



Participación Ciudadana
en la Gestión Pública

Módulo 2 Herramientas
para analizar la participación
ciudadana en las políticas
públicas

Unidad 2.3
Participación ciudadana y
tipos de capital social





Autora: María Mercedes Di Virgilio

Tutora del curso: María Fernanda Potenza Dal Masetto

Coordinadora del curso: María Mercedes Di Virgilio

7^{ma} Edición
Marzo 2013

Este documento es propiedad intelectual del Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) y del Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES). Cualquier reproducción parcial o total de este documento debe ser informada a: PID-INDES@iadb.org

Índice

Módulo 2: Herramientas para analizar la participación ciudadana en las políticas públicas	4
Unidad 2.3: Participación ciudadana y tipos de capital social	4
¿Qué es el capital social?	5
Fuentes e infraestructura	5
Tipos de acciones	6
Consecuencias y resultados	6
Tipos de capital social	8
Capital social de unión	8
Capital social de puente	8
Capital social de escalera	9
Analizando los tipos de capital social que promueve un programa público	10
En síntesis.....	13
Bibliografía	14

Módulo 2: Herramientas para analizar la participación ciudadana en las políticas públicas

Objetivo general del módulo

- Proveer diferentes herramientas que ayuden a analizar críticamente las posibilidades y limitaciones de diferentes tipos de estrategias públicas orientadas a generar participación ciudadana.

Unidad 2.3: Participación ciudadana y tipos de capital social

Objetivo

- Identificar y analizar los diferentes tipos de capital social que las experiencias de participación ciudadana pueden (o no) promover.

¿Por qué retomar el concepto de *capital social* en el análisis de procesos de participación ciudadana? Nos parece importante retomar este concepto por distintas razones conectadas entre sí. En primer lugar porque la literatura (en particular aquella generada por organismos multilaterales) relaciona la *participación ciudadana* al *desarrollo de capital social*. En segundo lugar, esta hipótesis extendida ha dado lugar, a su vez, a una redefinición de los enfoques de las políticas públicas, en general, y sociales, en particular, en la medida en que han puesto en el centro del debate la importancia de los lazos sociales, las formas de solidaridad y cooperación. Una tercera cuestión tiene que ver con que estos nuevos enfoques hechos realidad en intervenciones han generado efectos (positivos y negativos) en las comunidades, acerca de los cuales

nos parece necesario problematizar.

Estas tres razones hacen necesario retomar el concepto de *capital social* y preguntarnos acerca de cuáles son las contribuciones que desde la política pública podemos hacer a su desarrollo.

¿Qué es el capital social?

Está ampliamente aceptado que los individuos y los grupos manejan recursos intangibles que pueden ser considerados “capitales”, es decir, activos cuya movilización permite lograr mejores resultados en emprendimientos y estrategias que lo que habría sido posible en su ausencia. Ahora bien, existe una gran diversidad de definiciones del concepto de *capital social* y de posiciones respecto de su aplicación a las políticas públicas.

Arriagada (2006) propone una revisión de las diferentes acepciones de este concepto e identifica tres componentes básicos en la mayoría de ellas:

- las fuentes y la infraestructura del capital social;
- los tipos de acciones; y
- las consecuencias y resultados.

Fuentes e infraestructura

Es aquello que hace posible el nacimiento y consolidación del capital social. Algunos autores destacan los determinantes cognitivos, esto es, los vínculos emocionales, valores y creencias que favorecen la acción colectiva. Por su parte, otras perspectivas hacen foco en los determinantes que impone la estructura social (capital social que nace

de interacciones sociales que generan reglas del juego y normas institucionalizadas). En el primer caso, se destaca la dimensión subjetiva del capital social, asociada a una visión culturalista. En el segundo caso, en cambio, se subraya la dimensión objetiva, ligada a una visión sociológica.

Tipos de acciones

Esta infraestructura puede hacer posible *acciones individuales* o bien *acciones colectivas*. En el primer caso, el capital social se relaciona con la generación de redes personales, mientras que en el segundo se lo vincula con procesos de asociatividad.

Consecuencias y resultados

Las consecuencias y resultados positivos del capital social se vinculan al empoderamiento, la generación de ciudadanía, el pluralismo y la democratización de las sociedades. Por su parte, sus aspectos negativos se asocian a la lucha por el control de recursos escasos, lo que configura patrones de inclusión y exclusión social.

En síntesis, retomando aspectos tratados por diversos autores, Arriagada (2006) propone la siguiente definición de *capital social*:

Capital social es "un recurso intangible, que permite a personas y grupos la obtención de beneficios por medio de relaciones sociales dotadas de confianza, reciprocidad y cooperación".

