

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	2
2. BASE CONCEPTUAL	5
2.1. Niveles de análisis. 2.2. Dos dimensiones fundamentales del capital social.	
2.3. Determinantes y efectos. 2.4. Las relaciones sinérgicas gobierno-comunidad	
3. EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA (SIPP) DEL ESTADO MIRANDA	12
3.1. Antecedentes, Principios y Estructura. 3.2. Los Foros Parroquiales, los Comités de Participación Ciudadana (CPC) y el proceso de negociación.	
3.3. Factores limitantes: políticos, legislativos, institucionales, presupuestarios y sociales	
4. PRINCIPALES HALLAZGOS	15
4.1. La medición del capital social: Instrumentos utilizados. 4.2. ¿Mecanismos de “generación” de capital social? 4.3. La creación de redes y el capital social regional . 4.4. Las organizaciones comunitarias y su grado de madurez como indicadores de capital social. 4.5. La creación de relaciones sinérgicas en la ampliación del capital social.	
5. LA DIMENSIÓN COGNITIVA: CONFIANZA Y COMPROMISO CÍVICO	27
5.1. La relación entre Participación y Capital Social. 5.2. Sociabilidad y Confianza	
6. CONCLUSIONES	32
6.1. Implicaciones para el diseño de políticas públicas y recomendaciones para futuras investigaciones	
7. BIBLIOGRAFÍA	36

INDICE DE FIGURAS, TABLAS Y GRÁFICOS

Figura 1 Relación entre Capital Humano y Capital Social	5
Figura 2 Representación gráfica del SIPP	14
Tabla 1 Marco analítico para la medición del capital social	9
Tabla 2 Objetivos de FUDESEM como ente promotor del SIPP	18
Tabla 3 Percepción de cambios en la cohesión de la comunidad	20
Tabla 4 Tipología de la evolución de capital social manifestado en grupos	24
Tabla 5 Algunas preguntas para la medición del grado de participación comunitaria	28
Tabla 6 Pertenencia a asociaciones o grupos	29
Tabla 7 Participación política	30
Tabla 8 Distribución de índice de compromiso cívico de ambas muestras	31
Gráfico 1 Percepción de cambios en la cohesión de la comunidad	20
Gráfico 2 Organismo público que ha prestado más atención a la comunidad	26
Gráfico 3 Número de vecinos que conoce	32

1. INTRODUCCIÓN

En el marco de la creciente orientación ‘social’ que ha adquirido la teoría del desarrollo en los últimos 20 años, la noción o concepto de *capital social* ha despertado el interés de investigadores, políticos, instituciones privadas, gubernamentales y no gubernamentales por igual, y es hoy en día visto como una posible respuesta a muchas de las obvias limitaciones y consecuentes fracasos de un significativo número de proyectos, programas y políticas de desarrollo en América Latina y el resto del Mundo. El principal interés en este concepto surge de los recientes hallazgos que prueban su contribución al desarrollo sostenible y que indican que existen ciertos factores de orden social, hasta ahora no tomados en cuenta en ese contexto, que inciden en el comportamiento económico y la gobernabilidad de las sociedades (ver, por ejemplo, Coleman, 1993; Kliksberg, 2000; Putnam, 1993).

Hemos encontrado en la literatura que la mayoría de los estudios realizados acerca del capital social son descriptivos, y muchos autores coinciden en que hasta ahora no se ha producido un marco teórico analítico que cuente con el consenso de todas las perspectivas desde donde se ha abordado el concepto, y que sea menos abstracto y más aplicable al mundo real. Igualmente, cómo medir el capital social es todavía objeto de estudio en tanto las dimensiones del concepto no están lo suficientemente claras y son pocos los estudios empíricos realizados hasta ahora sobre el tema.

Qué es el capital social, cuál es su rol en la dinámica de la acción colectiva y si puede ‘generarse’ o no a partir de programas y otras acciones de desarrollo inducido, son las tres grandes preguntas que han servido como punto de partida para el presente trabajo. El principal objetivo ha sido identificar la presencia de mecanismos de generación o ampliación de capital social en programas gubernamentales de desarrollo socioeconómico. Se ha perseguido establecer si, efectivamente, es posible que un proyecto o programa social gubernamental regional o local, con el respaldo de las respectivas políticas públicas pueda promover, generar o aumentar el capital social en una comunidad determinada y cuáles son los factores económicos, institucionales y políticos que pueden potenciar o limitar este fenómeno.

Considerando que hasta ahora son muy pocas las experiencias gubernamentales que han pretendido *explícitamente* ‘generar’ capital social, hemos tomado como escenario la experiencia en cuanto a participación comunitaria que ha desarrollado el gobierno regional del Estado Miranda, Venezuela (a través de la Fundación de Desarrollo Social del Estado Miranda - FUDESEM), y hemos explorado los aspectos que conforman y rodean dicho programa de participación, desde sus inicios en 1996 hasta la fecha. La participación ciudadana ha sido un tópico (visto por muchos como herramienta) que ha sido incluido como obligatorio en la agenda del desarrollo en las últimas tres décadas. Ha levantado muchas expectativas, mucha polémica e interrogantes acerca de las implicaciones operativas para gobiernos y otros entes de desarrollo en la búsqueda de soluciones efectivas para la provisión de servicios públicos y el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones más pobres. Lo mismo está sucediendo con el concepto de capital social, y muchos coincidimos en que deberíamos aprender de las experiencias que se han tenido con el tema de la participación para analizar lo que sucede con esta nueva perspectiva teórica (ver Uphoff, 2000).

Sin embargo, el porqué de la escogencia de un programa de participación comunitaria para estudiar el capital social más bien descansa en la estrecha relación que une a estos dos conceptos, conexión que es analizada en profundidad más adelante. Pero en principio, podemos esgrimir que la *participación*, vista como acción individual coordinada en función del bien colectivo, obviamente se ve favorecida si los individuos que ‘participan’ cuentan con un cúmulo de recursos sociales, culturales, psicológicos, institucionales y otros, también llamados en conjunto *capital social*. Es decir, disponer de este set de recursos incrementa la cantidad (o probabilidad) de un comportamiento cooperativo mutuamente beneficioso (Uphoff, 2000).

Una de las primeras tareas ha sido establecer un marco teórico que nos ofrezca una plataforma de análisis sencilla y a la vez completa y que, además, pueda ser utilizada en el futuro tanto en investigación como en acción por igual. Una base conceptual que nos permita precisar qué queremos medir, es decir, qué entendemos por capital social, y luego diseñar estrategias metodológicas para medirlo, considerando que nuestro caso se enmarca en el tema gubernamental.

Por la naturaleza de nuestra perspectiva, ha sido inevitable mirar el capital social más allá de un concepto que simplemente alude a los recursos sociales de una comunidad en particular, y tomarlo en cambio como un fenómeno que definitivamente incluye actores sociales y relaciones interpersonales con otras esferas como la institucional, la económica y la política. Las instituciones gubernamentales regionales y locales (fundamentalmente sus funcionarios y actores políticos) forman parte, de una u otra forma, del tejido social de la comunidad donde se insertan, bien sea a través de sus relaciones con las organizaciones comunitarias (gobierno/organizaciones) o de sus relaciones directas con los individuos (gobierno/ciudadano, funcionario/ciudadano). De manera que la calidad de las diversas formas que pueden tomar estas relaciones gobierno/comunidad, también forman parte del “stock” de capital social de las sociedades.

Básicamente por razones de alcance y no por restarle importancia a otros fenómenos asociados, en este estudio hemos hecho énfasis en la medición de los componentes básicos del capital social a nivel local/comunitario y en las relaciones gobernación/comunidad. Las principales fuentes de información han sido: (a) Entrevistas realizadas a informantes clave (funcionarios de FUDESEM, líderes comunitarios, miembros de organizaciones de base); (b) Una encuesta realizada a una muestra de hogares de dos comunidades, una rural y otra urbana, de los Altos Mirandinos, que han recibido el beneficio de diferentes programas de FUDESEM, incluyendo el de Participación Ciudadana; y (c) revisión de fuentes secundarias.

Como segundo objetivo de investigación, se planteó determinar si existían diferencias significativas en el grado de capital social ‘preexistente’ entre un contexto rural y otro urbano, así como el nivel de capital social logrado a raíz de la ejecución de las políticas y programas a estudiar. Se trató, básicamente, de establecer si se han dado cambios significativos en aquellos aspectos que conforman el capital social de dos comunidades con diferentes contextos demográficos y culturales en los últimos dos o tres años, una vez que ha sido implementada la política de participación por parte de la Gobernación.

2. BASE CONCEPTUAL

2.1. Niveles de análisis

Uno de los problemas con el estudio del capital social es el de los diferentes niveles de análisis posibles para este fenómeno, que fundamentalmente van de acuerdo a los niveles de organización social (ver Turner, 2000). En general, se entiende por capital social el grupo de *recursos* estructurales-sociales como normas de confianza, relaciones recíprocas y redes de interacción, inherentes en las relaciones familiares y en organizaciones comunitarias (Coleman, 1990), que pueden facilitar acciones coordinadas y cooperación espontánea, mejorando la eficiencia de la sociedad (Putnam, 1993). Tal y como ha sido desarrollado por James Coleman, el concepto es inherente a los niveles más bajos (de base) de formas de organización social, tales como la familia y la comunidad, y no a un macro-nivel social formal. Los ejemplos de Coleman son las organizaciones estudiantiles, las organizaciones de padres y representantes, relaciones entre comerciantes, etc.

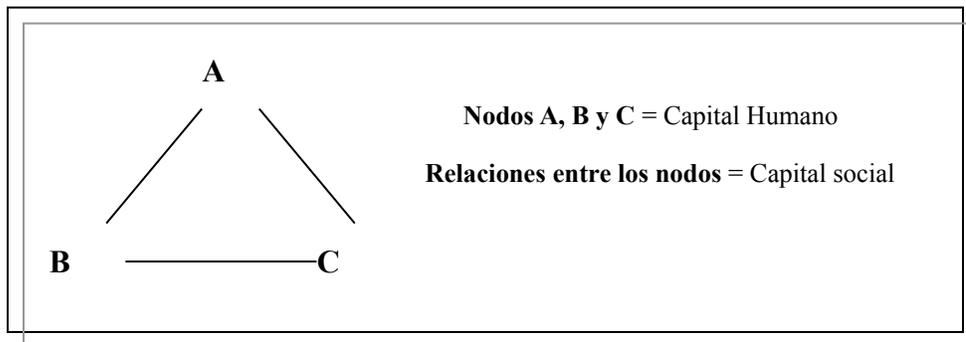


Figura 1 Relación entre capital humano y capital social

Según Coleman (1990), el capital social es parte del *individuo* como entidad *social*. En realidad, buena parte de los aspectos comprendidos en lo que se conoce como capital social forman parte de la psique del individuo (normas de confianza, valores cívicos, etc.), es decir, se almacenan a nivel del individuo. Sin embargo, estas normas y reglas sociales se generan en los grupos para tener una función netamente social (básicamente de control), y siempre son compartidas por el grupo. Hablar entonces de capital social ‘individual’ podría

resultar un tanto contradictorio, aunque algunos autores usan el término para referirse a la cantidad de relaciones, contactos y habilidades sociales que una persona posee y que representan un bien que, aunque no es tangible, puede resultar muy beneficioso para sí mismo en muchos aspectos.

