

Usos del Concepto de Capital Social en INDESOL
Problemas de su Definición
(Borrador extenso)

Icker Cogordán

El concepto de capital social ha venido cobrando importancia en las ciencias sociales sobre todo a partir del texto de Robert Putnam *Making Democracy Work*. Donde el autor observa de manera comparativa las regiones del norte y sur de Italia. Es importante también el impulso que al concepto hacen los organismos multilaterales como el Banco Mundial y la CEPAL.

La pregunta que impulsa esta investigación es sobre el uso del concepto de capital social y la dificultad de su aplicación desde los órganos gubernamentales. La observación del caso específico de Indesol y de un programa es resultado de una reducción metodológica. Recargarnos en Indesol para tratar de dar respuesta a estas preguntas tiene su base en que este instituto es el que con mayor fuerza ha impulsado el capital social, no sólo en sus programas sino por medio de conferencias y seminarios.

El texto que hoy presento es la primera parte de una investigación mayor y se debe tratar estos resultados como preliminares. Es importante señalar la dificultad al obtener información a pesar a pesar de la ley de transparencia, que ha sido un gran avance en nuestro país, pero que no da resultados tan óptimos como quisiéramos.

El Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, es la secretaría que en México se encarga de las políticas sociales de combate a la pobreza; el conocido

programa *Oportunidades* es conducido por ésta). Uno de los objetivos generales de Indesol es: "Fortalecer la relación del gobierno federal con los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil en materia de desarrollo social (...)." ¹ En donde evidentemente se inserta el capital social, pero además lo hacen de manera explícita en sus objetivos. El instituto tiene un trabajo importante con las organizaciones de la sociedad civil. Al vincularse con estas no sólo en el ataque contra la pobreza, sino integra otras ideas importantes como exclusión, vulnerabilidad, marginación y problemas de género.

El capital social es un eje primario en el Programa de Conversión Social (PCS) conducido por INDESOL, motivo por el cual se ha escogido como eje.

Una breve descripción del programa.

"El PCS (...) brinda apoyo financiero complementario a proyectos dirigidos a la superación de la pobreza y la atención a grupos vulnerables." ² INDESOL hace una convocatoria anual donde invita a las Organizaciones de la Sociedad Civil, Universidades entre otros a presentar proyectos que compiten entre sí, para la obtención de recursos económicos. Los proyectos pueden presentados bajo varios rubros por ejemplo proyectos de opciones productivas. Es importante señalar que la mitad de los recursos deben ser aportados por la organización y la otra por el gobierno federal a través de INDESOL. Importante también es que los proyectos se deben llevar a cabo en las regiones de alta o muy alta marginación. La idea de coinversión está ligada al concepto de corresponsabilidad, es decir donde el gobierno comparte la responsabilidad del desarrollo con la sociedad.

¹ En www.indesol.gob.mx

² idem

El programa es a mi entender un programa no sólo interesante sino bueno.

Una forma de observar la importancia que se le otorga al capital social dentro del programa es a través las *cedulas de dictaminación* utilizadas para aceptar o rechazar un proyecto. Aquí se le otorgan 4 puntos como máximo y 0 como mínimo a cada pregunta. La primera, la única donde se observa de modo explícito el capital social, comparte importancia con los otros dos objetivos del programa, de modo que se puede pensar que a nuestro concepto se le asigna una tercera parte de esos 4 puntos, 1.3 puntos. Mientras que en la pregunta aparece la cooperación, aquí le podemos dar otros 4 puntos al capital social. La pregunta 20, 22 y 23 se le pueden atribuir elementos característicos de las redes, otros 12 puntos.

De modo que tenemos 17.3 puntos de un total de 120, de aquí entendemos que el capital social tiene poca importancia por lo que respecta a la elegibilidad de los proyectos dentro del Programa de Coinversión Social.

Otra forma de observar la importancia del Capital Social en este programa es a través de las evaluaciones. Por falta de tiempo, referiré aquí sólo las conclusiones más generales observables en las evaluaciones que comprenden del año 2000 al 2005. Primero que todos los evaluadores coinciden en que el principal beneficio que se deriva el programa es la formación de capital social. Segundo, haciendo énfasis en esto, todos los evaluadores definen y entienden el capital social de forma distinta. Tercero hay esfuerzos para observar el capital social a través de distintos indicadores, pero siempre vienen acompañados por el señalamiento de la dificultades metodológicas del proceso.

