

## **EL CAPITAL SOCIAL Y LAS ESTRATEGIAS, EN UNA PROPUESTA DE DESARROLLO LOCAL.**

**.Bressan, J, C., López, S. R.**

### **I. Introducción**

El artículo resume los resultados de un proyecto de investigación que se denominó: *Estudio de capital social en localidades de la Región Metropolitana Córdoba*. El propósito del mismo fue indagar sobre las características del capital social y su evolución reciente en dos localidades geográficamente contiguas a la ciudad de Córdoba: Villa Allende y Malvinas Argentinas.

La investigación tuvo un alcance en términos territoriales circunscrito a las localidades de Malvinas Argentinas (alrededor de 9.000 habitantes) y Villa Allende (alrededor de 22.000 habitantes). El periodo de análisis abarcó desde el 2001 al 2004

La elección de estas dos localidades obedeció a que son exponentes disímiles de la estructura socioeconómica heterogénea que revela la periferia de la RMC.<sup>1</sup> El periodo de análisis se eligió porque en éste se manifiestan cambios importantes a nivel económico, político y social, de dimensión nacional y con impacto local

Al formular el proyecto de investigación se admitió lo discutible del concepto de capital social, en cuanto a la polisemia del mismo. La cuestión principal de discusión se centró alrededor de las posibilidades de contar con un indicador capaz de resumir en una expresión cuantitativa la apreciación del concepto, que en la bibliografía aparece ligado a múltiples definiciones. Por otra parte, era necesario no perder la riqueza que nos iba a permitir descubrir la investigación en cuanto a aspectos relevantes de la sociedad civil que se implicaban en el objetivo planteado: “Estudiar el rol específico que tiene el capital social colectivo en la creación de socialidad y civilidad, y su contribución al desarrollo local, en dos localidades de la región metropolitana Córdoba: Malvinas Argentinas y Villa Allende”

El concepto de capital social, presente en el objetivo, implicó aceptar una determinada caracterización del mismo.

Planteado el objetivo, con la finalidad de encontrar soportes a la viabilidad de estrategias desde ámbitos locales articuladas con el desarrollo local, era relevante vincular al capital social con un paradigma de la acción, donde el actor se moviliza, generando y consolidando relaciones. Entenderlo así hace posible aceptar como paradigma de capital social la interacción entre diversos actores, comprendiendo “transacciones sociales, emocionales y económicas” (Siles y otros, 2003, pag 66). Por otra parte, en esta acepción queda abierta la posibilidad de colaboración entre diversas disciplinas sociales, sin reducirla a una de ellas. Como constitutivos de esta conformación aceptamos que el paradigma del capital social incluye elementos: como, redes, bienes socio-emocionales, valores de arraigo, instituciones y poder. (Siles, 2003). En consecuencia, el capital social se articula con la complejidad de problemáticas presentes en todo intento de lograr metas de desarrollo que posibiliten aumentar la “capacidad – la libertad fundamental - de los individuos para vivir la vida que tienen razones para valorar y para aumentar las opciones reales entre las que pueden elegir” (Sen, 2000)

Considerar el capital social vinculado a la acción del actor bajo un paradigma interaccionista, abre las posibilidades a la creación intencional de organizaciones que puedan alimentar el acervo de capital social de una comunidad, generando nuevas pautas culturales y consolidando recursos para enfrentar situaciones problemática de la comunidad, sin caer en posiciones deterministas del capital social.

Entendido de este modo, no se diluye ni se reemplaza la necesidad de contar con sujetos o subjetividades. Estos siguen teniendo un papel protagónico y central, en tanto las

asociaciones se realizan con un significado histórico y cultural mediado a través de los sujetos que las determinan.

Esta manera de considerar el capital social centra el objeto no sólo – ni necesariamente - en el perfil de las organizaciones y en la cantidad de las mismas sino en los vínculos sociales, así el estudio de las organizaciones de la sociedad civil nos conduce a comprender el significado y el alcance de las mismas. Asumiendo la importancia de la dimensión cualitativa del capital social, nos centramos en la apreciación de aspectos de los resultados de la investigación tales como:

1) Características y dinámica de las iniciativas económicas, comunitarias e institucionales; 2) Mecanismos de participación; 3) Relaciones de cooperación presentes dentro y entre las iniciativas económicas, comunitarias e institucionales; 4) Rol de los gobiernos locales en los procesos de construcción de capital social.

### **1. 1 Características y dinámica de las iniciativas económicas, comunitarias e institucionales**

#### **Malvinas Argentinas**

Existen experiencias asociativas recientes y en número reducido, algunas de ellas de carácter temporario, formales y informales.