Sin embargo, el simple hecho de tener relaciones y contactos individuales no constituyen capital social, al menos tal y como ha sido definido por la mayoría de los autores. Las redes u organizaciones comunitarias, por ejemplo, son estructuras, entidades tangibles y cuantificables que ocupan un espacio y tienen un peso en el tejido social. Estas organizaciones poseen normas, valores y principios como parte de su identidad institucional. Su valor va más allá del valor individual de quienes las conforman, y definitivamente son parte importante del capital social de una comunidad.

Lo que queremos resaltar es el carácter *social* de este concepto y concluir que el nivel de análisis más idóneo del capital social no puede ser el individual o el familiar, aunque haya que recurrir principalmente a la información suministrada por individuos y hogares para poder estudiar el tema.

En el otro extremo, algunos autores incluyen dentro del concepto no sólo las asociaciones “horizontales” –como familia y redes de compromiso cívico- (Putnam, 1993) sino también las “verticales” –como las empresas-, e incluso, en el sentido más amplio, el entorno social y político que permite el desarrollo de normas y da forma a la estructura social. Esto es, aquellas relaciones y estructuras institucionales formales, como los gobiernos, los regímenes políticos, el sistema legal, etc. (Serageldin y Grootaert, 2000).

La *comunidad*, como nivel de análisis para el estudio del capital social, parece ser el que más se ajusta a lo que hemos analizado sobre el concepto. El problema con el término ‘comunidad’ es que se presta para muchas interpretaciones diferentes. Este concepto no siempre es claro y muchas veces ignora algunos factores relevantes y circunstancias que pueden hacer que un grupo de gente tenga o no ‘sentido de comunidad’, mientras que ese sentido de comunidad es condición primaria para que un individuo esté dispuesto a cooperar o participar en cualquier acción que beneficiará al colectivo y no sólo a si mismo (ver Madrid, 2002).

Hay muchos conceptos de comunidad en la literatura. Aquí usaremos el término para referirnos a

“el complejo social de significados compartidos, anexos sentimentales, y redes interpersonales de reconocimiento y reciprocidad que son lentamente establecidos entre habitantes de un territorio común (Davis, 1991:12)”

Usualmente, tal territorio común es conocido como vecindario o localidad, y es importante resaltar que hay una diferencia sustancial entre los términos ‘comunidad’ y ‘vecindario’. Mientras *vecindario* tiene connotación de “lugar espacialmente definido, donde lazos de sentimiento y solidaridad pueden o no estar presentes” (Davis, 1991:12), *comunidad* implica la existencia de algún tipo de lazo o conexiones sociales que proveen recursos (como información, trabajo en grupo, confianza) y que hacen más probable la acción colectiva (Wilson y Musick, 1997).

2.2. Dos dimensiones fundamentales del capital social

Gran parte del debate teórico en torno al concepto de capital social y su aplicación real para efectos de resultados positivos en el campo del desarrollo, se debe a la complejidad que lo caracteriza. Para lograr una definición clara y, al mismo tiempo, un marco analítico que luego nos permitiera medir sus aspectos fundamentales, adoptamos la concepción de que el capital social tiene fundamentalmente *dos dimensiones* o categorías de fenómenos que lo constituyen (ver Ostrom, 2000; Uphoff, 2000):

➤ *una dimensión estructural*, que se refiere a la cantidad y calidad de relaciones interpersonales recíprocas y redes que conforman el tejido social de una comunidad (y que van desde lo más informal hasta lo más formal: familiares, de amigos, de vecinos, organizaciones y redes de interacción, etc), y

➤ *una dimensión cognitiva o psicosocial*, que está conformada por el conjunto de normas, reglas y valores sociales (básicamente de confianza, reciprocidad y civismo) que son compartidos por los miembros de esa comunidad y que son aquellos aspectos de carácter más subjetivo que ‘lubrican’ y ‘regulan’ esas relaciones.

El componente actitudinal en el capital social es ineludible, y aunque resulte difícil de medir es una tarea a la cual se debe hacer frente utilizando la mejores herramientas

posibles. La metodología propuesta en este estudio contempla la necesidad de mezclar apropiadamente variables cualitativas y cuantitativas, para lo cual hemos elaborado un marco de análisis donde se postulan factores, tanto objetivos como subjetivos, que constituyen aspectos de cada una de las dos dimensiones propuestas (ver Tabla 1).

2.3. Determinantes y efectos

Vale mencionar que alrededor de los aspectos constitutivos giran otros factores asociados, igualmente importantes e íntimamente relacionados con el concepto, aunque la naturaleza de sus relaciones aún no haya sido claramente establecida. Por ejemplo, elementos asociados a la comunicación –como transporte, distancia entre viviendas, acceso a vías y medios de comunicación, etc.-, la diversidad cultural, la eficiencia de los gobiernos regionales y locales (Putnam, 1993), la corrupción en entes gubernamentales (Widner y Mundt, 1998), el nivel de ingresos (Narayan y Pritchett, 1999), acceso a la educación, salud y seguridad, etc.

Algunos alegan que el capital social debe ser analizado en tres aspectos: sus componentes, las relaciones entre ellos y sus *efectos* (Krishna, 2000; Newton, 1997). Y en verdad resulta importante ampliar el conocimiento sobre los beneficios o resultados derivados de un capital social robusto, sobre todo si se miran en función del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.

Algunos de los efectos o beneficios del capital social hasta ahora estudiados giran en torno a los temas de gobernabilidad, fortalecimiento de la sociedad civil, el incremento en la eficiencia de las instituciones públicas, reducción de la corrupción, etc. (Putnam, 1993). En el ámbito económico, se ha encontrado relación con hechos como el incremento de las habilidades para participar en transacciones comerciales (sobre todo aquellas que involucran incertidumbre acerca de los cumplimientos), un mejor flujo de información y, por lo tanto, menor riesgo moral en el mercado, menos “información imperfecta”, costos de transacción más bajos, un rango de transacciones más amplio en cuanto a resultados, crédito, tierra y trabajo, efectos todos que conllevan a ingresos más altos (Gabre-Mahdin, 2001; Narayan y Pritchett, 1999).

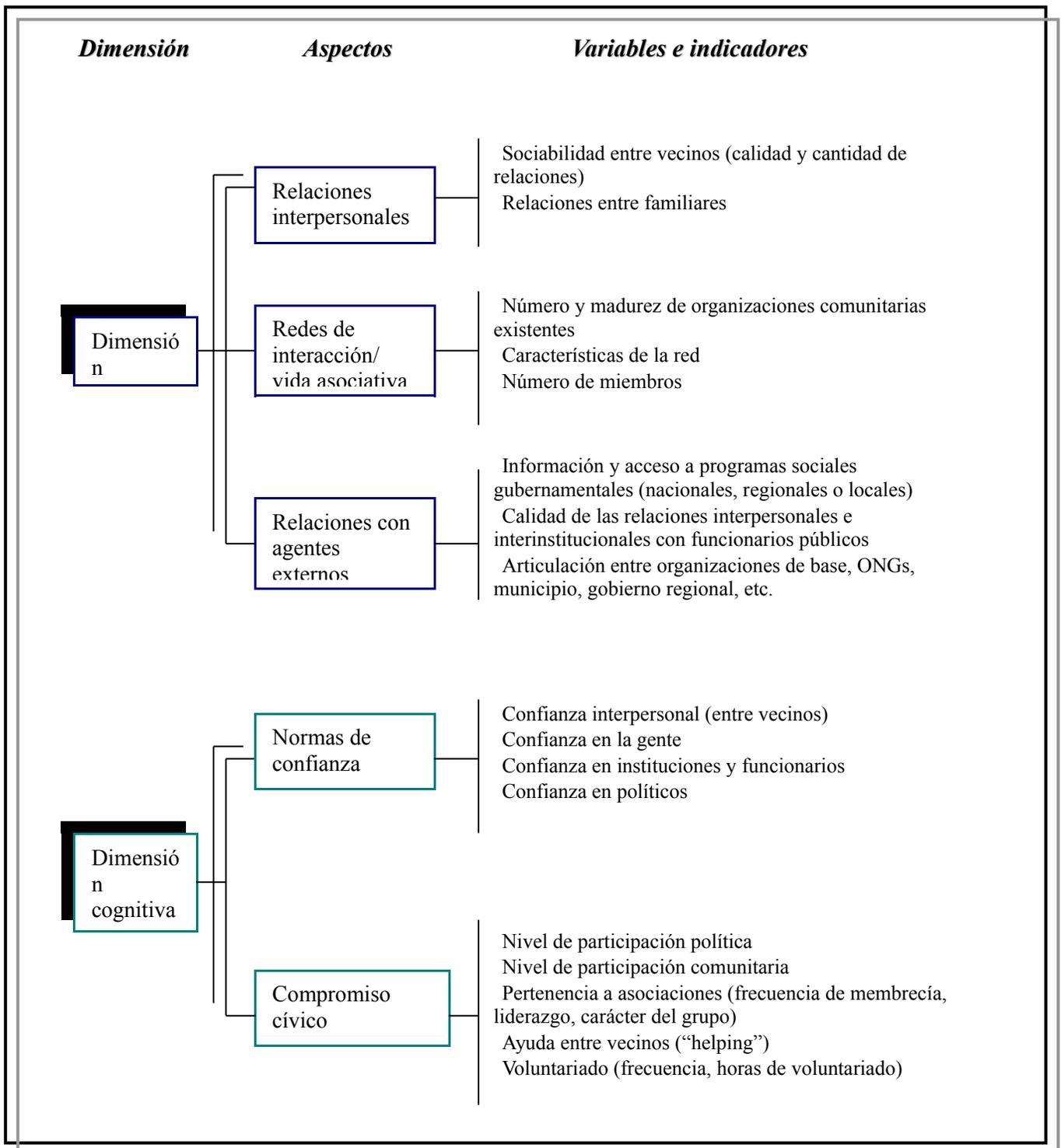


Tabla 1 Marco analítico para la medición del capital social

Por ejemplo, para los campesinos y comerciantes de las áreas rurales la reducción de los costos de transacción gracias a un capital social amplio es vital en tanto cada uno de ellos, después de controlar sus costos de mercado físicos (como transporte, envío, almacenamiento), maximiza sus ingresos sujeto a los costos de tiempo y trabajo invertidos en búsqueda de mercado (como días empleados para encontrar un socio, número de ofertas de precios obtenidos, costos directos de viajes y telecomunicaciones, cuotas que cobran los intermediarios, etc.). La distribución o red de contactos comerciales de cada comerciante influencia directamente su habilidad de encontrar un socio comercial y esta red es considerada un parámetro de capital social que actúa como un potenciador en la función de ingresos del comerciante. Estos costos se reducen en la medida en que existan más contactos tanto locales como distantes con otros comerciantes, con más clientes regulares, la cantidad de confianza con ellos, etc. (Gabre-Mahdin, 2001)

Además de los efectos, existen factores que han sido validados como “determinantes” del capital social. Narayan y Cassidy (2001), por ejemplo, desarrollaron un estudio a partir del cual pudieron inferir que la comunicación y el “empoderamiento” (empowerment) son factores determinantes del capital social, y que la competencia, honestidad y corrupción gubernamentales, la calidad de gobierno, paz y seguridad, y el compromiso político son en cambio resultados o efectos, según se desprende de ese estudio.