También bajo el ámbito de la revisión documental he escogido dos textos de conferencias de Cecilia Loría, quien

fuese directora del Indesol, dictadas en el 2003. *Memoria del Seminario Internacional, Capital Social e Indicadores de Evaluación* publicado por el propio INDESOL en el 2003 y "*La importancia y significado del enfoque de capital social en las políticas de desarrollo social.*"

En estos textos la directora del Indesol sostiene que "es difícil separar los condicionantes o requisitos del capital social de los resultados, debido a que ambos tienen una perspectiva circular y cíclica, de tal manera que no es posible comprender unos sin examinar otros."³ Y continúa señalando los condicionantes que reconoce como *los tres elementos del intercambio social*: confianza, reciprocidad y cooperación.

Más adelante señala los resultados beneficiosos, que divide en tres: "Primero, mejorar el posicionamiento y el campo de posibilidades y acceso a recursos (...). Segundo, se le atribuye al capital social el papel de pegamento que actúa como base social y cultural de los intercambios económicos (...). Tercero se afirma que el capital social estimula el interés por los asuntos públicos y favorece las virtudes cívicas." Bajo este tercer beneficio la Directora del INDESOL se apega de nuevo a Fukuyama. Me apego a la opinión de la autora al considerar que este beneficio resulta de gran importancia si se le piensa en relación a las políticas sociales, el objetivo es fortalecer la asociatividad.

Hay que resaltar que en el texto no se señala ninguna solución al problema de la ciclicidad del concepto, tal vez porque no se le considera un problema. Observaremos este problemas adelante a la luz de Portocarrero. Basta ahora señalar al no separar claramente los condicionantes de los

³ LORÍA SAVIÑÓN, Cecilia. *La importancia y significado del enfoque de capital social en las políticas de desarrollo social*. Conferencia dictada en CEMEFI, Septiembre 25 2003.

beneficios, conduce a Loría a señalar en ocasiones el capital social como un elemento importante a considerar como requisito del capital social y otras veces a considerar su importancia como objetivo de las políticas sociales.

La siguiente cita es un claro ejemplo. "Estas alianzas entre el gobierno y la sociedad civil deberán estar basadas en criterios de *confiabilidad, cooperación, autonomía, solidaridad, transparencia y participación.*"⁴ Haciendo coincidir aquí los condicionantes del capital social, con la base de la política social.

El gran problema de considerar al capital social como requisito para hacer elegible un proyecto, es desde mi punto de vista que por el contrario de atacar la desigualdad, como es objetivo del la generas.

En uno de los textos la directora del instituto señala brevemente un diseño para la medición del capital social realizado por el propio Instituto. En los indicadores diseñados se observa "la consolidación directa o en el apoyo de la construcción de expresiones de capital social.(...)"⁵ La metodología se puede describir como una topología de las organizaciones de la sociedad civil. Y una clasificación de los proyectos, llevados acabo por las anteriores y apoyados por el INDESOL, "a partir de que se estos, contemplan en sus objetivos y resultados finales, rasgos distintivos del capital social, así como puntos medulares que revelen, como es que se ha logrado operativizr y conceptuar este, en la realidad social."⁶ No debemos considerar el esfuerzo fútil, pero preguntarnos si las organizaciones de la sociedad civil consideran como objetivo el capital social difícilmente nos

⁴ Idem s/p

⁵ idem s/p

⁶ idem s/p

conduce a la generación del mismo, y menos aun a su medición. Importante rescatar que INDESOL se alimenta de las organizaciones.

De aquí Loría Saviñón indica que esta clasificación le sirve para hacer un análisis del perfil de las organizaciones con las que INDESOL trabaja. De modo que el uso que se le da al concepto es una vez más input para las políticas sociales.

En el otro texto Loría es más específica. Recurre, a las cuatro dimensiones que propone Bernardo Klingsberg para la medición de capital social y las relaciona con el trabajo que llevan acabo las organizaciones. "El primer eje es el tema de los valores éticos dominantes en una sociedad. Segundo es su capacidad de asociatividad. Tercero tiene que ver con el grado de confianza entre los miembros de una sociedad. El cuarto es la conciencia cívica." (ver anexo I)

Los cuadros que aparecen bajo el anexo II son un mejor ensayo por buscar indicadores. Así por ejemplo si consideramos el caso del primer cuadro observamos la pregunta por el numero de redes existe en la región y también por el numero de estas en las que la organización participa. Señalaré aquí dos cosas importantes la primera que se están tomado indicares *indirectos*, segundo que se identifica al capital social con las redes.

A través de las conferencias aparece una y otra vez la dificultad y la complejidad en los estudios sobre capital social, la autora reconoce que el capital social funciona en los hecho y tiene impacto en el desarrollo. A pesar de esto a mi entender los señalamientos para su observación empírica resultan aun un esfuerzo por consolidarse.