Partiendo de esa definición, ahondemos en algunos otros conceptos relacionados, con el propósito de identificar claramente *qué es y qué no es capital social*.

Conceptos asociados	¿Qué es y qué no es capital social?	
Relaciones sociales	Capital social supone relaciones formales o informales, que tienen cierta permanencia y regularidad, basadas en lazos de confianza, cooperación y solución conjunta de problemas.	No todas las relaciones sociales tienen capital social.
Conflicto/ armonía	Capital social entraña negociación y conflicto como elementos que contribuyen a su renovación y reproducción.	Capital social no involucra esencialmente armonía.
Participación social	Capital social considera iniciativas o proyectos de bien común, originados en una motivación social y territorial que incide en la vida comunitaria.	La participación social puede involucrar acciones individuales sin extensión de beneficios a un colectivo mayor.
Empoderamiento	Capital social implica control y acceso de recursos de un colectivo, en un proceso de empoderamiento compartido.	El empoderamiento individual es parte del capital humano.
Asociatividad	Capital social supone organizaciones que operan sobre la base de la cooperación, principios democráticos, equidad en el reparto de beneficios, reglamentos y compromiso interno.	Muchas organizaciones tienen carácter meramente instrumental: su mera existencia no es sinónimo de capital social.
Redes sociales	Una red social posee capital social cuando tiene la capacidad de ampliar el espectro de recursos de cada uno de los agentes que la componen, poniendo la experiencia propia a disposición de otros para el logro de objetivos y metas comunes.	No todas las redes sociales tienen capital social.

Fuente: Arriagada, 2006.

Tipos de capital social

En la literatura sobre esta temática se diferencia entre tres tipos de capital social:

- capital social de unión;
- capital social de puente; y
- capital social de escalera.

Capital social de unión

Se refiere a las relaciones horizontales que se establecen entre personas con condiciones de vida similares. Involucra nexos con pocas personas y, en términos geográficos, tiende a implicar a quienes viven muy cerca.

Ejemplos de capital social de unión son las redes familiares, de amistad cercana y de vecindad/comunidad.

Capital social de puente

Se refiere a los lazos que conectan individuos de diferentes grupos (étnicos, sociales, laborales) e implican vinculaciones horizontales con personas en situaciones similares en términos económicos o de poder. Se encuadran en esta categoría las formas federativas de asociación, las alianzas regionales o nacionales que generan vínculos con otras personas o instituciones más allá de la comunidad próxima.

Entre los casos de capital social de puente encontramos las redes organizacionales de juntas vecinales, de comunidades de campesinos o de sindicatos de trabajadores en una determinada rama de actividad económica.

Capital social de escalera

Se refiere a las redes entre grupos y personas de distinta identidad y diferentes grados de poder sociopolítico. Se trata de lazos verticales medianamente consolidados entre los grupos de bajos recursos y personas o grupos en posiciones de influencia en organizaciones formales (agencias públicas, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales). Este tipo de capital social facilita el acceso a esferas políticas, a los lugares de toma de decisiones, a recursos de agencias externas, al apoyo de estas agencias en momentos de crisis o amenaza, u otros.

Analizando los tipos de capital social que promueve un programa público

A continuación retomaremos el ejemplo que venimos tratando (el del **Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados**) para ilustrar las estrategias desplegadas para la generación y/o fortalecimiento del capital social. Este ejemplo les servirá de guía para la resolución de la actividad semanal y, también, de la actividad final del curso.

¿Cuál es la contribución que hace este programa a la activación del capital social? ¿Qué tipo de capital social se ve fortalecido? ¿Cuáles son los mecanismos (herramientas e instrumentos) que se utilizan?

Capital social de escalera

La conformación de los Consejos Consultivos apuntó a la activación del capital social de escalera ya que se convocó a tal fin tanto a representantes de organismos gubernamentales como a líderes de iglesias, asociaciones de empleadores, sindicatos y ONGs. Cabe destacar, no obstante, que el impacto en la efectiva promoción del capital social parece haber sido mayor en el caso de los Consejos Consultivos Municipales (antes que en aquellos de nivel Provincial o incluso en el Nacional): es en el nivel local de intervención donde los actores participantes parecen haber tenido mayores diferencias en cuanto al grado de poder sociopolítico y, en vista de eso, el aporte habría sido mayor en términos de acceso de los menos favorecidos a las instancias de decisión pública.

La principal herramienta prevista para activar el capital social de puente fue la de *encuentros*, instrumentada a través de la *conformación de*

consejos en los diferentes niveles de gobierno involucrados en la gestión del programa. En forma complementaria, aportaron en esta dirección (aunque en forma no del todo satisfactoria) las acciones de *capacitación* a través de *talleres y cursos*, las cuales estuvieron orientadas a informar y concientizar acerca de las funciones de los Consejos Consultivos y las responsabilidades y atribuciones de sus miembros.