2.4. Las relaciones sinérgicas gobierno-comunidad

Desde los primeros trabajos de Robert Putnam (1993) acerca del capital social en Italia, esta noción se ha relacionado cada vez más con el funcionamiento de las instituciones públicas. Posteriormente, trabajos como el de Peter Evans (1996) arrojaron evidencia sobre la función catalizadora que pueden tener las relaciones sinérgicas Estado-sociedad en acciones de desarrollo. Su planteamiento es que las agencias públicas pueden promover el fortalecimiento de normas de cooperación y redes de compromiso cívico entre ciudadanos ordinarios y ser utilizadas con fines de desarrollo (Evans, 1996).

Para Evans existen dos formas de sinergia, *complementariedad* e *inserción* (o embeddedness), que se apoyan la una a la otra y alrededor de las cuales se construyen relaciones que traspasan el límite público/privado. Este set de relaciones es lo que Evans llama *sinergia*. La *complementariedad* se refiere a la forma más convencional de establecer

relaciones gobierno/ciudadano. Está basada en acciones como la provisión de bienes públicos tangibles y el establecimiento de contextos que fortalecen e incrementan la eficiencia de organizaciones e instituciones locales (bienes intangibles, como la creación y difusión de conocimiento). La *inserción*, en cambio, descansa en los lazos que se establecen entre funcionarios públicos y ciudadanos, cruzando la línea imaginaria que divide ambos campos (público-privado).

Estos lazos se convierten en redes de confianza y colaboración que forman capital social entre aquellos que son parte del aparato estatal y que pasan a formar parte también de las comunidades donde trabajan. Tal capital social se forma en redes que no son ni públicas ni privadas sino que llenan el vacío entre las dos esferas (Evans, 1996:1121). De una extensa revisión hecha por Evans sobre estudios que evidencian la presencia de sinergia se desprenden los siguientes hallazgos:

- Las acciones complementarias crean el potencial para la sinergia, mas no las bases organizacionales para cristalizar ese potencial. Que los funcionarios se involucren directamente (inserción) es clave para lograr que la gente se organice y se comprometan como ciudadanos, y requiere de un esfuerzo sustancial de tiempo y dedicación.
- Las acciones complementarias sustentan la interacción día a día entre funcionarios y comunidades, y estimulan la formación de capital social al facilitar, por ejemplo, la comunicación entre campesinos (provisión de transporte o carreteras).
- La cantidad previa de capital social no es un factor determinante para la formación de sinergia. La densidad inicial del tejido social influye menos que las dificultades que puedan tener las organizaciones locales en escalar hacia un nivel más alto de relaciones con otros entes y lograr generar nuevos lazos de solidaridad y acción social en una escala que sea política y económicamente más eficaz.

Más adelante analizamos las relaciones sinérgicas gobernación-comunidades que encontramos en nuestro caso de estudio y los mecanismos utilizados por el aparato estatal para potenciar la creación de estas relaciones.

3. EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA (SIPP) DEL ESTADO MIRANDA.

3.1. Antecedentes, principios y estructura

La Gobernación del Estado Miranda, a partir de 1996, inicia un proceso de transformación de su relación con el ciudadano, a través de un proyecto o política pública de participación ciudadana que fue progresivamente convertido en un mecanismo para promover la participación activa y efectiva de las comunidades a través de sus organizaciones de base. Este sistema ha sido llamado *Sistema de Planificación Participativa (SIPP)* y desarrollado en la Fundación de Desarrollo Social del Estado Miranda (FUDESEM), institución creada para formular, implementar y hacer seguimiento a los programas de desarrollo social de la gobernación, adoptando modelos cogestionarios y autogestionarios de acción local.

El SIPP funciona tanto para detectar carencias y necesidades comunitarias, como para el desarrollo de proyectos concretos que busquen resolverlas. Uno de los pilares de esta política pública ha sido el planteamiento de transformar los tradicionales sistemas vecinales de participación hacia una genuina y trascendente acción ciudadana, donde la transferencia de recursos y servicios a las comunidades para su gerencia y administración es fundamental.

En términos organizativos, la Coordinación del Sistema de Planificación Participativa trabaja conjuntamente con la Coordinación de Gestión Comunitaria (ver Anexo 1) quien es el ente ejecutor de todos los programas de FUDESEM. Para efectos operativos el Estado se divide en 4 zonas (Metropolitana, Valles del Tuy, Barlovento, Guarenas-Guatire y Altos Mirandinos), cada una de las cuales es coordinada por un Jefe de Zona, con la ayuda de 2 facilitadores y alrededor de 10 promotores sociales encargados de servir de enlace entre la institución y los sectores o comunidades que conforman las *parroquias* (unidad de división político-territorial de los Municipios).

Los promotores sociales juegan un papel fundamental en el desarrollo tanto de los programas regulares de FUDESEM como de la política de participación ciudadana, en otras palabras, en las acciones de *complementariedad* del gobierno regional. El principal requisito que se ha establecido para ser promotor social es vivir en la comunidad donde se

trabaja, aspecto clave para la creación de relaciones sinérgicas gobierno-comunidad a través de la *inserción*.

Los programas adelantados por FUDESEM son: tres programas de desarrollo socioeconómico (BANCOMUNALES, FONCREMI y La Mirandina), dos programas para la atención de los sectores más vulnerables (Club de Abuelos, Acción Juvenil), un programa de infraestructura (para realización de obras), dos de Educación y cultura (Escuela de Formación Laboral (EFOL) y Cinemóvil) y tres de Participación Ciudadana (Foros Parroquiales, Escuela del Ciudadano Organizado (ECO), Atención Integral al Vecino).

3.2. Los Foros Parroquiales, Comités de Participación Ciudadana y el Proceso de Negociación

Los *Foros Parroquiales* además de ser uno de los programas regulares de FUDESEM, fueron el “inicio del desarrollo de la metodología participativa” (FUDESEM, 2000). Estos foros son un espacio creado con la intención de propiciar la reunión de los grupos organizados (asociaciones de vecinos, comunidades educativas y consejos escolares, organizaciones deportivas, de salud, de desarrollo económico y agrícola, etc) de una parroquia determinada, fomentar la discusión de sus propios problemas y canalizar la resolución de los mismos (Ver Figura 2).

Sus actividades se basan en analizar la problemática de la parroquia por área programática (educación, salud, servicios públicos, etc.), reconocer sus fortalezas comunitarias e identificar los obstáculos que impiden tener una comunidad mejor, para luego establecer una orientación estratégica para efectivamente mejorarla y diseñar proyectos concretos para resolver los problemas más importantes. Además, tienen como objetivos informar al ciudadano sobre el proceso de integración estado-comunidad y promover el liderazgo participativo y el trabajo en equipo (ver FUDESEM, 2000).

Al finalizar el foro se eligen representantes de la comunidad, para conformar los llamados *Comités de Participación Ciudadana (CPC)* a través de un sistema democrático de votación. El CPC es un nivel de dirigencia intermedia que opera en el ámbito municipal con representantes de todas las parroquias y con carácter voluntario, considerados la instancia de enlace para facilitar la comunicación entre la comunidad y el estado. Una vez seleccionados entran en un proceso de capacitación en las áreas socio-política, de desarrollo

personal, formulación de proyectos y estrategias de negociación. El número de miembros de un CPC depende de la densidad poblacional del municipio (a mayor densidad, más representantes).

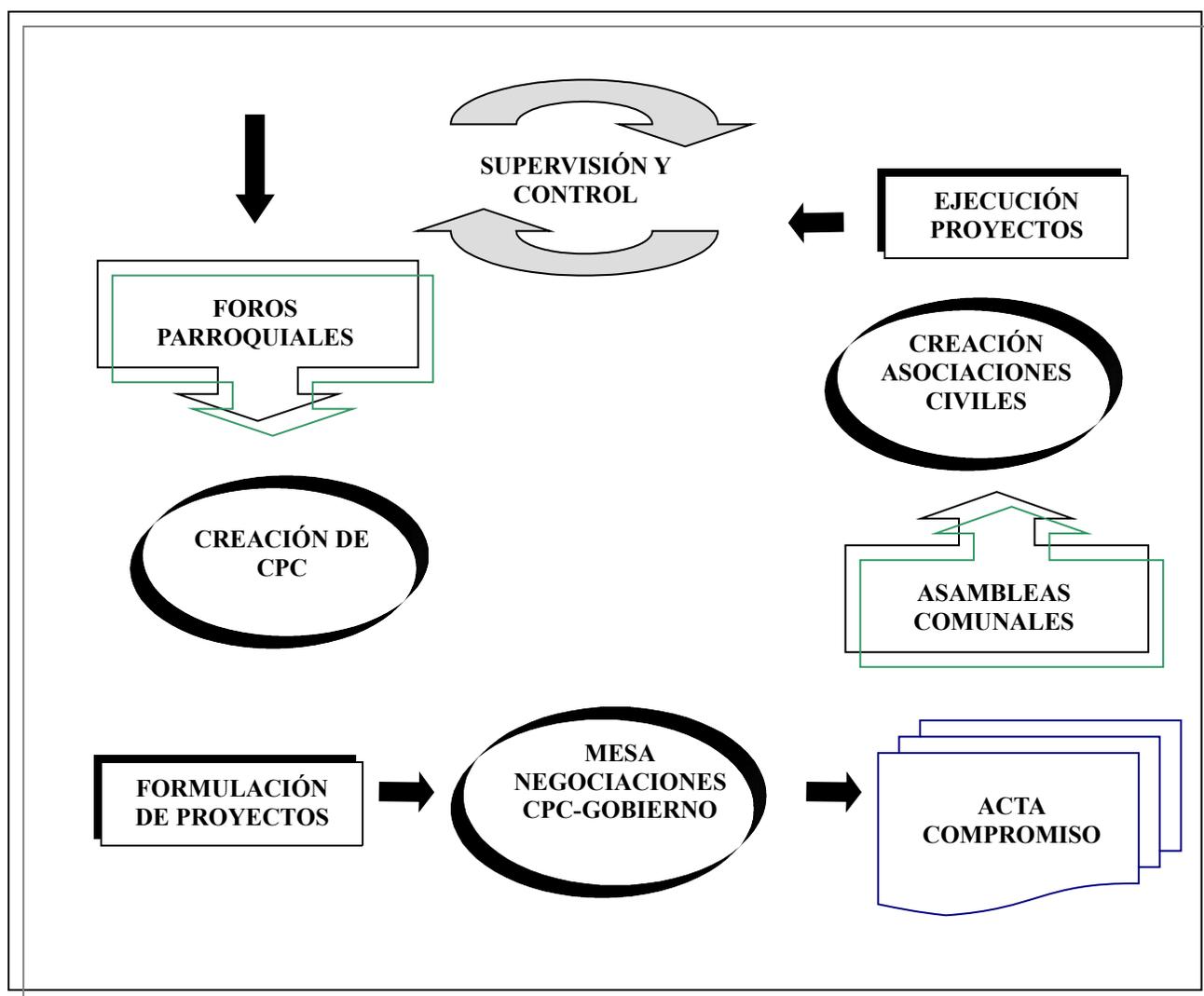


Figura 2 Representación gráfica del SIPP

Una vez al año se lleva a cabo un proceso de negociación o *Mesas de Negociación*, donde miembros de los CPC y promotores sociales concertan con los diferentes institutos y direcciones del gobierno regional la asignación de recursos para la ejecución de sus proyectos, previamente priorizados. Una vez negociados los proyectos, se firman actas de

compromiso y posteriormente se convoca a Asambleas Comunales para informar los resultados de este proceso.