Entre las relevadas están: Cooperativa de O. y S. P. de M. A; Bomberos Voluntarios de M. A.; Centro Vecinal; Escuela de Fútbol, Cultural y Social Corazón de la Tercera; Club del Trueque de M. A; Feria de Emprendedores; Fondo Solidario de la Vivienda.

Fondo de Salud: Fondo de Alimentos; Ropero Comunitario; Madres Solidarias; Talleres de Piedra Libre.

A excepción de la Cooperativa de O. y S. P. y del Centro Vecinal, todas las demás experiencias cuentan con menos de cinco años de existencia. Aún en los dos casos de organizaciones más antiguas, éstas experimentaron reactivación, innovación en sus prácticas e incremento en el número de miembros a partir del año 2002.

Algunas iniciativas económicas y comunitarias (club del trueque, feria de emprendedores) surgieron como respuesta a la crisis de 2001-2002, pero no pudieron sostenerse en el tiempo. Hay que considerar el contexto, ya que este tipo de experiencias se vieron motivadas por la crisis de 2001 y decayeron hacia el 2003, fenómeno que no ha sido exclusivo de Malvinas Argentinas, sino que han declinado en la mayoría de los lugares donde este tipo de iniciativas habían prosperado.

Quienes promueven y lideran las iniciativas son personas que conocieron y/o participaron con anterioridad en alguna experiencia asociativa externa a la localidad. Personas de sexo masculino y no originarias de Malvinas. Los conocimientos y la experiencia adquirida fuera de la localidad parecen ser un factor significativo al momento de explicar el liderazgo ejercido por estas personas.

En las pocas organizaciones que cuentan con profesionales con educación formal, éstos no son habitantes de Malvinas Argentinas. Se destaca una iniciativa que la encaran personas capacitadas para la promoción comunitaria y no pertenecen a la comunidad, lo que posiblemente les otorgue una legitimidad para promover nuevas prácticas comunitarias no comunes entre los habitantes de Malvinas. Sus objetivos refieren explícitamente a la construcción de capital social y generan cooperación entre diferentes instituciones localizadas en la tercera sección de Malvinas, al tiempo que mantienen vinculaciones con OSC que operan a nivel nacional e internacional.

La dotación de capital humano (y particularmente de capital educativo) es muy baja en Malvinas Argentinas, razón por la cual la capacidad para formular, organizar y gestionar proyectos se concentra en los pocos actores que cuentan con conocimientos y experiencia para hacerlo.

Por tratarse de una localidad cuya población es de muy escasos recursos, la dotación de capital económico es extremadamente baja. Las organizaciones locales que se sostienen con aportes voluntarios de sus miembros tienen serias dificultades para reunir los fondos mínimos que les posibilitan sostener sus actividades. El financiamiento desde fuentes externas a la localidad es escaso y discontinuo. En cuanto a este rasgo de discontinuidad, la excepción la constituyen las organizaciones religiosas, las cuales forman parte de una estructura de alcance nacional e internacional.

La segmentación geográfica del municipio de Malvinas Argentinas -en tres secciones- trasciende lo meramente urbanístico y se manifiesta en la separación territorial de algunas iniciativas y en el alcance de las acciones que desarrollan algunas organizaciones. Se percibe competencia (y en algunos casos desconfianza) entre actores que participan en iniciativas radicadas en diferentes secciones de la localidad.

#### Villa Allende

En la ciudad de Villa Allende se ha detectado la actuación de aproximadamente cuarenta y cinco organizaciones. Además, se advierte la reciente aparición de movimientos sociales, agrupados en torno a cuestiones culturales, ambientales, entre otras.

Una gran parte de las organizaciones detectadas cuentan con personería jurídica (aproximadamente un 72%). Muchas de ellas tienen una larga trayectoria de actuación en la ciudad. Si consideramos el año de inicio de actividades, encontramos con que algunas de ellas registran el inicio a fines del siglo XIX y principios del siglo XX; un gran número comienza sus actividades entre los años 60 y 70, registrándose también la conformación de nuevas organizaciones a partir del año 1999.

