



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

**CAPITAL SOCIAL COMUNITARIO: UNA
HERRAMIENTA ÚTIL EN LA RELACIÓN
GOBIERNO-SOCIEDAD. PROGRAMA
COMUNITARIO DE MEJORAMIENTO BARRIAL
DEL DISTRITO FEDERAL.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA

P R E S E N T A:

JOSÉ ANTONIO HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

No. De Cuenta: 40809647-6

Comité Tutorial

Asesora Principal

Dra. Karla Valverde Viesca

Miembros

Dra. Patricia Ramírez Kuri

Mtro. Valeriano Ramírez Medina

Dra. Leticia Santin del Río

Dr. Gerardo Torres Salcido



CIUDAD UNIVERSITARIA

MÉXICO, 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

La vida es un proceso que se camina aprendiendo y enseñando con otros. Por ello, estas líneas tienen la intención de agradecer el acompañamiento de las personas que han sido y seguirán siendo parte importante de mi vida, tanto en el ámbito personal como en el profesional.

Mi familia

Ante todo, he de dar gracias a mi familia. Este trabajo de investigación es el resultado de su apoyo incondicional y de la formación que me brindaron. La dedicatoria principal es para mis padres.

Por una parte, este trabajo está dedicado a José Antonio Hernández Rivera. Mi padre fue quien sentó las bases de mi interés por comprender y transformar la realidad social, a través de cosas tan sencillas como llegar los fines de semana con un periódico llamado *La Jornada* en su maleta, o tan complejas como inculcarme a lo largo de los años un pensamiento crítico y analítico inseparable de la acción. Le agradezco su cariño transmitido en forma de talacha y la preocupación constante por hacer de su hijo un hombre capaz de valerse por sí mismo.

Por otra parte, María del Carmen Sánchez Chávez es pilar fundamental que me ha enseñado que el reconocimiento académico, la construcción del conocimiento y la posibilidad de transmitirlo es algo que sólo se puede lograr con constancia y responsabilidad. La comprensión y cariño de mi madre son sustento diario ante las adversidades, además de refugio cuando el camino es tortuoso o poco claro.

Ambos son ejemplo de fortaleza, de trabajo y de compromiso para con los otros. Sepan que mi admiración y amor está con Ustedes, y que estoy sumamente agradecido por todos los esfuerzos que han hecho por mi hermana y por mí.

A Perla Irais Hernández Sánchez le agradezco su ejemplo como hermana mayor. Ejemplo de inteligencia y habilidad en todo lo que hace, de determinación y

de atención para con su familia, al siempre compartir con ella lo poco o mucho que obtiene a partir de sus éxitos y logros.

A María Rita, que ya es parte de mi familia, le agradezco el estar conmigo en las buenas y en las malas. El ser mi respaldo en los trámites administrativos para la titulación y una de las principales lectoras de la tesis. Con ella he aprendido a conocer, reconocer y disfrutar el mundo. Ella sabe que es mi persona, mi compañera y que a su lado la vida es como un domingo por la tarde.

La Facultad

En primer lugar, he de agradecerle a la Dra. Karla Valverde Viesca por su asesoría y consejos para el desarrollo de este trabajo de investigación. Ella fue quien me brindó la oportunidad de desarrollar el tema del Capital Social Comunitario como parte del Proyecto de Investigación "*Nuevas reglas para el desarrollo social en México: ¿Inercia o cambio institucional?*". La Dra. Valverde realizó un acompañamiento integral que permitió la delimitación del tema y la construcción del marco conceptual para la presente investigación. Sin duda alguna, la Dra. Valverde es un ejemplo de impulso y apertura de espacios para los jóvenes politólogos al interior de la FCPyS.

En segundo lugar, agradecimiento especial para Evelin Hernández Padrón por su orientación y comentarios durante el desarrollo del protocolo de investigación, mismo que sirvió de base para la presente tesis.

En tercer lugar, he de decir que durante mi paso por la Universidad tuve la oportunidad de formar parte, desde su creación, de un grupo jóvenes que tenían por objetivo modificar las interacciones y formas de participación de la población estudiantil, así como reposicionar a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM como un referente para el debate de los temas públicos y la creación de agendas. Al día de hoy creo que ese cometido se logró. Por ello, agradezco al Grupo IDEA (Evelin, Fernando, Rolando, Alain, Jorge, Gibrán, Daniel y Eduardo) por su amistad y compromiso. Entre todos compartimos derrotas, aprendimos de ellas y las convertimos en triunfos que son el punto de partida de un largo trayecto

por recorrer, que de alguna u otra manera caminaremos y disfrutaremos juntos. Se les quiere y respeta.

Por último, doy gracias a la UNAM y al pueblo de México por la posibilidad de cursar mis estudios en una espacio laico, gratuito y popular. La deuda que tengo con ambos, trataré de saldarla con el esfuerzo diario para hacer de nuestro país un mejor lugar, con justicia y dignidad para todos. Muchas gracias.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

José Antonio Hernández Sánchez

**CAPITAL SOCIAL COMUNITARIO: UNA HERRAMIENTA ÚTIL EN LA
RELACIÓN GOBIERNO-SOCIEDAD. PROGRAMA COMUNITARIO DE
MEJORAMIENTO BARRIAL DEL DISTRITO FEDERAL.**

Introducción	7
1. ¿Cómo entender el Capital Social?.....	13
1.1 Aproximaciones iniciales al concepto de Capital Social.....	13
a) Visión Minimalista	15
b) Visión Expansionista	16
1.2 Crítica y Límites del Capital Social.....	18
1.3 Capital Social: revisión por autores.....	21
a) Pierre Bourdieu	22
b) James Coleman	23
c) Robert Putnam	26
d) Elinor Ostrom	28
e) John Durston.....	31
1.4 Elementos puente en el Capital Social: confianza, normas de reciprocidad y redes	32
2. El Capital Social Comunitario en la relación Gobierno-Sociedad	35
2.1 El Capital Social Comunitario como agente transformador de la realidad social: una propuesta de articulación entre Gobierno y Sociedad.....	36
a) Capital Social: elemento catalizador del desarrollo en la relación Estado-Gobierno-Individuo	36
b) El Gobierno y los mecanismos institucionales para impulsar el desarrollo del Estado y de sus individuos	38
c) El Capital Social Comunitario en la relación Gobierno-Sociedad .	41
2.2 Sociedad Civil y Capital Social Comunitario: un medio para la transformación de la realidad social	49
2.1.1 Ciudadanía y Sociedad Civil como posibilidad de acción colectiva.....	54
3. Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal: actuación del Capital Social Comunitario en la política pública del Distrito Federal	60

3.1 El Espacio Público: una variable a tomar en cuenta en la composición del Capital Social Comunitario	62
3.2 El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial: antecedentes y contexto	63
3.3 Estructura del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial	68
a) Justificación del Programa	68
b) Objetivos del Programa.....	69
c) Elegibilidad, presentación y ejecución de los proyectos.....	70
d) Presupuesto y alcances del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial	78
3.4 Experiencias del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial: la Asamblea Comunitaria Miravalle	86
3.5 El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial: fomento y construcción de Capital Social Comunitario	96
4. Reflexión sobre Capital Social y Política Pública: ¿Capital Social para el Desarrollo?	100
Consideraciones Finales	108
Bibliografía.....	112

Introducción

La naturaleza de la Ciencia Política nos obliga a buscar alternativas de desarrollo para incidir en la realidad: ¿cómo mejorar la calidad de vida de una sociedad?, ¿cómo incentivar la participación ciudadana en comunidades donde es escasa o no existe?, ¿cómo hacer copartícipes a las personas en la solución de conflictos y problemas que afectan al bienestar común?