En estas asambleas se decide quiénes serán los grupos de personas u organizaciones preexistentes que se encargarán de la ejecución y supervisión de los proyectos aprobados. Si se trata de un grupo de personas de la comunidad que no forman parte de una organización formal, éstas deben constituir una Asociación Civil (con la asesoría y apoyo de FUDESEM) con esa misión específica. Muchas veces han trabajado con asociaciones de vecinos y otras asociaciones preexistentes pero en la mayoría de los casos se han creado asociaciones civiles para tales fines.

4. PRINCIPALES HALLAZGOS

4.1. La medición del capital social: instrumentos utilizados

Los principales métodos de recolección de información que hemos utilizado para alcanzar nuestro objetivo de identificar mecanismos de generación de capital social han sido:

➤ Las entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a informantes clave, con el fin de conocer tanto de los elementos teóricos y operativos del programa, y su evolución, como para captar percepciones y actitudes de parte de los entrevistados con respecto a la implementación del mismo y a las respuestas de las comunidades donde se desarrolla.

Los principales aspectos *estructurales* del capital social (ver Tabla 1), como la cantidad y calidad de redes de interacción (o vida asociativa) y las relaciones horizontales y verticales (con agentes externos) se exploraron, básicamente, a través de dichas entrevistas. Fueron realizadas a funcionarios de FUDESEM, y a líderes y miembros de organizaciones comunitarias, con el fin de establecer: cuántas organizaciones existen en las comunidades estudiadas, cuales son sus características, cómo han sido las relaciones de las organizaciones de base con FUDESEM, con sus funcionarios, con la comunidad, cómo califican ellos la capacidad de acción de esas comunidades, y cómo han reaccionado ante el programa de participación.

➤ Una encuesta realizada a los promotores sociales de la Zona Altos Mirandinos (ver Anexo 2), para medir los aspectos estructurales arriba enumerados y también su percepción individual acerca de los lazos y nivel de compromiso cívico, en y con la comunidad donde

trabajan (y viven). La tasa de respuesta fue de un 70%, es decir, 3 promotores de 10 no respondieron la encuesta, aparentemente por razones de tiempo.

➤ Una encuesta realizada a una muestra representativa de dos comunidades -una rural y otra urbana- de la Zona Altos Mirandinos (ver Anexo 3). El cuestionario aplicado se utilizó para explorar fundamentalmente los aspectos *cognitivos* del capital social que aparecen en la Tabla 1, es decir, lo relativo a “normas de confianza” y grado de “compromiso cívico”, y también a la calidad y cantidad de “relaciones interpersonales”. Cabe destacar que la principal característica del cuestionario comparado con las entrevistas, es que arroja principalmente datos basados en opiniones personales, actitudes y valores individuales de los ciudadanos, que difícilmente pueden llegar a verse sesgados o a reflejar posiciones institucionales como es el caso de las entrevistas a oficiales públicos, a líderes y miembros de organizaciones.

En la *comunidad rural* el cuestionario se aplicó a un 18% de los hogares (un miembro por hogar) de dos caseríos vecinos pertenecientes a la Parroquia Altagracia de La Montaña. Estos dos asentamientos presentan leves pero significativas diferencias entre sí, sobre todo en cuanto a infraestructura y nivel sociocultural. En uno de los sectores los caminos no están asfaltados, las viviendas están muy distantes entre sí y gran parte de ellas son de materiales como tablas y bahareque. En el otro, en cambio, las viviendas están mucho más cerca unas de otras y en su mayoría son de bloques o ladrillos, los caminos son asfaltados, tienen un dispensario médico céntrico, una tienda, una venta de loterías, etc.

En la *comunidad urbana* se aplicó el cuestionario a un 15% de los hogares de una zona de escasos recursos muy cercana al centro de Los Teques. Aunque el sector está conformado principalmente por un conjunto de edificios, también se incluyeron en las encuestas a algunos vecinos del barrio que está al otro lado de la calle (aunque incluso tiene otro nombre), ya que las primeras encuestas realizadas en los apartamentos, en la sección correspondiente a “percepción de la localidad”, arrojaron que estas casas son consideradas parte de la misma comunidad.

Las variables de este estudio han sido determinadas utilizando varios criterios de selección. En primer lugar, se disgregaron las dos dimensiones del concepto en sus principales aspectos y éstos en variables, como ya mencionamos y mostramos en la Tabla 1. Al mismo

tiempo, se siguieron algunas recomendaciones de estudios empíricos previos y guías especialmente elaboradas para orientar a investigadores que quieran medir capital social (como los de Narayan y Pritchett, 1999; Narayan y Cassidy, 2001; The Social Capital Benchmark Survey 2000; Kirsh y MacCormack, 2001; y el módulo de capital social en el General Household Survey (GHS) de Gran Bretaña, 2000/2001), siendo cuidadosos en seleccionar las variables y preguntas que mejor se adaptaran al contexto venezolano y a lo que queremos medir en este estudio.

Por ejemplo, no se incluyeron variables que miden aspectos relativos a diferencias de razas, castas o religiones como es el caso de aquellos estudios desarrollados en los Estados Unidos, la India o África, porque consideramos que no constituyen problemas sociales relevantes en nuestro caso particular. Por otra parte, incluimos preguntas para que los entrevistados manifestaran si habían percibido cambios en la cohesión de la comunidad, la confianza, las normas de reciprocidad y el grado de participación de los miembros de estas comunidades en los últimos tres años, ya que obviamente no era posible medir el grado de capital social antes de la aplicación del programa de participación (antes de 1998) para compararlo con el actual.

A diferencia de otros cuestionarios, el nuestro incluye también preguntas concretas acerca del acceso a programas gubernamentales, qué información tiene el entrevistado al respecto, qué opina de los programas regionales, cuál es su percepción acerca de la atención que le prestan las instituciones públicas a su comunidad, etc. También se pregunta sobre intervenciones de ONGs.

4.2. ¿Mecanismos de “generación” de capital social?

Para algunos autores, como Harriss (2001), no es posible ‘construir’ el capital social. El afirma que todos los grupos sociales ya lo poseen y que el punto debe ser establecer contextos que permitan que la mayor cantidad de gente sea capaz de concientizar los potenciales de su capital social. Argumenta también que este fenómeno es “contexto-dependiente”, y que aunque puede haber un valor público en el concepto, esto no significa que el capital social que disfrutaban diferentes grupos de gente pueden simplemente sumarse en un puntaje total para una sociedad como un todo.

De acuerdo a nuestros hallazgos, este planteamiento pudiera ser válido. Las acciones emprendidas por FUDESEM en materia de participación, definitivamente han sido enfocadas hacia la construcción de capital social, aunque no haya sido utilizado precisamente este término. Esto lo vemos tanto a nivel de sus objetivos (ver Tabla 2), como de los mecanismos que han utilizado en la implementación del SIPP (creación de foros, mesas de negociaciones, asociaciones civiles). Los resultados han sido altamente positivos en términos de logros institucionales, mejoras físicas, de infraestructura, en las comunidades y, por ende de la calidad de vida de sus miembros, aumento de la capacidad de acción de las comunidades y grupos preexistentes, etc.

Promover en el individuo una actitud responsable en cuanto a sus deberes y derechos en la sociedad.

Promover y fortalecer a la comunidad organizada en su papel de intermediario entre individuo y Estado.

Estimular organizaciones civiles como proveedores alternativos de servicios.

Fomentar patrones de participación, asociación y autogestión en las comunidades.

Desarrollar programas sociales que involucren a los ciudadanos organizados en la búsqueda de soluciones prácticas a sus problemas cotidianos.

Tabla 2 Objetivos de FUDESEM como ente promotor del SIPP

Sin embargo, al menos en estos tres años, no parece haber cambios sustanciales en cuanto a la cohesión y el tejido social de las comunidades estudiadas o las normas de confianza y el compromiso cívico, según lo que hemos encontrado a través de las encuestas a las comunidades. Sí se reportan algunos cambios, pero pareciera ser más bien una toma de conciencia de algunos aspectos de la vida colectiva que la generación de nuevos lazos con sus respectivas normas y valores asociados. Aunque se han creado muchas asociaciones civiles en la región (la coordinación del SIPP reporta un total aproximado de 3.000 asociaciones), esto no parece ser un elemento significativo dentro de las comunidades que estudiamos.

Pero por otra parte, cabe mencionar, que en la Zona de Barlovento, donde las terribles inundaciones de finales de 1999 y principios de 2000 causaron daños muy serios a la

población (estas comunidades no se escogieron para el estudio por presentar esta característica particular, que las hace muy diferentes al resto del Estado), aparentemente ha habido resultados asombrosos en esta materia. Obviamente, el esfuerzo individual y social, y la motivación para organizarse han sido mayores y, asimismo, los resultados han sido excelentes. Por supuesto, que tendríamos que estudiar estas comunidades para saber si realmente ha habido cambios más sustanciales en materia de capital social, pero aparentemente así ha sido, y la razón fundamental reside en las características particulares del contexto para estos últimos años, validando el argumento de Harriss que afirma la dependencia entre capital social y contexto.

En términos de cambios en la cohesión comunitaria en nuestros casos de estudio, la investigación arroja resultados muy diferentes dependiendo de quienes perciben tal cohesión. La Tabla 3 resume las percepciones de los diferentes actores sociales. Todos los promotores sociales encuestados perciben que ha habido cambios positivos en sus comunidades, mientras que los líderes comunitarios y miembros de asociaciones civiles se quejan de observar “la misma apatía de siempre” por parte de los miembros de la comunidad y algunos mencionan hasta la presencia de desconfianza.