Se destaca en las iniciativas la presencia de un alto número de personal voluntario, entre los que se encuentra gran cantidad de profesionales de todas las disciplinas que ayudan a las organizaciones a cumplir con su cometido; es decir se observa la conformación de equipos técnicos para poder alcanzar los objetivos, además de la posibilidad de contar con personal rentado; ello es posible debido a que la dotación de capital humano y de capital educativo en Villa Allende presenta un perfil equilibrado, con un considerable porcentaje de personas con estudios terciarios y universitarios completos e incompletos. Las organizaciones relevadas reciben recursos de otras organizaciones (ONGs, Fundaciones; Universidades, Congregaciones Religiosas), como así también el apoyo del Estado Municipal, Provincial y Nacional. Villa Allende es una ciudad que cuenta con un 52% de hogares que pertenecen a un nivel no inferior al medio y con presencia de hogares de nivel medio y alto (13%). Ello posibilita no sólo el sostenimiento de las organizaciones a través de aportes realizados desde la misma localidad, sino también el acceso a financiamiento desde fuentes externas a la misma.

Una proporción considerable de las iniciativas son lideradas o sostenidas por congregaciones o tienen al apoyo de grupos religiosos. Esto es comprensible: *“el capital social entendido como las normas y valores que promueven la cooperación se origina con frecuencia en fenómenos como la religión, la experiencia histórica compartida y otras tradiciones culturales muy arraigadas, que sólo pueden configurarse con gran dificultad”* (Fukuyama, F., 2003, pag. 40).

Luego del año 2001, surgen varias iniciativas, que tienen distintos objetivos relacionados con la crisis económica y social que se manifestó con particular intensidad en el año mencionado. Estas nuevas iniciativas, caracterizadas en su mayoría como comunitarias, dedican sus esfuerzos a la prestación de atención primaria de la salud y servicios asistenciales, actividades de promoción social, refacción de escuelas, atención de situaciones de vulnerabilidad social y económica, autogestión para el mejoramiento de viviendas y de los servicios barriales, entre otras actividades. De las seis iniciativas

que registran el inicio de las actividades en el período considerado en nuestra investigación, una de ellas tiene objetivos que se relacionan con el desarrollo de la comunidad, llevando a cabo acciones que importan promover el crecimiento social, cultural y económico de todos los ciudadanos. Las acciones desarrolladas por esta última organización la configuran como una iniciativa de tipo institucional.

Quienes promueven y lideran las iniciativas son tanto personas de sexo masculino como femenino, no observándose al respecto diferencias de género en cuanto a la capacidad de motorizar iniciativas.

En Villa Allende, si bien existen muchas organizaciones en las que los beneficiarios de las actividades son los propios miembros de las mismas, se observa un alto número de iniciativas que tienen como beneficiarios directos a la comunidad local en general o bien a grupos focalizados. Se puede considerar que aproximadamente un 5 % de las iniciativas benefician directamente a sus socios; un 30 % dirige sus acciones a la población en general; un 40 % centra su atención en niños y adolescentes; un 12 % beneficia a mujeres; un 5% a mujeres y niños; y aproximadamente un 5 % a adultos mayores.

## **1.2 Mecanismos de participación**

### **Malvinas Argentinas**

Los entrevistados coinciden en sus apreciaciones sobre la pasividad de la población y el escaso compromiso de la sociedad local con actividades comunitarias.

En las organizaciones con mayor grado de formalidad (Centro Vecinal y Cooperativa) lo anterior se refleja en el bajo número de participantes en las instancias previstas en sus estatutos. Por su parte, en las iniciativas con menor grado de institucionalidad, es reducido el número de actores que las sostiene y participa activamente en ellas.

Los entrevistados coinciden en señalar que la escasa participación de la población estaría asociada a prácticas asistencialistas por parte de algunas organizaciones públicas, particularmente del municipio. Estas prácticas forman parte de una tradición, difícil de revertir.

Si bien los actores estratégicos de todas las iniciativas relevadas han realizado ingentes esfuerzos por contrarrestar la situación antes señalada, los resultados han sido modestos. En cuanto a prácticas participativas, se destacan las que actualmente impulsa un grupo de religiosos pertenecientes a la Comunidad Lasallana, quienes iniciaron sus actividades a fines del año 2001 en la Tercera Sección de Malvinas Argentinas y que a partir de una escuela primaria (privada y gratuita), por ellos fundada, han organizado ocho iniciativas comunitarias, las cuales son gestionadas por los propios beneficiarios, habiéndose también institucionalizado la asamblea como mecanismo para adoptar decisiones sobre los cursos de acción a seguir en cada una de las iniciativas.