Estas preguntas son claves cuando nos enfrentamos a realidades sociales donde el gobierno se ve impedido para abarcar, de manera totalizadora, las dificultades que se hacen presentes para aportar un piso básico de programas y/o servicios que, de manera generalizada, permitan solventar las necesidades de la sociedad y la encaminen hacia la obtención de una buena calidad de vida. Recordemos que el gobierno tiene recursos humanos, presupuestales y materiales limitados.

En ese contexto, la Ciencia Política no puede eludir el estudio de las formas novedosas en que se replantea la relación entre sociedad y gobierno. Por ese motivo y con la intención de interpretar la relación arriba descrita, este trabajo de investigación sostiene que la promoción del Capital Social mediante la política pública posibilita al gobierno para potenciar la creación de redes estructuradoras que pueden ser aprovechadas para dar impulso al empoderamiento y desarrollo comunitario. Es fundamental avanzar en la comprensión y el entendimiento de los procesos constitutivos de Capital Social Comunitario y de los mecanismos que entrañan en su relación con la política pública para fomentar una participación ciudadana estructurada.

El politólogo, durante su proceso educativo, suele considerar de manera marginal la construcción de redes de cooperación colectiva, así como la generación de bienes y soluciones públicas a través de la misma, aún cuando la actividad asociativa formal e informal de las comunidades contribuye en la obtención de espacios de poder, posiciona agendas y obtiene conquistas en materias como el cumplimiento de derechos y el acceso a servicios públicos.

Con respecto al quehacer teórico que representa el análisis del Capital Social, y con ello de las relaciones de confianza y soporte comunitarios al promover mediante política pública el compromiso y, estimular la participación política, la teoría del capital social se centra en cómo los ciudadanos de un Estado democrático se relacionan entre sí e interactúan para resolver problemas comunes. El componente estructural del capital social se refiere a las conexiones directas entre los ciudadanos a través de una red de asociaciones voluntarias y grupos, considerando los aspectos conductuales y psicológicos de la vida social. La teoría trata de aclarar la naturaleza de su relación, las consecuencias individuales para los ciudadanos y las propias para las instituciones sociales. De esta manera, la teoría proporciona una explicación completa y dinámica de la acción colectiva.

En la Ciencia Política, el Capital Social es un término que se utiliza comúnmente, sin embargo, el concepto es a menudo mal definido y conceptualizado. En la literatura politológica existen numerosas críticas a la utilidad teórica del concepto, se suele argumentar su sentido tautológico y que en la mayor parte de las ocasiones puede sustituirse sin problemas por los conceptos “relaciones sociales” o “participación ciudadana”. Frente a estos argumentos, es indispensable estructurar un desarrollo a través del cual se despejen las dudas sobre el concepto de Capital Social teniendo en cuenta que las ventajas que presenta este concepto, en comparación con otros, resaltan ante el acento que pone en la confianza que reside en las relaciones existentes en los grupos sociales y en las capacidades asociativas para la resolución de problemáticas comunes que resultan de ésta.

Capital Social es un concepto antiguo, pero el término ha sido trabajado con especial interés hace relativamente poco tiempo. La noción de Capital Social está vinculada a conceptos como la sociedad civil y la conectividad social. También

está vinculado a autores como Durkheim, Simmel, Marx y Weber, y a teorías como la teoría del intercambio social¹ y la teoría del contrato psicológico².

El desarrollo moderno del concepto deviene con Bourdieu, Coleman y Putnam, entre los muchos otros autores que contribuyen a la actual teoría del Capital Social. Actualmente y en términos muy generales, el Capital Social se refiere a las relaciones sociales entre las personas que permiten llegar a resultados productivos en la solución de problemas colectivos. También, se asocia a las reservas de confianza social, normas y redes disponibles para resolver problemas comunes. A partir de esta acepción, es posible identificar al Capital Social como una innovación conceptual que permite avances inter y trans disciplinarios, además, de que resulta útil en la búsqueda de soluciones a problemas sociales tan diversos como la pobreza urbana, la delincuencia, el subdesarrollo económico y el gobierno ineficiente.

Proponemos en este trabajo un recorrido conceptual del Capital Social para resaltar la perspectiva de análisis propuesta por John Durston, con la cual el Capital Social Comunitario es aquel que consta de las normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal. Así, este trabajo sostiene como hipótesis que el capital social, en su vertiente comunitaria, es una herramienta útil en el fortalecimiento y desahogo de la relación entre gobierno y sociedad, a la par de permitirnos diseñar políticas públicas que resuelvan los problemas colectivos de manera eficiente a través de la comprensión de dicha relación. El Capital Social, por medio de las políticas públicas, resulta en un mecanismo de gobierno

¹ La teoría del intercambio social es expuesta por autores como Homans (1961), Thibaut-Kelley (1959) y Blau (1964). Pretende ser una teoría general de la interacción que pone el acento en los fenómenos grupales de conformidad a las normas, cohesión, status grupal y poder. Esta teoría explica el cambio social y la estabilidad en los grupos como un proceso de intercambios negociados entre personas, negociación que toma en cuenta la relación costo-beneficio y la comparación de alternativas.

² La teoría del contrato psicológico es un desprendimiento de la teoría del intercambio social. Esta teoría propone entender el funcionamiento organizacional a través de la comprensión de la vida como una serie de acuerdos y pactos (contratos) que las personas mantienen consigo mismas y con los demás. Partiendo de esto, se propone comprender la relación entre las necesidades individuales y las necesidades de la organización poniendo el acento en el elemento afectivo que resulta de esa relación y las expectativas que resultan de cada parte. Entre sus exponentes se encuentran autores como Argyris, Rousseau, Anderson-Schalk y Guest.

que promueve en las comunidades la capacidad de intervenir en los procesos de toma de decisiones para la solución de problemas.

Este estudio se propone la introducción del Capital Social Comunitario en el planteamiento de las políticas públicas no sólo para mejorar la relación entre el gobierno y la sociedad, sino también para promover su utilización como una técnica de gobierno que potencializa el desarrollo.

Si bien la política pública puede formar Capital Social Comunitario, la relación es también inversa. El Capital Social Comunitario permite, a través de su utilización, identificar actores, intereses y formas de participación comunitaria, mejorando la implementación de la política pública. A su vez, brinda la posibilidad de fomentar formas de organización comunitarias que dan por resultado las redes de pertenencia, vinculación, reciprocidad y confianza que arman a la comunidad con una capacidad organizativa diversa como imperativo ineludible.