Por su parte, los individuos encuestados en las comunidades reflejan diferentes opiniones entre sí. Aunque la mayoría, tanto en la zona rural como en la urbana, reporta haber percibido algún cambio, no todos los cambios reportados son positivos (ver Gráfico 1). Encontramos que, en la comunidad rural el 45% de los casos dice percibir más unión y un 40% dice no percibir cambio, mientras que en la comunidad urbana el 60,7% reúne a aquellos que dicen percibir menos unión (28,6%) o la misma apatía (32,1%) , es decir, la mayoría tiene una percepción negativa de la cohesión comunitaria y de su evolución en los últimos tres años. Sin embargo, sólo en la comunidad urbana hubo gente que reportó notar “la misma unión de siempre” (3,6%). La Tabla 3 refleja sólo los valores totales de las dos muestras (rural-urbano), pero el Gráfico 1 muestra las diferencias entre la muestra rural y la urbana.

4.3. La creación de redes y el capital social regional

Estas diferencias de percepción entre los actores podrían reflejar simplemente la diferencia que existe entre ellos de acuerdo a su posición en el escenario comunitario. El promotor

<i>Variable</i>	<i>Promotores sociales</i>	<i>Líderes comunitarios/miembros de asociaciones civiles</i>	<i>Miembros de las comunidades</i>
<i>¿Perciben algún cambio?</i>	Todos perciben cambios	Todos, menos uno, perciben “la misma apatía de siempre” de parte de las comunidades	Percibe cambio 47,4% No percibe cambio 37,1% No sabe 17.5%
<i>Tipo de cambio percibido</i>	Positivo. En la confianza mutua, en la manera de pensar, en la unión de la gente, mejoramiento de las relaciones entre la gente.	El único cambio reportado se refiere al agradecimiento y la confianza de la comunidad hacia las personas que están trabajando en la asociación civil.	Menos unión 18,8% Igual de apáticos 22,9% Ningún cambio 18,8% Igual de unidos 2,1% Más unidos 37,5%

Tabla 3 Percepción de cambios en la cohesión de la comunidad

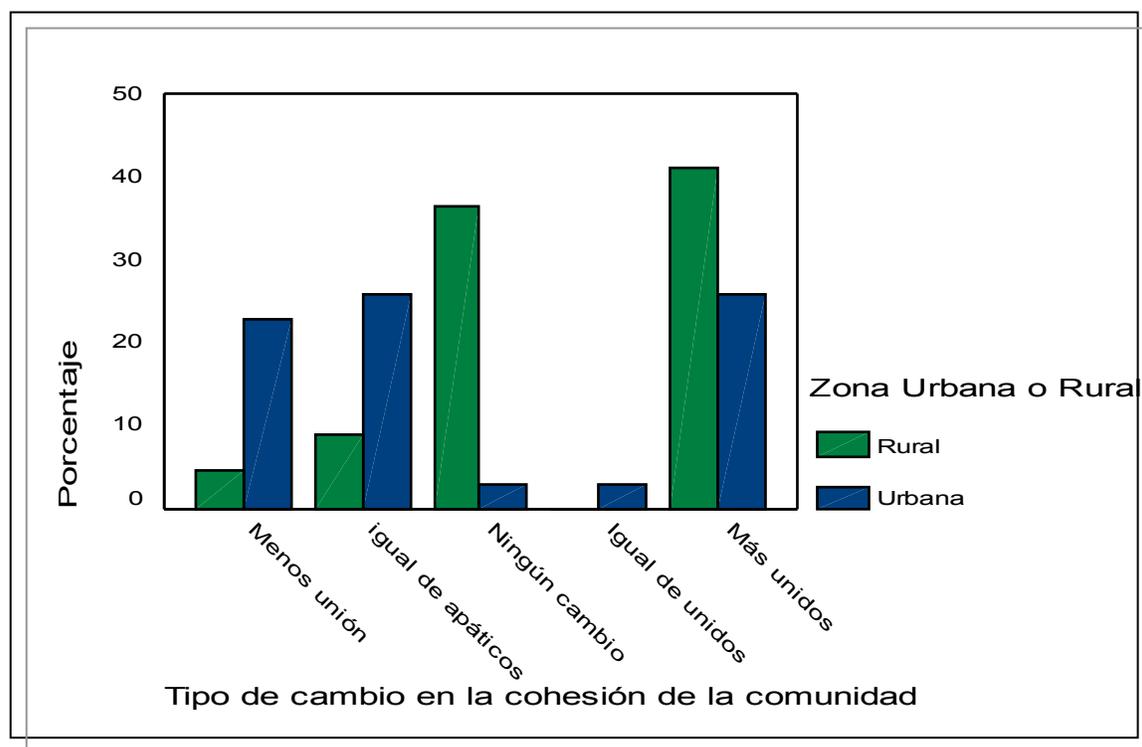


Gráfico 1 Percepción de cambios en la cohesión comunitaria. Comparación muestra rural y urbana

social tiene, obviamente, una visión geográfica más amplia y aunque vive en un sector de la misma zona, conoce diferentes comunidades, ha visto la creación de muchas asociaciones y ha formado parte de la creación de redes a nivel de parroquias, municipio, zona y región. La creación de una asociación en una comunidad, donde participan “los mismos de siempre”, puede no ser significativo para esa comunidad. Pero la red que ha sido creada a nivel de la parroquia a través del foro parroquial, a nivel municipal a través del CPC y a nivel de la región a través de las mesas de negociación es realmente significativa en términos de conexiones tanto horizontales como verticales. También podría ser el caso de un sesgo de parte de los promotores, al tener inevitablemente una visión y posición institucional que los compromete con el proceso. Tienen expectativas al respecto y pueden notar los cambios con más facilidad porque es parte de su trabajo.

ØPodríamos hablar, entonces, de que en este caso el capital social se ha visto más fortalecido en el ámbito regional que en el ámbito comunitario? Esto coincidiría con los planteamientos de Putnam (1993) con respecto a la eficiencia de los gobiernos regionales de Italia y su relación con el capital social. La creación de las redes y de los espacios de interacción habilitados para instrumentar la representación de los niveles más micro (foros, mesas), han sido mecanismos aparentemente efectivos en el fortalecimiento de un capital social que pareciera estar ubicado en un meso-nivel.

El tejido social ‘regional’ es en definitiva más denso ahora que antes de la implementación del proceso de negociación del SIPP. La razón fundamental puede ser que, sencillamente, el modelo aplicado en nuestro caso de estudio corresponde a una visión ‘regional’ de los procesos sociales que se han pretendido mejorar.

4.4. Las organizaciones comunitarias y su grado de madurez como indicadores de capital social

El número de organizaciones existentes en una comunidad determinada es indicador de la densidad del tejido social de la misma. A mayor cantidad de organizaciones se supone que mayor es el grado de compromiso cívico de los miembros de la comunidad, mayor la capacidad de acción y mayor el número de conexiones que existen entre sus habitantes. Sin embargo, no sólo el número sino la “madurez” de las organizaciones es importante, en tanto

el nivel de consolidación o madurez asegura su sostenibilidad en el tiempo y, por ende, la de las acciones emprendidas en función del bien colectivo.

En este estudio encontramos que la mayoría de las organizaciones encargadas de la ejecución y evaluación de proyectos financiados por FUDESEM, fueron asociaciones civiles creadas a partir de las asambleas comunales que se realizan durante el proceso de planificación participativa y con la misión específica de asumir la responsabilidad del proyecto aprobado. Entrevistas realizadas a miembros de siete asociaciones civiles de diferentes municipios y zonas del Estado Miranda, que recibieron recursos de FUDESEM para realización de obras menores de infraestructura en sus comunidades, arrojaron que todas las organizaciones, menos una, fueron creadas exclusivamente para ese fin y tienen un promedio de 2 años de haber sido creadas.

El promedio de miembros fundadores es 7, mientras que el promedio de personas que continúan en la asociación desde su creación es sólo 2. Sólo en una de las organizaciones quedan 6 de los 7 miembros que originalmente fundaron la organización y no por coincidencia es la única asociación que reportó haber sido creada con otro fin. Es la única que reportó haber sido creada para unir a la comunidad en busca de soluciones a los grandes problemas de infraestructura y servicios públicos que tienen, es decir, creada por iniciativa propia, y la única donde opinan que la comunidad ha reaccionado positivamente (muy agradecidos y más confianza mutua entre de la comunidad y los miembros de la asociación) ante las gestiones que la asociación ha estado realizando para el bien común. Todas las demás asociaciones se quejan de la apatía de la comunidad, y en algunos casos se quejan de desconfianza de parte de la comunidad hacia la asociación.

Aparentemente esta situación es común entre las asociaciones creadas a través del programa de participación. La pasividad se debe, fundamentalmente, a que no han recibido los recursos para desarrollar el proyecto aprobado y en su mayoría tienen entre uno y dos años esperando pasivamente la entrega de los recursos. A pesar de que han recibido capacitación de FUDESEM muchas sienten que necesitan más orientación, y otras simplemente no están motivadas para realizar otras actividades.

En nuestra comunidad rural, por ejemplo, existe una asociación civil creada en 1998 específicamente para la ejecución de proyectos con apoyo de FUDESEM. Su presidente

dice estar muy satisfecho con todo lo que ha significado la asociación para la zona (mejoras de infraestructura) y para él en lo personal (capacitación, cambio de forma de pensar). Sin embargo, no percibe cambios actitudinales de la comunidad hacia la participación en actividades que van en beneficio del colectivo. Después de haber sido fundada por 9 personas, quedan sólo tres (voluntarios) trabajando en la organización, “los mismos tres de siempre”.

Existen, además, en la zona seis organizaciones con otros fines: una para la administración de un transporte público, una para funcionamiento del ambulatorio, una deportiva, una para atención de niños relacionada con la Alcaldía, otra que agrupa a los productores de hortalizas y un Bancomunal (programa de FUDESEM).

La junta de vecinos del otro caserío –el más pobre de los dos que fueron estudiados- ha realizado gestiones solicitando reparación de vías, acueducto, alumbrado, ambulatorio, planificación familiar, bolsas de comida. Pero hasta ahora no han participado en las mesas de negociaciones ni han recibido respuestas concretas a sus solicitudes. Se sienten un poco “marginados” por los organismos públicos y esto se lo atribuyen a los problemas de las vías de acceso y a la falta de información.

Las reuniones de la junta con la comunidad son cada dos meses aproximadamente porque dicen que no vale la pena movilizarlos si no se ha materializado nada. En esta comunidad también se formaron cuatro grupos de mujeres para gestionar créditos ante el Banco de la Mujer (organismo nacional) pero estos grupos están “parados” hasta que el Banco no apruebe o desaprobe sus proyectos.