La tesis que quiero sostener es que los problemas que he escudriñado hasta ahora son esencialmente problemas de definición del concepto de capital social.

Me referiré brevemente a algunas ideas que aparecieron en una de las entrevistas realizadas a funcionarios de Indesol. Primero, al contrario de lo que apuntan los textos, que se contradice el hecho de que se utilice el capital social en el proceso de selección de los proyectos.

La idea principal que aparece en la entrevista es que Indesol se ha apoyado en el concepto de capital social para comprobar que el trabajo con las organizaciones de la sociedad civil tiene un impacto positivo importante en la lucha contra la exclusión, la vulnerabilidad y la marginación. Vemos un uso propiamente funcional del concepto al usarlo como herramienta de evaluación.

Una idea más que resaltó de suma importancia es que el capital social resulta una forma de potenciar el impacto de las acciones tanto gubernamentales y como de las organizaciones.

Regresando al problema de las definiciones. Loría recurre a tres definiciones la de Putnam, Pierre Bourdieu, y la del Banco Mundial, las que no citaré por falta de tiempo.

Atendamos primero la definición de Robert Putnam a partir de la crítica de Alejandro Natal.⁷ La línea que ha trazado Putnam para la construcción del capital social en *Making Democracy Work*, es en términos del propio Natal, *path-dependant*. Esto es señala la un proceso histórico de larga duración por el cual se consolidan las actitudes cívicas. Motivo por lo que el trabajo de Putnam, señala Natal, arroja un escenario pesimista al cuestionar por lo que se refiere a la utilidad de la intervención gubernamental. Dejando fuera la posibilidad de que las reformas institucionales puedan cambiar las actitudes cívicas.

⁷ NATAL, Alejandro. Presentación del Seminario Anual de investigación sobre el Tercer Sector en México en la Universidad Anahuac, Octubre 2004.

El hecho de que Putnam ate la emergencia de capital social a la evolución del *ethos* social, condiciona "las posibilidades del cambio institucional al cambio social" que ha probado ser muy lento.

Creo que estos dos señalamientos contundentes imposibilitan el uso de la definición de Putnam para lo que respecta a las políticas públicas.

El texto de Felipe Portocarrero, *Capital Social: Genealogía de un concepto*, nos puede servir como guía para aterrizar algunas de las problemáticas observadas. El autor tras hacer un breve recorrido por el origen del concepto señala que es en la definición donde "se encuentra el problema central del capital social como herramienta analítica de la problemática social",⁸ tesis a la que me apego en este trabajo.

Bajo esta lógica Portocarrero recurre a la definición de Putnam y a la de Coleman. Señala y comprueba que la primera es en esencia la misma que la de Coleman. Este último definió capital social a partir de su función. Portocarrero utiliza la misma lógica que siguió Coleman para cuestionar esta forma de definir el concepto. Este último había recurrido al ejemplo de la definición de una silla para sostener que una definición puede ser hecha haciendo referencia exclusivamente a su función. Portocarrero señala el error de Coleman apoyándose en las definiciones de silla desde el dos diccionarios; en estas además de describir el objeto (la silla) por su función añaden un grupo de propiedades que debe tener la silla para ser tal. De modo que una piedra puede tener la misma función que una silla, si te sientas en ella,

⁸ PORTOCARRERO, Felipe. *Capital Social: Genealogía de un concepto*. Conferencia dictada en CEMEFI, Septiembre 25 2003. s/p.

pero debe tener otras características para convertirse en una.

En resumen las Portocarrero nos señala dos debilidades de la definición de Coleman. "1) Se centra en la función que cumple el capital social. 2) Las características son definidas de manera muy vaga."⁹

A partir de ese razonamiento, donde el capital social sólo puede ser identificado cuando funciona, el autor señala lo que más arriba expuse; la imposibilidad de distinguir entre las fuentes y los beneficios del capital social generan un razonamiento circular. De lo que se deriva que no se puede observar las causas separadas de los efectos, que se traduce en la imposibilidad de hacer ensayos empíricos provechosos.

Portocarrero le atribuye este problema a Coleman en una crítica fuerte. El ensayo de este último por hacer una aproximación empírica es a través de indicadores "indirectos" (proxies), del mismo modo que lo hecho Indesol, a causa de una definición es vaga. Pero Portocarrero lleva su crítica más lejos al señalar que Coleman busca cuantificar los efectos del capital social en el capital humano. En el ejemplo que cita Portocarrero el proceso resulta inverso, en vez de buscar los indicadores del capital social observables, ve la relación padre - hijo, y de esta deduce indicadores alternativos para sostener su hipótesis.