A finales de 1990, el número de autores que han contribuido de manera significativa en su discusión, creció sobre la base de la labor de los autores contemporáneos como Bourdieu, Putnam, Coleman y Ostrom. Gran parte del trabajo inicial sobre Capital Social era pobre en sistematización, sin embargo y a partir de los trabajos antes mencionados, muchos autores recientes han sintetizado un marco más riguroso para la conceptualización y aplicación práctica del concepto. Dicha situación no pierde de vista que queda mucho trabajo por hacer para que la teoría del Capital Social pueda aportar una contribución significativa en todas sus facetas, en especial en aquellas que refieren a la formación de Capital Social, a su utilidad como herramienta de política pública y su potencialidad como detonador del desarrollo.

Es por lo anterior que este documento desarrolla una imagen de política pública orientada a potenciar los beneficios de la conducta cooperativa a través de la construcción de Capital Social Comunitario, sensible a las dinámicas sociales propias de las comunidades en la solución de problemas públicos. Esto tiene implicaciones directas en el quehacer práctico del politólogo, pues supone

modificaciones en la comprensión de la dinámica política-gubernamental que debe acatar los cursos de acción y decisión de gobierno para propiciar o aprovechar manifestaciones de organización comunitaria con sus respectivos mecanismos de convivencia democrática y de vocación participativa, surgidos ambos de la construcción o utilización (ante la existencia previa) de robustos lazos sociales y de compromiso social. Tal enfoque permitirá orientar la implementación de políticas públicas hacia espectros más inclusivos, justos e igualitarios.

Para nuestro cometido, este trabajo constará de la siguiente estructura:

El primer capítulo del documento explora el concepto de Capital Social, su surgimiento, las principales visiones y críticas del mismo, los autores representativos y los elementos comunes que pueden identificarse entre cada autor.

El segundo capítulo del trabajo se refiere al entramado entre el Capital Social con los conceptos de Estado, gobierno y sociedad civil. La intención es relacionar dichos conceptos con las características asociativas del concepto de Capital Social Comunitario como propuesta de análisis. Lo anterior parte de la premisa de que esta relación permite la acción colectiva y la participación ciudadana para la consecución de objetivos comunes y la resolución de problemáticas públicas.

El tercer capítulo centra su atención en el caso mexicano desde la definición y construcción de esquemas participativos en la gestión de gobierno. Para ello, se enfatiza el estudio del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal. Hacemos referencia en este capítulo a la estructura del programa señalado y se presenta una posible forma para evaluar el programa en términos de diseño. Lo anterior, con el propósito de ponderar las estrategias y líneas de acción relacionadas con la construcción de Capital Social Comunitario, organización comunitaria, capacitación comunitaria, empoderamiento de la comunidad y Capital Social Comunitario sostenible en ambientes de marginalidad social.

Para finalizar, el cuarto capítulo del documento se enfoca en la reflexión de las diversas perspectivas que aparecen en la discusión actual sobre el diseño de políticas públicas para el desarrollo a través del Capital Social Comunitario. Plantea la interacción entre política pública y Capital Social comunitario como una herramienta para la consolidación de la organización comunitaria y las perspectivas imbricadas para el desarrollo de una comunidad que presenta síntomas de marginalidad.

Capítulo 1. ¿Cómo entender el Capital Social?

El objetivo de esta primera sección del documento es ofrecer una revisión sobre las principales definiciones del capital social a partir de dos perspectivas analíticas propuestas por Elinor Ostrom: la minimalista y la expansionista. Son diversas las críticas en torno al concepto de capital social, sin embargo y a pesar de las diferencias entre las perspectivas, en el capítulo se propone que es posible identificar al menos tres elementos comunes entre ellas que nos permiten argumentar la utilidad del llamado capital social no sólo para un análisis conceptual, sino también, para el manejo de la relación del gobierno con la sociedad: confianza, normas de reciprocidad y redes.

Con el propósito de dilucidar algunos cuestionamientos sobre el capital social, vale la pena distinguir algunas de sus acepciones más comunes, así como identificar sus elementos constitutivos, su utilidad y sus limitaciones.

1.1 Aproximaciones iniciales al concepto de Capital Social

Definamos inicialmente capital social (CS) como el conjunto de interacciones que, basadas en los elementos constitutivos de confianza, normas de reciprocidad y redes, permiten a los individuos organizarse y cooperar con el objetivo de dar solución a problemas comunes y a su vez obtener beneficios personales. De acuerdo a Natal y Sandoval³, el concepto de capital social obtuvo un lugar en la discusión sobre el desarrollo a partir de la segunda mitad de los noventas con el trabajo de Robert Putnam, *Haciendo trabajar a la Democracia*⁴. Desde ese momento el concepto de CS ha ido cobrando fuerza y sufriendo una serie de modificaciones con el paso del tiempo, una evolución conceptual que se ha desarrollado a través de los diferentes autores que han hecho suyo este concepto.

³ Natal, Alejandro y Sandoval, Adriana; *“El capital social: una revisión crítica para el estudio de la acción colectiva en OCB”* en: *Documentos de discusión sobre el nuevo institucionalismo*, No. 8. México, El Colegio Mexiquense, 2004.

⁴ Putnam, Robert et al; *“Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy”*. New Jersey, Princeton University Press, 1993.

Para cumplir con nuestras metas es necesario decir que de las varias definiciones del CS existentes, no hay una que logre reunir la aceptación de la mayoría de los investigadores sobre el tema. Es en la ausencia de un concepto unificador, que la discusión sobre el capital social nos permite entrever tres componentes básicos mencionados en casi todas las definiciones a razón de lo expuesto por Flores-Rello⁵:

1) Las fuentes y la infraestructura del CS, es decir lo que hace posible su nacimiento y consolidación: las normas, las redes sociales, la cultura y las instituciones; 2) las acciones individuales y colectivas que esta infraestructura hace posible y 3) las consecuencias y resultados de estas acciones, las que pueden ser positivas (un incremento en los beneficios, el desarrollo, la democracia y una mayor igualdad social) o negativas (la exclusión, la explotación y el aumento de la desigualdad).

Retomando a Flores-Rello y a manera de propuesta, se busca reestructurar lo anterior cobrando interés en las potencialidades del CS para generar nuevos instrumentos de acción orientados a tres temas principalmente:

- 1) Participación social en resolución de problemáticas públicas
(Acción Colectiva)
- 2) Apoyo en el diseño e implementación de las políticas públicas
- 3) Reforzamiento de la relación entre gobierno y sociedad.

Con el objetivo de exponer cada uno de los tres temas señalados arriba, el análisis abarcará a los teóricos fundacionales del concepto con la intención de generar un consenso alrededor de las variables que conforman las principales fuentes del capital social y de las cuales deviene la propuesta de su utilidad.