Según Pretty y Ward (2001), en la medida en que un grupo progresa hacia la madurez existe mayor posibilidad real de disponibilidad local de capital social. Ellos han desarrollado una tipología de la evolución del capital social manifestado en grupos (resumida en la Tabla 4), que comprende tres fases. La existencia de asociaciones pasivas, que no evolucionan y que no pasan de una primera fase (de reacción-dependencia) no asegura la presencia de un capital social significativo o de una sociedad civil más robusta. Es todavía probable que la organización desaparezca. En cambio, una vez alcanzada una etapa de conciencia grupal significativa los grupos son más propensos a establecer relaciones con otras organizaciones, a resistir amenazas de agentes externos y a tomar

Fase 1: Reacción-dependencia	Fase 2: Comprensión-independencia	Fase 3: Conciencia-interdependencia
Formación del grupo probablemente como <i>reacción</i> a una amenaza o crisis, o como resultado de la exhortación de una agencia externa	Creciente independencia combinada con <i>comprensión</i> de que hay nuevas capacidades emergiendo en el grupo	Es poco probable que retrocedan, y si lo hacen, los individuos en esta etapa ya habrán adquirido una nueva forma de ver el mundo y maneras de pensar que no se revertirán
Tienden a mirar hacia <i>atrás</i> , tratando de entender qué ha pasado	Tanto los individuos como el grupo tienden a mirar un poco más hacia <i>adentro</i> , comenzando a tener sentido de su nueva realidad. Los miembros están cada vez más dispuestos a invertir su tiempo en el grupo a medida que la confianza crece	El grupo tiende a mirar hacia <i>delante</i> , comprometido a darle forma a sus propias realidades. Las habilidades individuales de reflexión crítica combinadas con conceptualización abstracta significan que el grupo es ahora más dinámico y que esperan cambios
Hay algún reconocimiento con respecto a que el grupo tiene un valor propio, pero las <i>reglas y normas</i> tienden a ser <i>impuestas desde el exterior</i> o tomadas de otros grupos	El grupo comienza a <i>desarrollar sus propias normas y reglas</i> , y comienzan a establecer relaciones con otros grupos y darse cuenta de que el flujo de información hacia agencias externas puede ser muy beneficioso para el grupo	Los individuos tienden a ser un poco más conscientes del valor del grupo (el valor del capital social). Son capaces de <i>extender sus aprendizajes a otros grupos</i> y de iniciar nuevos grupos ellos mismos. Quieren permanecer bien conectados a agencias externas
Los individuos aún buscan <i>soluciones externas</i> al grupo y tienden a ser dependientes de facilitadores externos	Los individuos tienden a <i>experimentar más</i> y compartir resultados en la búsqueda de nuevas soluciones a los problemas existentes	Los grupos son más propensos a unirse a otras organizaciones, federaciones para alcanzar <i>metas más elevadas</i>
Hay miedo al cambio- en realidad los miembros quisieran que las cosas fueran como antes de presentarse la crisis y crearse el grupo	Los grupos son más fuertes y confiados pero todavía pueden eventualmente decaer si los miembros sienten que han alcanzado las metas iniciales y no quieren invertir más en alcanzar nuevas metas	Son lo suficientemente fuertes y confiados para resistir poderes y amenazas externos
Para grupos involucrados en desarrollo de tecnologías más sostenibles, la tendencia es eco-eficiencia para reducir costos y daños, pero aún sin el uso de componentes regenerativos	Comienzan a incorporar tecnologías regenerativas para hacer el mejor uso del capital natural, en vez de ser simplemente eco-eficientes	Los sistemas agrícolas comienzan a rediseñarse de acuerdo a principios ecológicos, no adoptando más nuevas tecnologías que encajen dentro del viejo sistema sino innovando para desarrollar sistemas completamente nuevos

Tabla 4 Tipología de la evolución de capital social manifestado en grupos. Adaptado de Pretty y Ward (2001)

iniciativas más innovadoras en función de mejorar su calidad de vida (fase de conciencia-interdependencia).

Una gran variedad de estudios sobre proyectos de desarrollo rural han mostrado que cuando la gente está bien organizada, y sus conocimientos y habilidades son sistemáticamente fortalecidos, aumentados e incorporados durante la planificación e implementación, entonces es más probable que ellos puedan sostener actividades aún después de haber terminado el proyecto (Pretty y Ward, 2001:210) y es allí donde el capital social tiene valor real para efectos del desarrollo sostenible.

4.5. La creación de relaciones sinérgicas en la ampliación del capital social

Otra razón para justificar la impresión de un aumento de capital social en la región, más que en las comunidades, es que la creación de relaciones sinérgicas públicas-privadas se ha dado básicamente en términos interinstitucionales (gobernación-organización comunitaria) con asociaciones recientemente creadas en el marco del programa, y entre funcionarios y líderes de la comunidad. Los mecanismos utilizados en el SIPP para promover y apoyar la participación, y para la provisión de recursos, servicios y programas, se dan principalmente a un nivel de comunidades organizadas aunque tal organización esté apenas comenzando. Quienes establecen en realidad nuevas conexiones, nuevas relaciones interpersonales, y las consolidan en el tiempo con las actividades del día a día, son los representantes de las organizaciones con los promotores sociales, facilitadores, jefes de zona y otros actores públicos.

Si la asociación a la cual pertenecen no está consolidada, estas relaciones no representan una escalada (“scaling-up”) hacia un nivel más alto por parte de la organización, como acotaba Evans (1996). Simplemente es una relación de enlace, gobierno-individuo, que aunque genera beneficios concretos para el colectivo no estrecha los lazos entre éste y los demás miembros de la comunidad.

En este caso, el almacenamiento individual de los aspectos cognitivos de un capital social en aumento se está dando en los individuos que ya forman parte de las organizaciones de base, mas el resto de la comunidad simplemente recibe el beneficio indirecto y directo de las obras o proyectos ejecutados, y sólo en algunos casos es informado acerca de lo que se

está realizando en la comunidad y de lo que está sucediendo en términos de participación y planificación de su propio desarrollo.

Prueba de esto es que, de acuerdo a nuestra encuesta a las comunidades, sólo un 29,8 % tiene información sobre los programas sociales de la Gobernación. Es decir, un 70,1 % dice no estar informado, y un 82,5% no sabe qué son los Comités de Participación Ciudadana (CPC). Sin embargo, el Gráfico 2 nos muestra que la gran mayoría respondió que la Gobernación es el organismo público que ha prestado más atención a su comunidad en los últimos tres años. Es decir, sí están conscientes de los beneficios que han recibido, pero no saben muy bien cómo, a través de cuáles medios, o gracias al esfuerzo de quienes¹.

Para aquellos pocos que saben de los CPC, sólo un poco más de la mitad (55,6%) dice haber notado cambios en la forma en que funciona la comunidad desde su creación, mientras que un 66,7 % dice haber visto mejoras en la calidad de vida de los vecinos desde que estos comités existen.

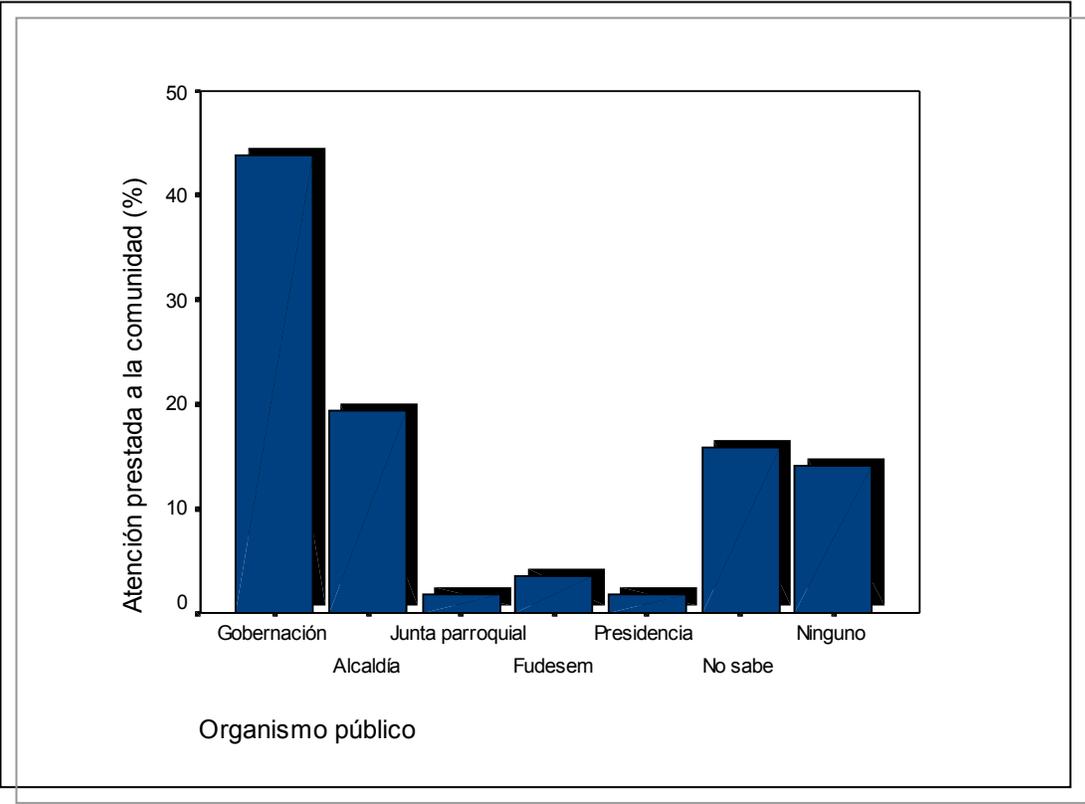


Gráfico 2 Organismo público que ha prestado más atención a la comunidad

Solamente un 24 % dice confiar en los funcionarios de la Gobernación, mientras que el resto no confía (33,3%) o manifiesta abiertamente no conocerlos (42%). Dado el alto porcentaje de desinformación con respecto al trabajo que realiza la Gobernación, la desconfianza de ese 33,3% muy probablemente está asociada a una desconfianza generalizada hacia las instituciones públicas, más que a algunos funcionarios en particular, o desconfianza específica.

5. LA DIMENSIÓN COGNITIVA: CONFIANZA Y COMPROMISO CÍVICO

5.1. La relación entre Participación y Capital social

Existe un factor común fundamental entre participación y capital social: el *comportamiento cooperativo*. En otras palabras, la cantidad de capital social disponible influye en la capacidad de actuar cooperativamente. Si esto es así, entonces, a mayor cantidad de capital social mayor será la participación de la comunidad en la resolución de problemas comunes, como resultado de una mayor capacidad de acción colectiva.

Sin embargo, haciendo un análisis más profundo encontramos que el sentido de la relación entre ambos conceptos no parece ser de una sola vía. En primer lugar, el grado de participación (bajo o alto) mostrado por una comunidad puede considerarse un *efecto* o resultado de la magnitud del capital social que ésta posea. Al mismo tiempo, las experiencias de cooperación o participación podrían más bien constituir un *determinante* de su stock de capital social en lo sucesivo. E igualmente válido sería plantear que tal capacidad de acción colectiva es un *indicador* de la cohesión existente entre los vecinos, la confianza y el grado de conexión entre ellos, es decir un *componente* del capital social.

En fin, a simple vista, la relación entre ambas nociones pareciera ser tan estrecha que resulta difícil de analizar. En todo caso, si hay participación de los miembros de la comunidad en el desarrollo de un proyecto, en la movilización colectiva para solucionar algún problema que afecta a todos, en eventos ordinarios o extra-ordinarios de la comunidad, sin necesidad de la intervención de agentes externos, entonces podríamos hablar de una comunidad que se comunica, que está conectada y cuyo stock de capital social es grande.

