así, observamos que se diferencia de otras formas de capital por el hecho de ser "social" : surge de interacciones entre personas realizadas fuera del mercado pero que tienen efectos económicos o "externalidades". Por otro lado, para que constituyan un capital, las interacciones entre las personas o sus efectos económicos han de tener persistencia [\[10\]](#).

Las interacciones sociales pueden ser unilaterales -por ejemplo, cuando una persona observa a otra y aprende de *redes informales* como a organizaciones formales. El flujo de interacciones repetidas entre personas genera como externalidades ciertos "stocks" : confianza, conocimiento del entorno y normas de acción.

El aumento de la confianza se produce debido a que la información sobre la credibilidad de las personas circula por la red de relaciones informales o formales. Las interacciones permiten a su vez que aumente el conocimiento del entorno, ya sea por imitación o copia de las personas mejor informadas o por intercambio de ideas entre agentes que dominan diferentes áreas de conocimiento. Finalmente, la interacción favorece la construcción de normas, ya sea a través de la coordinación espontánea de acciones como de decisiones conscientes.

Como se apuntó antes, hay una evidencia creciente de que el capital social puede tener un impacto en el crecimiento y la equidad económica, así como en el alivio de la pobreza. "Asociaciones e instituciones proveen un marco informal para organizar el proceso de compartir información, la coordinación de actividades y la toma de decisiones colectiva" [\[11\]](#).

Sin embargo, el capital social "no es una panacea para todas las fallas de mercado (...) Si una villa carece de oportunidades económicas, las asociaciones de crédito pueden no ser capaces de aumentar los ingresos". El capital social, igual que el físico o el humano, tiene valor limitado si no se combina con otras formas de capital. Uno de sus atributos importantes es que puede hacer más eficiente a los demás tipos de capital y a su combinación productiva. Por otro lado, existen formas negativas de capital social, como es el caso de grupos cuya cohesión es tan elevada que impide a sus miembros establecer relaciones de confianza con personas no pertenecientes al grupo.

Criterios para los proyectos de desarrollo

Siguiendo el paper citado, los proyectos de desarrollo deberían incluir en su etapa de diseño la identificación de instituciones existentes, relaciones sociales y redes que contribuyan al crecimiento económico y al alivio de la pobreza, así como de aquellas que lo impiden, a fin de prevenir el debilitamiento del capital social positivo y analizar modos de fortalecerlo.

Convocar a las asociaciones de la comunidad a formar parte del proyecto puede mejorar la definición del grupo de beneficiarios, reducir el costo del programa y contribuir a su sustentabilidad. Aún más, se fortalecerá así a las propias instituciones, mejorando el capital social de la comunidad. Para que esto ocurra es necesario ser cuidadosos en la selección de las organizaciones, que deben ser realmente inclusivas de los beneficiarios.

El entorno político y económico "puede alentar o desalentar la organización local y ofrecer a la gente incentivos o castigos por participar". Un entorno favorable se caracteriza por un "buen gobierno general, observancia de los derechos de propiedad, un sistema judicial independiente, una burocracia transparente y competente y mecanismos para promover el diálogo y resolver conflictos entre los agentes económicos".

Finalmente es necesario invertir en capital social a través del apoyo directo a las organizaciones existentes y emergentes. En la práctica, "las organizaciones no gubernamentales y el gobierno local pueden a menudo estar en la mejor posición para hacerlo, dado que la mayoría de las asociaciones cívicas son pequeñas y de carácter local".

Mayo del 2002

Post-scriptum :

[Cambio Cultural](#)

[1] El lector puede ampliar el concepto de Capital Social según el Banco Mundial en el web site del organismo : www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm

[2] **Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini** (comp.), *Capital social y cultura : claves estratégicas para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica- BID- Universidad de Maryland- Fund. Felipe Herrera, 2000

[3] Documento preparado por la **CEPAL** para la Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza organizado por la CEPAL y la Universidad del Estado de Michigan en Santiago de Chile entre el 24 y el 26 de septiembre de 2001. Disponible en la web : www.redel.cl/documentos/capitalsocial1.html

[4] **Christiaan Grootaert**, *Social Capital : The Missing Link ?*, Social Capital Initiative, Working Paper N°3, The World Bank, April 1998.

[5] Thomas Kingsley, Joseph B. McNeely y James O. Gibson, *Community Building : Coming of Age*, Development Training Institute (DTI). Disponible en la web : www.urban.org/community/combuild.htm

[6] Amplia información sobre la historia y actualidad de Villa El Salvador se encuentra en la web. Ver especialmente www.villaelsalvador.net y el sitio de Los amigos de Villa : <http://helios.unive.it/~sattin/amigos.htm>.

En 1973, en una convención multitudinaria, los pobladores crearon la *Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador* (CUAVES), en ese momento la máxima organización de la localidad, que tuvo una importancia central en su desarrollo y que posteriormente integró a representantes de diversos grupos : mujeres, comerciantes, artesanos, asociaciones deportivas y culturales. En 1983 Villa El Salvador se convirtió en distrito, con gobierno local propio y elegido democráticamente. La CUAVES, sin embargo, no desapareció, sino que coordinó su acción con la del gobierno. El Plan de Desarrollo Integral propuesto por la CUAVES y otras organizaciones fue puesto en práctica por el primer alcalde en 1984. Distinguía cuatro áreas de desarrollo : urbano, industrial, forestal y agropecuario, cultural y deportivo.

En 1989 la comunidad contaba con 50 mil viviendas. Los pobladores habían construido 38 mil, así como 60 locales comunales, 64 centros

educativos, 32 bibliotecas populares, numerosos centros de salud y farmacias y una red de calles y rutas. La matrícula primaria y secundaria eran del 98% y el 90%, superiores a la media nacional. También las tasas de mortalidad infantil y general eran inferiores al promedio del Perú [[**Bernardo Kliksberg**, "El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollado", en *Capital social y cultura : claves estratégicas para el desarrollo*. Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini (comp.), op. cit., pp. 35-39.

[7] *Ibíd.*

[8] **Gustavo Yamada**, *Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación : la acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo*, Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre de 2001

[9] **Luis Gómez Calcagno**, *Organización popular y construcción de ciudadanía : Las ferias de consumo familiar del estado Lara*, Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Universidad Central de Venezuela, N° 44.

[10] Paul Collier, *Social Capital and Poverty*, Social Capital Initiative, Working Paper N° 4, The World Bank, November 1998.

[11] **Grootaert, Ch.**, op. cit.