Elinor Ostrom será la base para establecer las corrientes que brindan una pauta en el desarrollo del concepto del capital social, tras lo cual se abordará

⁵ Flores, Margarita y Rello, Fernando; *“Capital Social: virtudes y limitaciones”* en: *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL, 2003. P.2

brevemente la definición de capital social a consideración de los autores principales del tema. Para esta autora, las visiones de la evolución del concepto se pueden definir como polos: minimalista a la primera tendencia y expansionista a la segunda, siendo estas dos tendencias la representación de extremos y postrándose en el intermedio de estas dos visiones a los trabajos de Coleman.

a) Visión Minimalista

En lo que respecta a la visión minimalista, Ostrom y Ahn nos plantean que: “...la utilización minimalista del capital social se encuentra con mayor frecuencia en el análisis de redes sociales en las que el capital social se entiende como el acceso de las personas a redes personales favorables.”⁶

Concretamente, en la visión minimalista el concepto de capital social no se relaciona con la solución de problemas internos de un grupo mediante la acción colectiva, sino que se plantea como la suma de conexiones que poseen los integrantes del grupo de manera individual y que pueden utilizar para alcanzar sus metas personales.

De tal forma nos pone el ejemplo de un hijo de familia de clase alta que goza de ventajas en sus negocios debido a las conexiones que su padre ya ha establecido, dando a entender que en la utilización minimalista del concepto, el capital social pertenece a cada individuo a veces a costa de los demás. La siguiente cita de Burt lo plantea en términos sencillos: “...el capital social son las relaciones que uno tiene con amigos, colegas y contactos más generales y mediante los cuales uno maximiza el capital financiero y humano que ya posee.”⁷

Además de Burt, pertenecen a esta tendencia minimalista del uso del concepto de capital social investigadores como Loury, Bourdieu, Fukuyama y en parte Coleman (siendo este último quien también hace aportaciones a la visión

⁶ Ostrom, Elinor y Ahn, T.K.; “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva” en: *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65, No. 1. México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 2003.P.3

⁷ *Idem*, p. 3.

expansionista del CS). En estos estudios, el capital social se refiere al conjunto de recursos que, inherentes a las relaciones de familia y organización comunitaria-social, son útiles para el desarrollo cognitivo o social de una persona en desarrollo (jóvenes y niños). Estos recursos difieren para distintas personas y pueden constituir una ventaja importante en el desarrollo de su capital humano.

b) Visión Expansionista

La visión expansionista marca una estrecha relación entre el concepto de capital social y la resolución de problemas a través de la acción colectiva, situación que va acompañada (en tanto resolución de problemáticas sociales) con los temas de la teoría de la acción colectiva y el de políticas públicas.

En la teoría de la acción colectiva, el modelo tradicional parte de la existencia de individuos atomizados que buscan metas egoístas de corto plazo: esta es la pauta que lleva a cada individuo a no colaborar en funciones colectivas y que hace que los individuos no aborden de manera voluntaria proyectos que podrían resultar beneficiosos para la totalidad. Los individuos esperan que los demás lleven a cabo las costosas acciones necesarias para beneficio de todos.

Ante el escenario egoísta y de poca participación social al que nos vemos sujetos con el modelo tradicional, se tiende a recomendar la intervención de autoridades externas para imponer y hacer cumplir las reglas desde fuera, y así lograr la obtención de beneficios comunes. Sin embargo, Ostrom y Ahn nos dicen que las soluciones que se basan en la autoridad externa pueden conducir a un intento de imponer reglas uniformes que no tomen en cuenta las condiciones locales: grave error, ya que esto no sólo restringe la movilización del capital social a nivel local para resolver problemas concretos, sino que puede dar como resultado la destrucción total de los recursos de capital social ya existentes.

Así pues, la visión expansionista que parte de la elaboración teórica de autores como Coleman, Ostrom y Putnam, amplía el concepto de capital social de la mano a una visión de acción colectiva que no plantea a los individuos en un

estado de egoísmo puro que impide la acción conjunta, en su lugar parte de las interacciones e intereses individuales como movilizadores de la acción para la solución de problemas comunes, de tal manera que el concepto de capital social llega a resultar atractivo para los teóricos de la acción colectiva, al menos por tres razones principales: 1) Su utilización para plantear problemas de acción colectiva; 2) La generación de arreglos institucionales que permiten la solución de problemas a pequeña y gran escala; y, 3) El mejoramiento de la relación gobierno-sociedad a través de las variables que conforman el capital social, principalmente la variable de confianza.

En la conceptualización de Ostrom, "...el capital social se halla sobre todo en la forma de normas compartidas, saberes comunes, reglas de uso y se subraya que es un medio para solucionar problemas de acción colectiva a los que se enfrentan los propietarios de recursos de un acervo común en escala relativamente pequeña."⁸

Lo anterior se puede explicar a través del ejemplo de propietarios de recursos naturales de Ostrom, que resumiremos a continuación:⁹ propietarios de recursos tales como bosques, sistemas de irrigación, cuencas de agua subterránea o pesquerías costeras pueden comunicarse e interactuar unos con otros en un contexto físico focalizado. Dicho contexto les permite aprender a confiar, en quien confiar, qué efectos tendrán sus acciones sobre los demás y sobre los recursos, y cómo organizarse para lograr beneficios y evitar daños. Aquí, las normas compartidas y los patrones de comportamiento que los propietarios desarrollan con el tiempo, son formas de capital social con las cuales pueden construir arreglos institucionales, que parten desde el interior de su organización, para resolver los dilemas a los que se enfrentan.

⁸ *Idem*, p. 4.

⁹ Para mayor referencia se puede consultar: Ostrom, Elinor; "*El gobierno de los bienes comunes*". México, UNAM-CRIM-FCE, 2000.

Lo importante de la visión expansionista es la idea de que los arreglos organizacionales realizados en pequeña escala para la resolución de problemas, a través de los casos de capital social/acción colectiva, se pueden traslapar a problemas de gran escala a través de arreglos institucionales. Esto último, como veremos más adelante en el desarrollo del CS por autor, se podría traducir en lo que según Putnam constituye el mecanismo clave del capital social: las redes de participación civil que, a pequeña escala, brindan los cimientos para la gobernabilidad democrática a un nivel más alto.

Es necesario señalar que aunque en la visión expansionista se da una importancia central a la función de la acción colectiva y a las interacciones que se dan al centro del grupo social en el que el CS tiene presencia, ello no significa que las autoridades externas deban mantenerse alejadas de los problemas locales. El papel clave para las autoridades públicas consiste en proporcionar información exacta y confiable a los individuos, a la vez que se les permite diseñar sus propios arreglos institucionales para poder manejar sus problemas específicos. Esto se profundizará en el segundo capítulo.

1.2 Críticas y Límites del Capital Social

Antes de pasar a un escrutinio conceptual por autor, parece necesario hacer una revisión sintética de las críticas y límites que es posible identificar en relación al capital social. Esto con la finalidad de tener la mayor cantidad de elementos analíticos posibles para sopesar su utilidad.