### **Villa Allende**

Se observa en Villa Allende en la actualidad una mayor participación de la sociedad local. Sin embargo, desde la perspectiva de algunos entrevistados, el tipo de participación que se está generando a partir de distintos intereses podría eventualmente conducir a una fragmentación de la sociedad. A pesar de esto, es de destacar la presencia de iniciativas con larga trayectoria de desarrollo de actividades en el medio local, lo que está dando cuenta de la sostenibilidad de las experiencias y de la presencia de capital social colectivo en la localidad.

Son varios factores que posibilitan el sostenimiento del capital social colectivo (que se relacionan con la caracterización hecha en el apartado anterior) y que implican la participación a través del aporte de distintos tipos de recursos por parte de personas y organizaciones públicas y privadas; la participación y formación de equipos técnicos de profesionales; la presencia de gran número de voluntarios; las relaciones de cooperación

entre distintas organizaciones del medio, la adopción de una institucionalidad formal que revisten, entre otros factores.

### **1.3 Relaciones de cooperación presentes dentro y entre las iniciativas económicas, comunitarias e institucionales**

#### **Malvinas Argentinas**

En las iniciativas económicas que emergieron de la crisis del año 2001 sus promotores intentaron generar redes que favorecieran la construcción de capital social en la localidad. Desde la perspectiva de estos actores debieron desarrollar una lucha constante contra la idiosincrasia social y las prácticas político-institucionales vigentes, no logrando quebrar las lógicas de actuación dominantes en el medio, lo que imposibilitó sostener iniciativas que podrían haber contribuido a la construcción de socialidad y civilidad.

En la relación entre organizaciones las normas de confianza son débiles o inexistentes, salvo a escala barrial (organizaciones que operan en una misma sección de Malvinas Argentinas). No se visualiza preocupación por interactuar con otras organizaciones y construir redes. Esta no es aún una cuestión incorporada a la agenda de las organizaciones, a excepción de un caso cuyos miembros tienen una trayectoria y una proyección que trascienden al medio local.

Malvinas Argentinas es una localidad con pocas y fragmentadas iniciativas comunitarias, las cuales escasamente logran generar recursos materiales o simbólicos que puedan ser apropiados por la comunidad y utilizados con miras al desarrollo local.

#### **Villa Allende**

En Villa Allende existen, al interior de las iniciativas, relaciones de cooperación para llevar a cabo sus actividades. Es relevante el número de organizaciones en las que los profesionales de diferentes disciplinas aportan sus servicios en forma gratuita y es importante también el número de voluntarios que participan en las mismas.

Además, se constata que distintos tipos de organizaciones se vinculan y complementan sus actividades para el cumplimiento de sus objetivos. En muchos casos la interacción deviene de la vinculación natural que tienen las iniciativas (por ejemplo, aquellas que desarrollan sus actividades en un mismo ámbito y que presentan en común la vinculación a la Iglesia Católica, como Cáritas, las Ligas de Madres de Familia, etc); pero incluso se observa interacción entre iniciativas pertenecientes a distintos cultos religiosos (Iglesia Católica y la Iglesia Adventista).

### **1.4 Rol de los gobiernos locales en los procesos de construcción de capital social.**

#### **Malvinas Argentinas**

La Municipalidad ha tenido un rol claramente negativo para la construcción de capital social. Su conducción no promueve ni facilita la auto-organización de la sociedad local y, en los casos en que ésta se produce, compite con los actores iniciadores de las iniciativas por ejercer el control de las mismas. Cuando no lo logra les niega todo apoyo, llegando en algunos casos a desarrollar acciones que algunos actores sociales interpretan como de "boicot".

Por otra parte, las prácticas asistenciales características de un estilo de gestión municipal de perfil patrimonialista y clientelar tienen efectos contraproducentes para la construcción de socialidad (incremento e intensificación de relaciones sociales) y civilidad (aumento de interés por la cosa pública).

Son prácticamente unánimes las manifestaciones de los entrevistados con relación a la ausencia de apoyo por parte del municipio a la actividad que desarrollan y, en algunos casos, aparece también un reclamo para que éste articule iniciativas y promueva la formación de capital social.

### Villa Allende

Se puede observar que el gobierno municipal contribuye activamente en el proceso de sostenimiento del capital social local, realizando aportes de distinto tipo. Por ejemplo, la cesión de inmuebles en comodato, construcción de sedes, la realización de tareas de asesoramiento desde las distintas dependencias municipales, tareas de mantenimiento, subsidio de alquileres, financiamiento de insumos y maquinarias, pago de servicios (electricidad, agua), provisión de profesionales, eximición de tasas, subsidios varios, etc. Al respecto, según algunos de los entrevistados, el gobierno municipal trata de realizar una política distributiva, es decir que trata de responder a las demandas que se le presentan y al mismo tiempo, dicho accionar otorga legitimidad a las autoridades locales.