Capital social de puente

El diseño del programa no previó, en forma específica, mecanismos que apuntaran a activar y/o fortalecer el capital social de puente. Sin embargo, a lo largo de su implementación, se desarrollaron actividades que contribuyeron en esa dirección. Por ejemplo, la organización de encuentros entre los miembros de los Consejos Consultivos Municipales y/o Provinciales. El propósito de estas reuniones apuntaba a intercambiar experiencias, socializar problemas comunes a todos los Consejos de un mismo nivel y pensar alternativas para su resolución. En algunos casos, como resultado de esos intercambios, se generaron alianzas entre Consejos Consultivos para la puesta en marcha de iniciativas conjuntas.

Capital social de unión

Excepcionalmente, en el caso de municipios con una población numerosa, se habilitó la conformación de Consejos Consultivos a nivel Barrial. Esta estrategia puede haber contribuido a la generación de lazos más fuertes entre los vecinos, a nivel local. La herramienta aplicada fueron, también aquí, los encuentros, instrumentados a través de la conformación de consejos.

El resto de las acciones realizadas por los beneficiarios en el marco del programa se limitaban a una lógica de acción individual: para poder recibir el subsidio, debían acreditar la escolaridad de los/as hijos/as, el cumplimiento de sus controles de salud y del calendario de vacunación. En ningún caso se requería la interacción entre vecinos como así tampoco el desarrollo de iniciativas conjuntas¹.

En síntesis, del análisis global sobre los tipos de capital social que se buscó promover a través de este programa podemos concluir que: 1) el capital social más desarrollado fue el *de escalera*, principalmente a partir de la experiencia de los Consejos Consultivos a nivel Municipal; 2) el diseño del programa no contempló la inclusión de mecanismos para la activación del capital social *de puente*, pero durante su implementación se desarrollaron acciones que contribuyeron a ese propósito; 3) el capital social *de unión* fue promovido excepcionalmente en aquellos municipios donde se habilitó la conformación de Consejos Consultivos a nivel Barrial.

¹ Con el correr del tiempo se hicieron modificaciones: los municipios pudieron proponer actividades de tipo laboral, de capacitación o servicios comunitarios que los beneficiarios del subsidio debían realizar a modo de contraprestación. Las experiencias generadas fueron muy disímiles en cuanto a su contribución a la generación de capital social de unión.

En síntesis...

Para concluir, podemos pensar que los distintos *tipos de capital social* aluden a niveles diferentes en los que un programa público puede intervenir y, en consecuencia, contribuir a su generación: capital social de unión, capital social de puente y capital social de escalera.

El tipo de capital social que la iniciativa contribuye a generar guarda una estrecha relación tanto con la *estrategia participativa* que se ha diseñado (en qué etapas del programa hay participación, quiénes son los actores que participan, en qué nivel, con qué herramientas e instrumentos, con qué modalidad) y con los *escenarios* que se apunta a configurar.

Por ende, una estrategia integral que propicie la participación ciudadana deberá tener en cuenta el *para qué* y el *cómo* de la inclusión de mecanismos participativos en las políticas y los programas públicos, considerando que las respuestas a esas preguntas impactan en el reservorio de capital social disponible y/o a desarrollar en las comunidades.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F. (1996), *La implementación de las Políticas*, Editorial Miguel A. Porrúa, México.

Arriagada, I. (2006), *Breve guía para la aplicación del enfoque de capital social en los programas de pobreza*, CEPAL, Santiago de Chile.

Camou, A., M. M. Di Virgilio y D. Estruch (2009), "Participación ciudadana, gestión social y gobernabilidad: gobernando el conflicto a nivel local", en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coord.), *Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, Editorial Miguel Angel Porrúa / CERALE / EGAP, México.

Catenazzi, A. y M. Chiara (2009), "La participación como estrategia de la gestión", en Chiara, M. y M. M. Di Virgilio (org.), *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas*, Prometeo/ Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Chiara, M. y M. M. Di Virgilio (2005), *Gestión social y municipios: De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Universidad Nacional de General Sarmiento/ Prometeo, Buenos Aires.

Chiara, M. y M. M. Di Virgilio (2006), "Políticas sociales orientadas hacia el desarrollo y debates acerca de su institucionalidad", *Revista Perfiles Latinoamericanos* N° 28, FLACSO, México.

Clemente, A. y C. Smulovitz (2004), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, IIED, Buenos Aires.

Coraggio, J. L. (1989), "La participación popular: Ideologías y realidad", ponencia presentada al XIII Seminario Latinoamericano de Trabajo Social, Quito.