Ahora bien, ¿cómo medir el grado de participación de los miembros de una comunidad para poder inferir acerca de diferentes grados de capital social? En primer lugar, el tipo de participación y la motivación que lleva a una persona a ‘participar’ o cooperar en algo, es muy diferente dependiendo de la meta planteada. La participación política tiene un sentido muy diferente a la participación en actividades culturales organizadas en la comunidad, o a la limpieza de las áreas comunes del sector. En nuestro estudio, hemos explorado la participación comunitaria mezclando preguntas con respecto a diferentes tipos de actividades (ver Tabla 5).

<i>Variable</i>	<i>Comunidad Rural</i>	<i>Comunidad Urbana</i>
<i>Cree que se mantiene bien informado sobre asuntos de la comunidad</i>	Si 40,9% No 59,1%	No Si 48,6% No 45,7% Regular o nosabe 5,7%
<i>Cree que puede influir en las decisiones que afectan a su comunidad</i>	Si 72,7% No 22,7% No sabe o regular 4,5%	Si 60% No 34,3% No sabe o regular 5,7%
<i>Frecuencia con que ha prestado algún servicio a la comunidad en los últimos dos años</i>	Con mucha frecuencia y con frecuencia 54,5% Casi nunca o nunca 45,4%	Con mucha frecuencia y con frecuencia 42,9% Casi nunca o nunca 57,1%
<i>Asistencia a reuniones para tratar asuntos de la comunidad</i>	Con mucha frecuencia y con frecuencia 55% Casi nunca o nunca 45%	Con mucha frecuencia y con frecuencia 45,5% Casi nunca o nunca 54,5%
<i>Asistencia a reuniones de grupos a los que pertenece automáticamente (como sociedad de padres, asociación de vecinos)</i>	Con mucha frecuencia y con frecuencia 68,2% Casi nunca o nunca 31,8%	Con mucha frecuencia y con frecuencia 60% Casi nunca o nunca 40%
<i>Asistencia a eventos organizados por la comunidad</i>	Con mucha frecuencia y con frecuencia 63,6% Casi nunca o nunca 36,4%	Con mucha frecuencia y con frecuencia 29,4% Casi nunca o nunca 70,6%

Tabla 5 Algunas preguntas para la medición del grado de participación comunitaria

Una de ellas es concretamente la frecuencia con la que una persona presta algún servicio a la comunidad en su tiempo libre. Los de la muestra rural aparentemente prestan servicios con más frecuencia que los de la muestra urbana. Para todas las variables de frecuencia a asistencia a reuniones, la mayoría de los encuestados de la muestra rural asiste con frecuencia o mucha frecuencia, mientras que la mayoría de la muestra urbana no asiste nunca o casi nunca (con excepción de las reuniones de grupos a los que pertenece automáticamente).

Sin embargo, la diferencia entre los porcentajes de frecuencia no es significativamente grande, por lo que hemos construido un índice de participación donde a mayor grado de participación, mayor es el puntaje otorgado². Este índice de participación incluye las respuestas a preguntas sobre asistencia a reuniones comunitarias (preguntas de la Tabla 5) y pertenencia a asociaciones o grupos (ver Tabla 6). En un rango que va de -14 a +14, la comunidad urbana presenta un 62,9 % de encuestados con índices por debajo de 0, es decir con índice negativo, y un 17,1 % con índices por encima de +6, es decir con índices de participación que podrían considerarse altos. Mientras que la comunidad rural muestra exactamente un 54,5 % con índices negativos y un 36,4 % por encima de +6 (casi el doble de gente que en la urbana). Aunque las mayorías de ambas muestras tienen índices negativos, la comunidad urbana presenta niveles de participación comunitaria más bajos.

<i>Variable</i>	<i>Comunidad Rural</i>	<i>Comunidad Urbana</i>
<i>Pertenencia a grupos</i>	El 27,3% pertenece a algún grupo	El 14,3% pertenece a algún grupo
<i>Pertenencia a más de un grupo</i>	El 50 % de los que pertenecen forman parte de más de uno (2 y 3 grupos)	El 20% de los que pertenecen forman parte de más de uno (a 2 grupos)
<i>Cargos directivos</i>	El 66,7% tiene cargo directivo	Sólo el 25% tiene cargo directivo
<i>Tipo de grupo</i>	Deportes, asociación de vecinos, administración de transporte público	Educación, Salud y Religión

Tabla 6 Pertenencia a asociaciones o grupos

En cuanto a participación política, por el contrario, la muestra urbana presenta mayores niveles de participación (ver Tabla 7). Un 61,8% votó en todas las últimas elecciones

(nacionales, regionales, locales, referéndum) mientras que sólo el 50% de la rural lo hizo. El porcentaje de abstención en la población rural también es mayor (un 36,4% no votó en ninguna, mientras que sólo un 26,5% de la urbana no lo hizo).

<i>Variable</i>	<i>Comunidad Rural</i>	<i>Comunidad Urbana</i>	<i>General</i>
<i>Votó en las últimas elecciones (nacionales, regionales, locales, referéndum)</i>	50% votó en todas y 36,4% en ninguna	61,8% votó en todas y 26,5% en ninguna	57,1% votó en todas y 30% en ninguna
<i>Tiene interés en el acontecer político del país</i>	68% si tiene interés 18,2% no tiene interés 13,6% nosabe	71,4% si tiene interés 22% no tiene interés 5,7% no sabe	70% si tiene interés 21% no tiene interés 8% nosabe
<i>Participación en marchas o protestas</i>	Un 10% asistió	Sólo un 5,9% asistió	7,4% asistió 92,6% no asistió

Tabla 7 Participación política

Los niveles de voluntariado formal han resultado ser bajos en ambas muestras (sólo un 15% ha hecho trabajo voluntario en los últimos 2 años). Mientras que los de ayuda informal son altos (un 70,2 % ha prestado ayuda o hecho donaciones en los últimos seis meses) y focalizados principalmente en el mismo sector donde viven (53,3 % a personas y 3,3 % a organizaciones).

Al incluir estos datos en un índice general de *compromiso cívico*, que incluye el índice de participación más los grados de participación política, voluntariado y ayuda informal, los valores de la zona urbana permanecen casi iguales, pero el porcentaje de gente con índices altos (por encima de +7) en la zona rural descienden del 36,4% al 27,3 %. Un 62% de la muestra urbana y un 50% de la rural presentan falta de compromiso cívico (o índices negativos). Y si dividimos los valores en tres categorías que representen los niveles “bajo”, “medio” y “alto” de compromiso cívico, tenemos la siguiente distribución

<i>Zona</i>	<i>Índice bajo (entre -18 y</i>	<i>Índice medio</i>	<i>Índice alto (entre +7 y</i>
-------------	---------------------------------	---------------------	--------------------------------

	-7)	(entre -6 y +6)	+18)
<i>Rural</i>	27,3 %	45,4%	27,3%
<i>Urbana</i>	31,4%	51,5%	17,1%

Tabla 8 Distribución de índice de compromiso cívico de ambas muestras

Ambas poblaciones presentan predominancia de índices medios de compromiso cívico. Luego, la muestra rural tiene la misma proporción en índices bajos y altos, pero la urbana tiende más hacia el nivel bajo. Por otra parte, los valores individuales más bajos se encontraron entre la muestra urbana (-19, -18), y el más alto entre los encuestados de la zona rural (+20).

5.2. Sociabilidad y Confianza

Los resultados de la encuesta en cuanto a sociabilidad muestran que en la zona rural la gente se relaciona más entre sí, sin que esto signifique que haya mejores relaciones o más confianza. Un 72,7 % de los encuestados en la zona rural dicen conocer a todos sus vecinos, un 22% a casi todos y apenas un 4,5 % a pocos. Mientras que en la comunidad urbana sólo un 11% piensa que conoce a todos, y la mayoría se concentra en “casi todos” y “pocos” (ver 3). Pero, independientemente de cuánta gente conocen, la mayoría de los encuestados de ambas zonas piensan que su comunidad no es un sitio donde los vecinos se preocupan los unos por los otros. El 60% de los que viven en la localidad urbana dice no tener “ningún” amigo en la zona, y el 67% de la rural dice tener “entre tres o cuatro” o “más de cinco”. La proporción de personas que dice confiar en “pocos vecinos” es muy parecida en ambas zonas (59% en la rural, 48% en la urbana), pero en la urbana casi el doble de las personas dicen que definitivamente “no confían en sus vecinos” (13% rural, 28,6 % urbana).

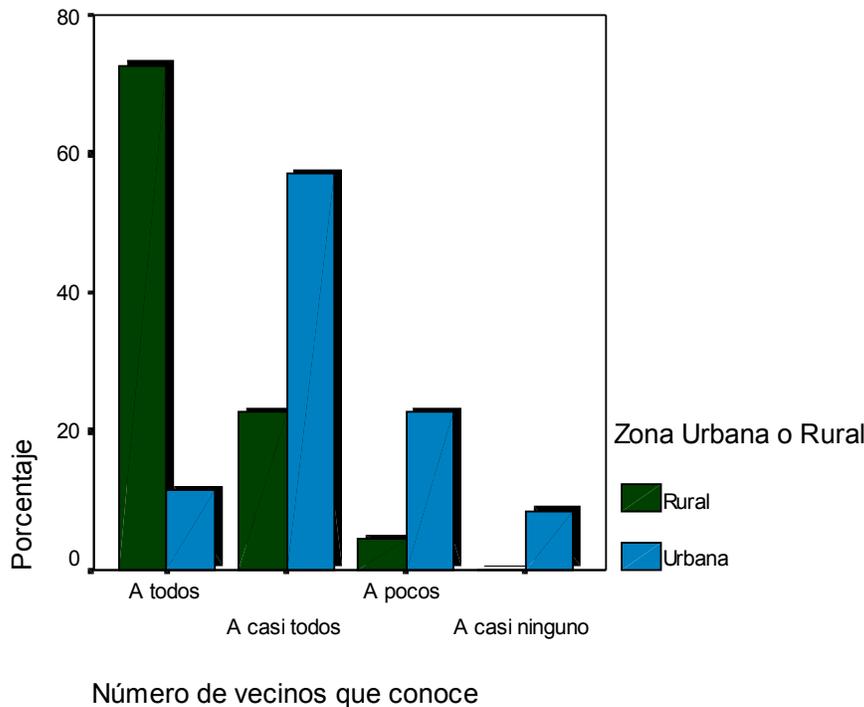


Gráfico 3 Número de vecinos que conoce

6. CONCLUSIONES

Según lo observado en este estudio, el capital social pareciera no poder ‘crearse’, al menos no de manera tan sencilla como puede serlo el propiciar la creación de redes y asociaciones civiles en una comunidad. En el corto plazo, los incentivos –como la asignación de recursos para el desarrollo de proyectos concretos- pueden funcionar para promover cambios de comportamiento y generar algún tipo de acción colectiva y organización, mas no cambios de actitudes a largo plazo. Una vez que desaparece el incentivo o no hay muestras inmediatas de que en realidad el incentivo llegará, el comportamiento deseado desaparece.