### Conclusiones

Respecto de las características y la dinámica de iniciativas: Los casos de estudio presentan diferencias relevantes, tanto en cuanto a la cantidad de iniciativas como en cuanto a la dinámica de funcionamiento de las mismas. Dijimos anteriormente que la cantidad de asociaciones no daba cuenta de la presencia de capital social, pero sí las características y la dinámica de comportamiento de las iniciativas observadas pueden servir para analizar las diferentes situaciones que se dan al interior de las localidades analizadas. Además, las diferencias encontradas en la construcción de capital social colectivo se corresponden con las asimetrías en la dotación de otros tipos de capitales (económico, humano, etc) que ambas localidades presentan. También son factores que coadyuvan a la configuración de la situación descrita las distancias temporales en su constitución como asentamientos poblacionales y su reconocimiento como municipios, la dinámica misma de las organizaciones de la sociedad civil en su devenir histórico, como así también el origen de su población. Todos los elementos mencionados incidirían en la sostenibilidad y grado de institucionalización de las iniciativas.

En ambos casos se constata que la crisis del 2001-2002 tuvo impacto en las iniciativas existentes en cuanto a prácticas e incremento de participación, así como también provocó el surgimiento de nuevas organizaciones formales e informales que tuvieron origen en el período de referencia.

Respecto de los mecanismos de participación: En ambas localidades se detecta una escasa participación, aunque las razones que la sustentan, son distintas. Así en Malvinas el fenómeno se atribuye a la existencia de prácticas asistencialistas desde organizaciones públicas y en Villa Allende se observa que las causas están asociadas a decisiones que tiene que ver con la falta de tiempo y de interés en participar.

Respecto de las relaciones de cooperación presentes dentro y entre las iniciativas: Se observan también diferencias respecto de esta cuestión entre ambas localidades. Mientras que en Malvinas directamente esta cuestión no se encuentra incorporada a la agenda de las diversas organizaciones, en Villa Allende se observa dentro y entre las distintas iniciativas actividades cooperativas tendientes al cumplimiento de sus respectivos objetivos. Es importante recalcar la importancia de la interrelación entre las iniciativas, ya que una cuestión importante del capital social es la ampliación de los radios de confianza; que ésta no se limite al grupo de familiares, amigos, o miembros de una comunidad religiosa, étnica, etc. sino que se extienda a “extraños”.

Respecto del rol de los gobiernos locales en los procesos de construcción de capital social: El rol asumido por los gobiernos locales es otro de los aspectos que diferencian a ambos municipios. En Malvinas Argentinas, su rol es claramente negativo para la construcción de capital social, debido a un estilo de gestión de perfil patrimonialista y clientelar; mientras que en Villa Allende, el gobierno local tiene un rol proactivo, contribuyendo con distintos tipos de aporte al sostenimiento de las iniciativas.

Siendo considerado el capital social un factor relevante de la acción social y política, a pesar de la polisemia del concepto, es objeto de disputa de la intervención social. La vaguedad del concepto posibilita que se lo tome ya como vínculo entre la sociedad y las políticas públicas, ya como una expresión de cohesión y empoderamiento de agregados sociales; aunque también como un ámbito funcional al sistema económico.

Aquí se estudió el universo de las organizaciones de la sociedad civil en un territorio acotado, dos municipios, no sólo con la finalidad de cuantificarlas y describirlas en su accionar (la gran diversidad asociativa registrada en ambas localidades relativiza el alcance de las cuantificaciones), sino también para determinar su potencial para obrar como capital social de la comunidad y para comprender las variables implicadas. De qué manera la asociatividad puede representar capital social y de qué variables dependa que lo sea.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- a. Fukuyama, Francis (2003) *Capital social y desarrollo: la agenda venidera* en *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Atria, Raúl y otros (Comps.), pag. 40 (Santiago de Chile, CEPAL, Univ. del Estado de Michigan)
- b. Sen, Amartya (2000) *Desarrollo y Libertad* (Barcelona, Planeta)
- c. Siles y otros (2003) *El capital social y la reducción de la pobreza hacia un paradigma maduro* en *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Atria, Raúl y otros (Comps.), pag 66 (Santiago de Chile, CEPAL, Univ. del Estado de Michigan)

---

## NOTAS

<sup>i</sup> Estas diferencias fueron observadas en una investigación sobre la RMC, que se lleva a cabo en el periodo 2001 – 2004. en el IIFAP, por miembros del equipo.