De las múltiples y diversas críticas son dos las que predominan en los trabajos académicos sobre el tema: 1) aquellas que reflexionan en torno al contexto de su surgimiento y 2) los que critican la amplitud y elasticidad del concepto. Sobre el primer punto, la crítica está referida a que la discusión sobre CS surge en el contexto de una crisis económica e institucional fomentada por el fracaso del Estado del bienestar, situación que provocó que desde los organismos internacionales el concepto se convirtiera en una fórmula que pretendía ser la

medicina para los problemas presentes en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo.

Sobre el segundo argumento, las críticas hacen referencia a una amplitud conceptual en la que se abarca demasiado obteniendo una definición frágil. Es decir, consideran que el concepto de capital social denota tantos elementos que es difícil establecer una relación de inclusión, jerarquización e independencia, por ejemplo, ¿qué concepto contiene a cuál?, ¿qué elemento de la definición es más importante?, o bien, si es posible entender al capital social sin la presencia de elementos como la confianza. Con respecto a estas posturas, Natal y Sandoval consideran que es válido precisar tres argumentos relevantes que sintetizan su percepción¹⁰:

- 1) El concepto es un traje nuevo para viejos problemas que ya eran estudiados por la Sociología y la Antropología. La Sociología, por ejemplo, había empleado conceptos similares, tales como relaciones sociales, interacciones sociales, tejido social, etcétera. De la misma manera, la Antropología había observado sistemas de intercambio en las relaciones de parentesco, en las de compadrazgo, en el sistema de cargos, el tequio, amén de otros sistemas de trabajo comunitario.
- 2) El concepto se perfila como el conjunto de relaciones sociales que se dan en un agregado humano, por lo cual no se pueden concebir las relaciones sociales sin capital social, es decir, que el capital social es constitutivo de cualquier grupo social.
- 3) Por último, y como se mencionó arriba, una de las críticas al empleo del concepto de capital social, se centra en que el concepto era más bien moda lanzada desde las agencias de cooperación y los organismos internacionales.

¹⁰Natal, Alejandro y Sandoval, Adriana, 2004; *Op. Cit.*, p. 2.

Sumado a lo anterior, Saiz y Rangel proponen de la mano del tema de la amplitud del concepto el debate acerca de las externalidades del capital social. Es decir, nos hablan de la amplitud del capital social en tanto su interpretación como bien público o por el contrario su definición como un elemento privado colmado de externalidades positivas y negativas. Para ahondar en ello, vale citar lo siguiente:

“El capital social dentro de un grupo o red puede producir externalidades positivas, promoviendo actitudes y valores como la honestidad, lealtad, reciprocidad y el cumplimiento de los compromisos. Por el contrario, sobre el llamado lado oscuro (downside) del capital social, autores como Portes (1997), sostienen que puede llevar a la discriminación, exclusión, la explotación, la corrupción y la dominación por mafias.”¹¹ Esto último, se podría ejemplificar con el debate de la posibilidad o no de la creación del CS a través de redes de reciprocidad, confianza y responsabilidad creadas por el narcotráfico.

Saiz y Rangel retoman a John Durston, autor que se expondrá más adelante, para señalar que toda esta serie de críticas y controversias han sido en su mayoría constructivas, pues fungen como un nutriente que enriquece el discurso fundacional permitiendo un debate con aporte dialéctico que justifica que hoy pueda hablarse no sólo de una teoría del capital social, sino de un complejo coherente de teorías que aunque todavía se encuentran en estado incipiente, siguen vigentes y en constante evolución:

“...aun con las limitaciones conceptuales y metodológicas, el capital social debe entenderse desde la perspectiva de un entorno evolutivo y cambiante, influenciado por elementos como la confianza, los valores éticos, la conciencia cívica, la asociatividad y la cohesión social; factores determinantes para lograr una prosperidad socioeconómica sostenible.”¹²

¹¹ Saiz, Jorge Enrique y Rangel Jiménez, Sander; “*Capital social: una revisión del concepto*” en: *Revista Cife*, No. 13. Colombia, Universidad de Santo Tomás, 2008. P.11

¹² Idem, p.12.

De lo analizado hasta ahora y a pesar de las críticas, el presente trabajo de investigación sostiene la utilidad del concepto por sus implicaciones en la construcción colectiva de soluciones para problemas comunes, la generación de confianza hacia el interior de la organización social y en su relación con las autoridades, y la construcción de capacidades organizativas al interior de un grupo social que permiten mejorar sus condiciones de vida y la obtención de bienestar. Todos elementos que, como se verá en el segundo capítulo, permiten una mejor interacción entre gobierno y sociedad.

En cuanto a la crítica en relación a la moda, es necesario señalar que si bien el concepto tiene un crecimiento en cuanto a su utilización a partir de la década de los noventas, este venía siendo utilizado con antelación de manera desarticulada por varios autores. Tal es el caso de L.J. Hanifan al que Putnam menciona como introductor del concepto en 1916¹³. De 1916 a la fecha, la evolución y refinación del concepto es innegable, además de ser un elemento utilizado para articular los esfuerzos en torno al desarrollo, empoderamiento de las comunidades y la estructuración de políticas públicas incluyentes.

Por último hay que señalar que, tras desarrollar los conceptos de los autores que a consideración de este trabajo resultan más relevantes, se estipularán los elementos puente entre cada una de las definiciones con la intención de sobrepasar los elementos críticos aquí establecidos.

1.3 Capital Social: revisión por autores

Hasta ahora, se ha tratado de dar una aproximación inicial al concepto de capital social a través de una delimitación rápida y concisa de sus elementos

¹³ El artículo en el que L.J. Hanifan introduce el término está titulado "The rural school community center" y puede ser consultado en línea a través de la siguiente dirección: <http://www.jstor.org/stable/1013498>. En dicho artículo, todo un apartado está dedicado al capital social, siendo su título el concepto mismo. Hanifan se refiere al capital social como aquellos componentes intangibles de gran importancia en la vida de las personas y entre los cuales se encuentra la buena voluntad, el compañerismo, la empatía y las relaciones sociales entre individuos y familias que conforman una unidad social.

críticos-limitantes y de un acercamiento a las dos corrientes principales a través de las cuales se expresa el término.

Es momento de profundizar en el desarrollo del concepto a través de la exposición de los que, a nuestra consideración, son los principales autores de la teoría del capital social. Autores como Ostrom, Durston y en el caso de México, Gordon-Millán, Natal-Sandoval y Flores-Rello, han hecho un intento por sistematizar la evolución del concepto de capital social a través de su aparición en el trabajo de diferentes autores. Nuestra esquematización, en gran parte se debe a ellos.

Como se ha establecido en párrafos anteriores, Natal y Sandoval nos mencionan que en los autores que han escrito sobre CS existe un gran número de referentes que cada quien, en su campo de acción, ha vaciado en el término. Esta situación ha producido que a la par de la evolución conceptual del CS, se presente una generalización y una ligereza en la utilización empírica del término que brinda una falta de claridad.