Cunil Grau, N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD/Nueva Sociedad, Venezuela.

Cunill Grau, N. (1991), *La participación ciudadana*, CLADE, Caracas.

Di Paola, M. E. y M. F. Oliver (2002) "Autonomía municipal y participación pública. Propuestas para la Provincia de Buenos Aires", FARN, Buenos Aires.

Di Virgilio, M. M. (2000), "La vida cotidiana de las unidades domésticas. Organización social y participación: estrategias para el acceso a recursos de programas sociales", Serie Documentos de Trabajo - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.

Di Virgilio, M. M. y D. Galizzi (2009), "Los actores en el entramado de la gestión de la política social: una aproximación conceptual y elementos para el análisis", en Chiara, M. y M. M. Di Virgilio (org.), *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas*, Prometeo/ Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Edgerton, J., K. Macklean et. al (2000), "Procesos participativos en la estrategia de lucha contra la pobreza", Disponible en <http://www.worldbank.org/participation/participation/participation.htm>

Fara, Luis (2007), "Sociedad civil y políticas de combate a la pobreza", en Acuña, Carlos y Ariana Vacchieri (comps), *La incidencia política de la sociedad civil*, Iniciativas - Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Folcher, F, G. Vela, D. Filieri y otros (2005), "Escuchando las voces: los ciudadanos y la consulta popular de Mar del Plata 1996", en S. Amaral y S. Stokes (comp.), *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, Editorial Universidad Nacional de Tres de Febrero. Buenos Aires.

Golbert, L. (2004), "¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados", CEPAL, Santiago de Chile.

Grodos D. y X. Betune (1988), "Las intervenciones sanitarias selectivas: una trampa para la política de salud del tercer Mundo", en *Cuadernos Médico Sociales* N° 46, Rosario.

Grompone, R. (2005), "Posibilidades y límites de algunas experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú", en P. Zárate Ardela (Ed.), *Participación, ciudadanía y democracia*, IEP, Lima.

Herzer, H., M. M. Di Virgilio, M. Lanzetta, A. Redondo y C. Rodríguez (2000), "The formation of social organizations and their attempts to consolidate settlements and neighbourhoods undergoing transition in Buenos Aires", en *Environment and Urbanization*, vol. 12, no. 1, IIED, Londres.

Herzer, H., M. C. Rodríguez, A. Redondo, M. M. Di Virgilio y F. Ostuni (2005), "Organizaciones sociales en el barrio de La Boca: cambios y permanencias en un contexto de crisis", en *Revista Estudios Demográficos y Urbanos* N° 59, El Colegio de México, México.

Irarrazaval, I. (2005), "Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina", X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Kilksberg, Bernardo (1999), "Seis tesis no convencionales sobre participación", Documento Nro. 18 - Centro de Documentación en Políticas Sociales, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Kliksberg, Bernardo (1999), "Capital social y cultura: claves esenciales del desarrollo", *Revista de la CEPAL* Nro. 69, Santiago de Chile.

Menéndez, E. (1998), "Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social", en *Cuadernos Médico Sociales* N° 73, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales, Rosario.

Morgan, L. (2001), "Community participation in health: perpetual allure, persistent challenge. *Health Policy and Planning*", vol. 16(3):221-30.

Oakley, P. (1991), "Projects with people: The practice of participation in rural development", ILO, Genova.

Pizzorno, A. (1976), "Introducción al estudio de la participación política", Ed. Planteos, Buenos Aires.

Repetto, F. (2004), *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*, Serie Documentos de Trabajo I-52, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto

Interamericano para el Desarrollo Social.

Rial, J. (2000), "Instituciones de democracia directa en América Latina", disponible en <http://ndipartidos.org/files/active/0/democraciadirecta.pdf>

Vazquez et al. (2002), "Los procesos de reforma y la participación social en salud en América Latina", *Gaceta Sanitaria* Vol. 16(1):30-38.

Vázquez et al. (2003), "Participação social nos serviços de saúde: concepções dos usuários e líderes comunitários em dois municípios do Nordeste do Brasil", *Cadernos de Saúde Pública*, Vol. 19(2):579-591, Rio de Janeiro.

Velásquez, F. et. al (1992), "Gestión Local de servicios públicos en Colombia: agua potable, alcantarillado y basura. Los casos de Armenia y Santander de Quilichao", en Rodríguez, A. y F. Velásquez (Ed.); *Municipios y Servicios Públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Ediciones Sur, Santiago de Chile.

Wandersman, A (1981); "Participation in community organizations". *Journal of Applied Behavioral Science*, vol.17, no.1.

Ziccardi, A. (2004); "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local". En Ziccardi, A. (Coord.) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. México. IIS-UNAM/ COMECSO/ Indesol.