El ejemplo resulta una clara las dificultades. Rescatemos un indicador de los citados en ese ejemplo, Coleman observa el número de hijos "bajo el supuesto de que el número de a un mayor número de hijos menor capital social debido a la menor atención que se le podría brindar a cada uno de ellos." Es un buen ejemplo para señalar la debilidad

⁹ Idem s/p

de estas reflexiones, además de que a mi entender el indicador incluye el esquema valorativo del autor, fácilmente se podría observar lo contrario bajo otro supuesto mayor número de hijos mayor capital social, debido a que las redes son más amplias, existe mayor posibilidad de que los niños se apoyen y ayuden unos a otros.

Ejemplos como este encontramos muchos en la literatura sobre capital social. Un ejemplo muy son los trabajos donde se hace un esfuerzo por relacionar capital social con pobreza. De modo que encontramos textos que sostienen que a mayor pobreza menor capital social, pues la pobreza contribuye a romper los lazos de confianza y reciprocidad. Y los que por el contrario argumentan que la pobreza teje redes de confianza y reciprocidad porque es sólo en estas donde los pobres se pueden recargar para contravenir sus dificultades. De modo que como Portocarrero apunta el capital social puede explicarlo todo y a la vez nada.

El mismo autor nos da otra pista que sirve para dar respuesta a las dificultades que observamos en la igualdad que hacia Indesol de capital social y las Organizaciones de la sociedad civil. Los enfoques que han observado y clasificado las clases de redes reducen el capital social a las características de las primeras. El señalamiento es claro no debemos confundir capital social con redes. El capital social no son las redes ni dependen de las características de las redes. La utilidad del capital social depende de los recursos específicos de las redes, nos dice Portocarrero citando Piselli.

De ahí que esto nos da paso a voltear a la definición de Bourdieu. Donde el capital social aparece como "el agregado de recursos actuales y potenciales que están ligados a la posesión de una red durable basada en relaciones más o menos

institucionalizada de reconocimiento y aceptación mutua (...).”

Destaca en esta definición dos cosas importante. La primera que el capital social se caracteriza como el *agregado de recursos*. Y segundo que se hace mención de características específicas del concepto, el hecho de que estén basada en relaciones instirucionalizadas de *reconocimiento y aceptación mutua*.

Sí como Portocarrero reconocemos que esta definición cuenta con mejores atributos que las anteriores tenemos que plantearnos dos preguntas. Primero ¿Sí esta definición rompe con la circularidad del concepto permitiendo distinguir entre causas y efectos del capital social? Y segundo ¿sí esta definición nos permite construir indicadores?

Por último un breve apunte sobre la definición concerniente a los organismos multilaterales. Una vez más en apego al texto de Portocarrero en los estudios de estos organismos resalta la ausencia del Estado, en virtud de un modelo de desarrollo del Estado mínimo. No se esta cuestionando ese rol en el proceso de desarrollo sino que por definición parecería que se apunta a que el capital social excluye la participación del Estado. Por el contrario sostengo que no se debe minimizar el rol de los organismos de gobierno, como de hecho ha sido el impulso de Indesol a considerar la importancia del concepto. Y a impulsar el desarrollo bajo este.

Se podría creer que este ensayo conduce a desechar el concepto de capital social como útil para las políticas publicas. Por el contrario estoy convencido de que el desarrollo, apoyado en las políticas sociales, debe caminar sobre dos pies uno el del desarrollo del capital humano, como de hecho sucede ya con el programa de Oportunidades. Y el

segundo pie aun por consolidarse debe ser la generación de capital social.

He señalado dificultades en las definiciones de Coleman, Putnam y el Banco Mundial. Esto nos condujo a adoptar la de Bourdieu, de la mano con esa definición señalamos en apego a Portocarreo y Natal, que el análisis del capital social debe ser de carácter cualitativo.

Sin embargo, las políticas sociales exigen mediciones cuantitativas. Un claro ejemplo es un programa que se llevará a cabo en México en el actual sexenio, que se focaliza en los 100 municipios con menor índice de desarrollo humano. Esquema bajo el que me atrevo a decir que mientras no tengamos un instrumento capaz de medir el capital social las políticas sociales seguirán caminando sobre un solo pie, el de desarrollo humano.

En este trabajo hemos pensado el capital social como eje de desarrollo, en relación a la superación de la pobreza. Pero la gran preocupación de las ciencias sociales hoy, más que la pobreza, debe ser la desigualdad. Es necesario llamar a la reflexión sobre la relación del capital social y la desigualdad. La desigualdad hiere, lastima, ataca la dignidad de las personas, ataca las actitudes cívicas y merma el capital social.