La confusión producto de lo anterior conlleva, como se ha visto en el apartado anterior, a que se proponga al capital social como un concepto impreciso y sin una definición aceptable para todos. Así, las preguntas planteadas al inicio de este capítulo cobran de nuevo interés: ¿Cuáles son los elementos constitutivos del CS? ¿Cuál es su utilidad? ¿El CS es un factor que facilita la acción colectiva? ¿El CS puede mejorar la relación gobierno-sociedad? A través de la exploración que se hace a continuación, se identifican los elementos que conforman cada una de las definiciones de CS para dar respuesta a estos cuestionamientos. A continuación los autores:

a) Pierre Bourdieu

El capital social en términos de Bourdieu representa “...el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera

de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo.”¹⁴ Esencialmente, para este autor el capital social plantea el contexto ideal donde un individuo puede aprovechar las relaciones que tiene y movilizarlas para beneficio propio. El reconocimiento mutuo es el factor clave, de este se establece a los individuos en una posición en el espacio social según las diferencias sociales, que se presentan a su vez determinadas por las prácticas y bienes que los individuos poseen. Esto último, prácticas y bienes, conforman el capital global del individuo.

Parafraseando a Bourdieu, las coincidencias sociales son el factor que promueve que los individuos tengan más o menos en común. Más en común mientras más próximos estén y menos mientras más separados se encuentran en el espacio social.¹⁵ Así: “...los lazos entre individuos son probables y más densos, como perdurables, entre quienes se encuentran más próximos en el espacio social, entre quienes interactúan de una manera cotidiana, dadas las afinidades y las prácticas que realizan.”¹⁶

En Bourdieu por lo tanto, el capital social va de la mano con la clase social. El CS es más fuerte al interior de los grupos de individuos que pertenecen a una misma posición social dado que sus afinidades y actividades comunes son más probables debido a la proximidad, entendiendo a esta última como una predisposición de clase que permite el acercamiento: al pertenecer al mismo campo, al mismo espacio social, la proximidad permite una situación relacional duradera y de reconocimiento mutuo que hace factible la movilización de las relaciones a favor del individuo y la presencia de dinámicas que fomenten la creación de CS.

b) James Coleman

La percepción de Coleman respecto del CS se balancea entre las dos visiones principales que giran en torno al mismo, es decir: la minimalista y la

¹⁴ Bourdieu, Pierre; “*The forms of social capital*” en: “*Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*”. New York, Ed. J. Richardson, 1985. P. 248.

¹⁵ Bourdieu, Pierre; “*Capital cultural, escuela y espacio social*”. México, Siglo XXI, 1997. P.30.

¹⁶ Natal, Alejandro y Sandoval, Adriana, 2004; *Op. Cit.*, p. 4.

expansionista. Coleman desarrolla el concepto de capital social entre dos polos, el beneficio individual y el beneficio colectivo. Esto se explica a través de la idea de que si bien el capital social tiene como característica central el ser productivo, el valor del capital social también reside en ser un mecanismo de agregación de recursos individuales que se amplifican al ponerse a disposición de la estructura social. Es en esa relación donde los beneficios que del capital social se desprenden son captados por actores individuales pero también permean a la estructura social en la que se presentan, convirtiendo por tanto al capital social en un bien público.

A través de la definición de Coleman, que hace una distinción del capital social respecto del capital físico y el capital humano, se observa mejor lo arriba descrito:

“El Capital Social está definido por su función. No es una entidad individual, sino una variedad de entidades diferentes que presentan dos características en común: todas están formadas por algún aspecto de la estructura social y facilitan ciertas acciones a los individuos que se hallan en esa estructura. Como las otras formas de capital, el capital social es productivo, hace posible ejecutar ciertos fines que podrían no ser realizables en su ausencia. Como el capital físico y el capital humano, el capital social no es completamente accesible pero es accesible con respecto a actividades específicas. Una forma dada de capital social que es valorada por facilitar ciertas acciones, puede ser inútil o igualmente perjudicial para otras. A diferencia de otras formas de capital, el capital social permanece en las estructuras de relaciones entre personas y en las personas.”¹⁷

Así, al estructurar los recursos colectivos, el CS se puede definir por su función: la de facilitar ciertas acciones que permiten a los individuos realizar sus intereses individuales a la par de los del grupo social en el que se desenvuelven. Por ello para este autor, una de las funciones primordiales del CS es la relacional, la de facilitar la vinculación entre individuos.

¹⁷ Coleman, James; *“Foundations of Social Theory”*. Cambridge, Harvard University Press, 1990. P. 302

De acuerdo con Sara Gordon y René Millán¹⁸, en la noción de capital social de Coleman se puede ver que éste: 1) se ubica en las relaciones entre los individuos, 2) facilita la cooperación, particularmente cuando esas relaciones están vinculadas a normas que actúan como “externalidades”, 3) genera beneficios en tanto recurso que puede usarse para lograr determinados propósitos y 4) tiene una dimensión privada y otra pública.

Para poder entender de mejor manera las cuatro características arriba señaladas, Coleman añade cuatro puntos neurálgicos a nuestro conocimiento sobre el CS: el potencial de información, normas y sanciones, las relaciones de autoridad y el papel de las organizaciones sociales.¹⁹

Potencial de información: la adquisición de información es costosa para los individuos por lo que las relaciones sociales que los individuos establecen se estructuran como mecanismo para su obtención. Las relaciones tienen valor en cuanto a la información que proveen, no por el crédito que podría proveer en forma de obligaciones recíprocas.

Normas y sanciones efectivas: ambos elementos constituyen una forma de capital social que facilita a la vez de limitar ciertos tipos de acciones.

Relaciones de Autoridad: cuando un actor cede el control de ciertas acciones a otro, este último tiene derechos de control. Si un número de actores han transferido similares derechos, se adquieren relaciones de autoridad sobre ciertas actividades, lo que constituye una forma de capital social.

Organización social: las organizaciones sociales son el espacio donde se constituye el capital social. Distingue entre organizaciones sociales apropiables y

¹⁸ Gordon, Sara y Millán René; “*Capital social: una lectura desde tres perspectivas clásicas*” en: *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, No. 4. México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 2004. P.723

¹⁹ Estos cuatro elementos son desarrollados por Coleman en su libro “*Foundations of Social Theory*”, específicamente de la página 310 a la 313 del *Capítulo 12: “Social Capital”*. De igual forma, se puede encontrar un resumen de estos cuatro elementos en la página 5 del texto de Alejandro Natal y Adriana Sandoval “*Capital Social: una revisión crítica para el estudio de la acción colectiva en OCB*”.

organizaciones sociales intencionales. Las primeras son aquellas organizaciones voluntarias que permiten que otros que no colaboraron en su creación se puedan apropiarse de sus beneficios. Las segundas son aquellas donde los individuos tienen que invertir en el diseño de estructuras y expectativas, responsabilidad y autoridad, en normas (reglas) y sanciones para lograr que su organización funcione efectivamente y poder beneficiarse de ellas.