La solidez de las relaciones interpersonales, de la confianza entre vecinos, entre amigos y hacia agentes externos, e incluso la madurez de las organizaciones comunitarias, dependen en gran medida de su evolución en el tiempo. La inversión en mejorar las habilidades de la gente que pertenece a organizaciones de base debe ser una actividad a largo plazo.

Los hallazgos sugieren que la consolidación de organizaciones de base preexistentes es mucho más importante para el fortalecimiento del capital social en el ámbito comunitario que la creación de nuevas asociaciones con apoyo o incentivo externo. La creación de nuevas asociaciones sí representa un aumento en la *cantidad* de relaciones, mas no asegura el mejoramiento de la *calidad* de relaciones. Sin embargo, la creación de redes es un insumo importante para el “stock de capital social”, más que todo a un meso-nivel.

Por ejemplo, el Foro Parroquial, más allá de ser un espacio para el diálogo entre organizaciones de la comunidad, es una red de nuevas conexiones interinstitucionales e interpersonales que nutren el tejido social, en principio, en términos de “cantidad” de relaciones. Es, por una parte, una nueva asociación en si misma que se suma a las organizaciones ya existentes en esa comunidad, y por la otra, representa un aumento significativo de contactos para cada una de las personas que participan en las organizaciones que forman parte del foro.

Otro aspecto que suele confundirnos en cuanto a su aporte a los procesos de cambio social es la participación. Que la gente participe no quiere decir que se está creando o reforzando el capital social, o que existe un gran “stock” de capital social. La participación de unas cuantas personas pueden estar cerrando las puertas para que participen otros y excluyendo a aquellos que nunca han sido llamados a participar. Fue muy común la respuesta, tanto en las entrevistas como en las encuestas, que en la comunidad siempre trabajan los mismos: “las mismas 3 personas”. Esto quiere decir que en su gran mayoría los miembros de la comunidad en realidad no participan aunque puedan existir mecanismos de escucha y de participación genuina. Por el contrario, podría estarse creando una especie de círculo vicioso que genera exclusión dentro de las comunidades.

Las razones de esta exclusión pueden ser muchas, entre las cuales están que los demás no participan simplemente por falta de motivación, por falta de información, porque la costumbre es que otros lo hagan, o porque piensan que ellos no son necesarios o no son capaces. Invertir mucho tiempo y esfuerzo en medir niveles de participación o en la construcción de indicadores de participación genuina, puede no ser tan importante como la necesidad de determinar qué motiva a la gente a participar o no, cómo difundir mejor la

información sobre las actividades en la comunidad o cómo superar aquellos obstáculos que desmotivan a las personas.

El estudio nos mostró que el SIPP puede ser un excelente ejemplo de participación genuina, sin embargo muy pocas personas de ambas comunidades saben del SIPP, de los CPC o de los programas socioeconómicos de FUDESEM y sus beneficios.

Uno de los principales logros del programa en materia de capital social ha sido el establecimiento de lazos que traspasan la división pública-privada. El SIPP constituye un excelente ejemplo de cómo crear relaciones sinérgicas gobierno-comunidad, pero se debe tener claro cuál es la naturaleza de estas relaciones, para qué y quiénes son útiles, y qué beneficios reales representan en términos de sostenibilidad de las acciones de desarrollo que pueden emprenderse sobre esta base. Una de las principales observaciones ha sido que las instituciones gubernamentales (y otras instituciones), fundamentalmente sus funcionarios y actores políticos, tienen un lugar determinado en la estructura de relaciones de la comunidad.

Por último, la comunicación en sus diferentes formas ha resultado ser un aspecto importantísimo en nuestros hallazgos. Hemos visto cómo la desinformación puede excluir determinadamente, no a algunas minorías, sino a las mayorías, de participar en procesos de transformación social, en la creación de nuevas relaciones y redes de intercambio, en cambios de paradigmas acerca de sus propias capacidades y en las relaciones con los entes públicos, en capacitación y programas sociales en general.

6.1. Implicaciones para el diseño de políticas públicas y recomendaciones para futuras investigaciones

Una de las conclusiones que consideramos importantes para efectos de trabajos posteriores, tanto en el diseño de políticas como en diagnósticos previos a la implementación de acciones o a trabajos académicos, es que el aspecto correspondiente a la vida asociativa de una comunidad no puede ser explorado sólo a través de encuestas individuales que nos suministren indicadores de membresía o de horas de voluntariado, como hasta ahora han sugerido los estudios empíricos en materia de capital social. Debe explorarse a nivel de las organizaciones, para determinar cuántas existen e identificar características importantes de las mismas como número de miembros, edad de la organización, estructura, sistemas de

incentivos para los voluntarios, motivaciones, tipos de conexión que existen en el tejido local y hacia afuera, y niveles de madurez, definidos en términos de su potencial para sostenerse en el tiempo. Se sugiere la elaboración de instrumentos para el estudio de estas variables. Sólo así se puede tener una idea de cuál es la capacidad de acción real de una comunidad y de cómo potenciar su capital social.

Entre las preguntas que quedarían en el aire para futuros trabajos están ¿Pueden o deben las agencias externas crear condiciones para propulsar la madurez de las organizaciones cuando se registra que hay poco capital social? ¿Cómo pueden éstas proceder mejor para alentar transformaciones que lleven al progreso sostenido?

El tema de la difusión de información debe ser punto obligado en cualquier agenda de desarrollo y también de investigación. Pero debe tratarse de una difusión focalizada, utilizando los medios apropiados para llegar a las personas que en realidad necesitan la información. La difusión a través de los medios de comunicación masiva (como el periódico, la radio o la televisión) es, a veces, infructuosa si las personas que viven en las zonas rurales y que son los más necesitados de los programas sociales, no tienen acceso a esos medios, y ni siquiera tienen acceso fácil a espacios que faciliten la comunicación con sus vecinos.

El terrible efecto de las grandes distancias entre campesinos, por ejemplo, en el fortalecimiento del capital social queda evidenciada una vez más. La calidad de las vías de acceso, la disponibilidad de medios de transporte público adecuados, la instalación de servicios como el teléfono, la electricidad, etc. son todos recursos tangibles que definitivamente propician el fortalecimiento del capital social, especialmente entre miembros de una misma comunidad y cuya provisión debe ser siempre considerada como vital con miras a lograr mejoras de infraestructura y calidad de vida, pero también y, en términos muy relevantes, de fortalecimiento de las estructuras sociales.

7. BIBLIOGRAFÍA

- COLEMAN, J. S. (1990) *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Harvard University Press.
- DAVIS, J.E. (1991) *Contested Ground: Collective Action and the Urban Neighborhood*, Ithaca: Cornell University Press.
- EVANS, P. (1996) "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence of Synergy", *World Development*, 24 (6), 1119-1132.
- FUDESEM (2000) "La Experiencia de Participación en Miranda: El Sistema de Planificación Participativa (SIPP)", Los Teques, mimeo.
- GABRE-MADHIN, E. Z. (2001) "Market Institutions, Transaction Costs, and Social Capital in the Ethiopian Grain Market", *Research Report 124*, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- HARRISS, J. y P. De Renzio (1997) "Missing Link or Analytically Missing? The Concept of Social Capital", *Journal of International Development*, Special Issue on Social Capital, vol.9 (7).
- HARRISS, J. (2001) "Social Capital Construction and the Consolidation of Civil Society in Rural Areas", *Working Paper Series*, No.00-16, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science, London.
- KIRSH, A. and McCormack (2001) "Differences in Giving and Volunteering Data", en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Volumen 30, No. 3, Sept. 2001.
- KRISHNA, A. (2000) "Creating and Harnessing Social Capital", en P. Dasgupta y I. Serageldin (comps.), *Social Capital: A multifaceted perspective*, The World Bank: Washington, D.C.
- MADRID, Norma (2002, en prensa) "The Role of Communication in Urban Communities", en C. Gandelsonas (comp.), *Communicating for Development*, Londres: ITDG Publishing.
- NARAYAN, D. y M. F. Cassidy (2001) "A Dimensional Approach to Measuring Social Capital: Development and Validation of a Social Capital Inventory", en: *Current Sociology*, vol. 49 (2), pp. 59-102
- NARAYAN, D. y L. Pritchett (1999) "Cents and Sociability: Household Income and Social Capital y rural Tanzania", World Bank
- NEWTON, K. (1997) "Social capital and democracy", *American Behavioural Scientist*, vol.40, núm.5, pp. 575-586
- OSTROM, E. (2000) "Social Capital: A fad or a fundamental concept?", en P. Dasgupta y I. Serageldin (comps.) *Social Capital: A multifaceted perspective*, The World Bank: Washington, D.C.
- PORTNEY, K. y J. Berry (1997) "Mobilizing Minority Communities: Social Capital and Participation in Urban Neighborhoods", en: *American Behavioral Scientist*, vol.40, núm.5, pp. 632-644.
- PRETTY, J. y H. Ward (2001) 'Social Capital and the Environment', *World Development*, Vol.29 (2), pp. 209-227

- PUTNAM, R. con R. Leonardi y R. Nanetti (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- PUTZEL, J. (1997) "Accounting for the Dark Side of Social Capital: Reading Robert Putnam on Democracy", *Journal of International Development*, Vol. 9 (7).
- SANDEL, M. J. (1984) "The Procedural Republic and the Unencumbered Self", *Political Theory*, 12, 81-96.
- SERAGELDIN I. y C. Grootaert (2000) "Defining social capital: an integrating view", en P. Dasgupta y I. Serageldin (comps.), *Social Capital: A multifaceted perspective*, The World Bank: Washington, D.C.
- TURNER, J. (2000) "The formation of social capital", en P. Dasgupta y I. Serageldin (comps.), *Social Capital: A multifaceted perspective*, The World Bank: Washington, D.C.
- UPHOFF, N. (2000) "Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation", en: P. Dasgupta y I. Serageldin (comps.), *Social Capital: A multifaceted perspective*, The World Bank: Washington, D.C.
- WIDNER, J. y A. Mundt (1998), "Researching Social Capital in Africa", *Africa*, 68(1), 1-24.
- WILSON, J. y M. Musick (1997) "Who Cares? Toward an Integrated Theory of Volunteer Work", *American Sociological Review*, 62, 694-713.

¹NOTAS

Cabe resaltar que las comunidades estudiadas fueron sugeridas, entre otras, por los funcionarios de FUDESEM, tomando en cuenta que en estos sectores se están aplicando los programas y se se está desarrollando el SIPP desde el año 1998. El programa Bancomunales ha tenido particular éxito en la zona rural, donde ya existen 3 grupos. Y el miembro del CPC que representa a la Parroquia Altagracia de La Montaña vive en un caserío vecino a los dos en estudio.

² En realidad se calculó un índice de *compromiso cívico* con puntajes que van de +2 a -2 por cada respuesta a las preguntas relacionadas con este aspecto, dependiendo de si representan un grado positivo o negativo de compromiso. Hemos combinado las respuestas a las preguntas correspondientes a: participación política, participación comunitaria, membresía, ayuda y voluntariado.