Así, para Coleman cualquier organización social es un bien público, que por ser no-excluyente, permiten, no sólo a la sociedad en su conjunto, sino también que los individuos usen sus recursos para diferentes propósitos.

c) Robert Putnam

El término de capital social se popularizó a partir del trabajo de Robert Putnam, "*Haciendo trabajar a la democracia*", en el cual se analiza el caso italiano distinguiendo las diferencias entre norte y sur de Italia para estudiar la gobernabilidad democrática. En este libro, la disparidad entre las regiones italianas en cuanto a la forma de actuación y desempeño que presentan sus gobiernos, se atribuye principalmente a dos factores: 1) la tradición de participación civil y 2) los niveles de confianza entre la población.

Putnam y sus coautores, Leonardi y Nanetti, ven que la acción colectiva entre las dos partes de Italia se presenta de manera dispar. Mientras en el norte la presencia de normas de reciprocidad y redes de participación civil se estructuran de manera horizontal a través de la participación civil organizada en cooperativas, sindicatos, gremios, etcétera; en el sur las relaciones sociales y políticas tienen una estructura vertical. En los términos del capital social que postula Putnam, la relación entre verticalidad-horizontalidad modifica la creación de lazos entre los individuos de la sociedad, siendo que los horizontales permiten un mejor desempeño tanto institucional como de la sociedad civil.

¿Cómo se explica lo anterior? La definición de Putnam de capital social lo observa como "...aspectos de la organización social tales como confianza, normas

y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada.²⁰ Según Putnam, los elementos mencionados en la definición tienden a desarrollarse con más facilidad y a ser más duraderos en sociedades con características de organización horizontal, como las presentes en el norte de Italia. Dicha horizontalidad representada por la confianza, las normas de reciprocidad y las redes de participación civil facilitan la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico en tanto que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas.

La organización de la sociedad, se basa en interacciones durables en el tiempo que al repetirse van conformando y sosteniendo patrones de confianza, normas y redes sociales. Estos tres elementos, son centrales en la formación del CS pues facilitan la interacción social y la coordinación de actividades para el logro de propósitos específicos. De la misma manera, reducen los motivos para desertar, disminuyendo la incertidumbre y por tanto facilitando la cooperación. Desglosemos los tres elementos principales de la definición:

1. Confianza. Se trata de un atributo que si bien se posee y construye de manera individual, también puede considerarse como una condición agregada del sistema social. Los lazos de confianza pueden ser directos e indirectos, y presentan diferente calidad y densidad. Otra característica importante es la condición transitiva de la confianza, lo cual se traduce en confiar en la confianza de los otros para cumplir sus obligaciones ante la poca información que se tiene del otro en la interacción. Esta condición transitiva de la confianza sirve como un mecanismo de garantía para facilitar las interacciones al permitir que individuos puedan ofrecer sus conexiones sociales como garantía.

2. Normas y redes sociales. Son elementos centrales en la generación de confianza. Las normas proveen señales claras sobre el riesgo del incumplimiento en la interacción, su cumplimiento o no puede tener costos o beneficios a razón de

²⁰ Putnam, Robert et al; *"Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy"*. New Jersey, Princeton University Press, 1993. P. 167.

reputación del individuo en un grupo social. A su vez la reputación representa un importante insumo para futuras interacciones. Putnam establece como fuente importante de información sobre la reputación a la participación previa de los individuos en asociaciones ciudadana que tengan un beneficio en común, en ese sentido la reputación en base a la participación construye redes de confianza y por ello el valor de la asociatividad.

Las organizaciones civiles por tanto, son vistas como instrumentos para la formación de capital social: en virtud de repetidas interacciones, facilitan las conexiones sociales, la cooperación y engendran la confianza entre sus miembros. Es importante marcar que en términos de confianza social, la participación civil a través de las organizaciones arriba señaladas se debe ver provista de un elemento que resulta imprescindible: la cooperación voluntaria. Esta última es facilitada por: 1) la reciprocidad generalizada que limita eficientemente las conductas oportunistas, lo que conduce a un incremento en el nivel de confianza de quienes han sido testigos de una reciprocidad repetida; y 2) la repetición-durabilidad en las redes de intercambio social, que fomenta la cercanía de las relaciones y a sabiendas de que los individuos verán a los otros nuevamente, aumentan la confianza.

d) Elinor Ostrom

Dado que la primera parte de este capítulo está basada en el desarrollo conceptual de Ostrom, trataremos de resumir y ser breves respecto de la visión del capital social de esta autora. La definición de capital social utilizada por Ostrom está enmarcada en los problemas de la acción colectiva y se desarrolla en términos de la utilización de recursos por parte de grupo sociales en espacios determinados. En sus estudios, Ostrom se refiere a tres formas de capital social que particularmente resultan importantes para el estudio de la acción colectiva:

“..... la confianza y las normas de reciprocidad, las redes/ participación civil y las reglas o instituciones formales e informales. Vemos el capital social como un atributo de los individuos y de sus relaciones, que acrecienta su habilidad para

resolver problemas de acción colectiva. Las formas pertinentes de capital social y su papel específico deben ser proporcionadas por el marco teórico en el que se ubica el concepto. Consideramos que las teorías de la acción colectiva de la segunda generación son las herramientas que organizan el discurso del capital social.”²¹

Partiendo de lo anterior, el tema de capital social se aborda en relación a la acción colectiva de grupos sociales que se enfrentan, por ejemplo, a problemas de utilización de recursos estratégicos como el agua y los boques.²² Ostrom señala el sobresaliente papel que tiene el capital social en la solución de dichos problemas a través de la utilización de normas compartidas, saberes comunes, reglas de uso, etcétera.

En la propuesta de Elinor Ostrom las comunidades, a través del capital social, son sujetos potencialmente capaces de construir reglas para el uso de los recursos comunes que asumen para hacer viable el uso sostenido y la permanencia de esos recursos en el largo plazo. Para ella las instituciones locales representan un elemento a tomar en cuenta para la resolución de problemas, a las que considera fundamentalmente reglas puestas en práctica en contextos particulares: reglas construidas, consensuadas y modificadas por los propios usuarios de los recursos en comunidades determinadas.

Continuando con el razonamiento de Ostrom, el capital social se presenta como el conjunto de medios disponibles para fortalecer las capacidades productivas humanas. El capital social se basa en las relaciones sociales de las comunidades humanas que les permiten desarrollar conocimientos y visiones comunes, entendimiento mutuo, rendición de cuentas y confianza entre sus miembros, condiciones indispensables para la constitución y vigencia de cualquier acuerdo social:

²¹ Ostrom, Elinor y Ahn, T.K, 2003; *Op. Cit.*, p.10.

²² Consultar: Ostrom, Elinor; “*El gobierno de los bienes comunes*”. México, UNAM-CRIM-FCE, 2000.

“El concepto de capital social enfatiza diversos factores que no son novedosos, pero que a menudo han sido ignorados durante el apogeo de la economía neoclásica y las teorías de elección racional: confianza, redes y formas de compromiso cívico, e instituciones y reglas racionales e irracionales. La contribución del capital social radica en que ubica estos factores, aparentemente diversos en el marco de la acción colectiva. La perspectiva del capital social ayuda a abordar la cuestión de cómo acelerar el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática. Al mismo tiempo, esta perspectiva le pide a los teóricos de la acción colectiva salir del mundo del razonamiento y asumir problemas empíricos de políticas públicas, cuestiones de importancia práctica.”²³

De este modo, Ostrom plantea como formas ampliadas de capital social a la confianza y normas de reciprocidad, a las redes y a las reglas o instituciones formales o informales criticando a la visión minimalista del capital social, la cual se limita a las relaciones individuales que tienen los individuos con los demás, y va por una visión expansionista en la cual se relaciona el capital social con la acción colectiva y las políticas públicas.

El capital social, desde la perspectiva ampliada de Ostrom, permite la nutrición de la confianza entre los miembros de un grupo y la certidumbre acerca de la rectitud de sus conductas con relación a los bienes comunes. De este modo se contempla al capital social como un atributo de los individuos y sus relaciones, que fortalece su capacidad para resolver problemas comunes. A razón de ello, el capital social representa un valor básico para el desarrollo y conservación de todo tipo de capital: humano, físico, natural, etc. A la vez, los esfuerzos y la actividad colectiva que exige la gestión de los recursos comunes crea oportunidades para el desarrollo de capital social, en tanto promueve la cooperación, la discusión, el desarrollo de normas colectivas, de formas de organización, y de nuevos roles, así como de espacios de comunicación y de resolución de conflictos.

Finalizando, para Ostrom el capital social no está dado o se puede considerar. Es resultado de las relaciones e interacciones sociales que sostienen

²³ Ostrom, Elinor y Ahn, T.K., 2003; *Op.Cit.*, p.1.

los miembros de una comunidad. En ese sentido el capital social se conserva, incrementa o deteriora como consecuencia de las prácticas sociales de sus miembros y/o otros actores involucrados en la vida comunitaria. Por tanto, el desarrollo de las condiciones que permiten la acción colectiva requiere un esfuerzo deliberado, constante y consistente por parte de los actores sociales.

e) John Durston

El concepto de John Durston sobre capital social sobresale para este trabajo de investigación por tener un enfoque comunitario que será desarrollado de manera extensa en el siguiente capítulo. Por ahora y en rasgos muy generales, habrá que decir que para Durston el capital social se entiende como "...el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto."²⁴

Bajo esta concepción del capital social, Durston plantea que las relaciones estables de confianza y cooperación ayudan a reducir los costos de transacción propios de las relaciones sociales para la producción de bienes públicos y la constitución de actores sociales y sociedades civiles saludables. La construcción de estos últimos dos elementos (actores sociales/sociedades civiles) bajo el esquema de capital social, hace presentes características de empoderamiento que permiten satisfacer las necesidades y resolver las problemáticas comunes de los grupos sociales en los que se desarrollan.

Así, dentro de las variantes que Durston contempla, el concepto del capital social comunitario se presenta como una forma particular de capital social que abarca el contenido informal de las instituciones sociales y que tiene como finalidad contribuir al bien común atacando deficiencias presentes en el contexto del desarrollo comunitario.

²⁴ Durston, John; "Construyendo capital social comunitario" en: *Revista de la CEPAL*, No. 69. Santiago de Chile, CEPAL, 1999. P. 103.

En este punto es importante señalar que el concepto de capital social comunitario es aplicado en un contexto de superación de la pobreza y eliminación de la exclusión política de ciertas comunidades (Durstun, por ejemplo, desarrolla el concepto poniendo los ejemplos de algunas comunidades rurales de América Latina).

1.4 Elementos puente en el Capital Social

Hasta ahora hemos ofrecido una revisión sobre las principales definiciones del capital social a partir de las perspectivas minimalista y expansionista, hemos abordado las críticas en torno al concepto y realizado una revisión por autores que ha hecho posible argumentar la utilidad del capital social, no sólo para un análisis conceptual, sino también para el manejo de la relación del gobierno con la sociedad.

Se ha dicho ya: no hay un consenso alrededor del concepto de capital social pero la mayoría de autores reconoce que la confianza, las normas de reciprocidad y las redes son componentes principales de este. En la extensa literatura que existe sobre el tema, estos componentes son conocidos con diversos nombres tales como variables del capital social, dimensiones, formas de capital social, elementos, factores, entre otros. .

A continuación se presentan los elementos clave encontrados en las diferentes definiciones de capital social (Cuadro 1). Asimismo y con la intención de zanjar los vacíos establecidos por la falta de unidad conceptual, se ofrece una definición del concepto.

Cuadro 1: Elementos clave del Capital Social por autor

Autores	Elementos Conceptuales Clave
Pierre Bourdieu	Red durable de relaciones, reconocimiento mutuo, capital social ligado a clase social, proximidad-pertenencia, afinidades.
James Coleman	Dicotomía del capital social (dimensión pública-privada), carácter social-relacional del capital social, capital social como agregación de recursos, capital social como recurso productivo (obtención de beneficios), cooperación y organización social, normas y sanciones, potencial de información, relaciones de autoridad.
Robert Putnam	Confianza, normas de reciprocidad, redes de participación civil, asociatividad, compromiso social, repetición-durabilidad de las interacciones, coordinación social, cooperación voluntaria, reputación-información, disminución de la incertidumbre.
Elinor Ostrom	Confianza-normas de reciprocidad, redes de participación civil, instituciones formales-informales, acción colectiva, recursos comunes, problemas de acción colectiva, capacidades humanas, política pública, confianza-certidumbre, durabilidad de la acción colectiva.
John Durston	Instituciones sociales (formales e informales), normas, redes, reciprocidad, actores sociales, sociedad civil, empoderamiento, confianza, cooperación, bien común, comunidad, superación de la pobreza, superación de la exclusión política.

Fuente: Elaboración propia basada en el desarrollo teórico de los autores

Tomando en cuenta los factores clave del capital social estructurados en el cuadro anterior, es posible tender un puente entre las definiciones que nos permita entender al capital social como aquellas redes que basadas principalmente en la confianza y normas de reciprocidad, brindan capacidades a los individuos para generar estructuras organizativas que puedan resolver problemas de acción colectiva. Entendemos por tanto que el capital social surge ante las afinidades de los individuos de una colectividad, siendo factor de cohesión la idea de objetivos comunes en pos del bienestar general y sin perder la noción del beneficio individual. Las redes, siguiendo esta línea, tienen como condición el estar formadas a través de interacciones de repetición constante (hay una durabilidad implícita) que permiten fomentar la confianza entre los actores inmersos en las dinámicas establecidas, de manera formal o informal, de un grupo social.

En este punto es posible plantear que la confianza, normas de reciprocidad y redes son los tres ejes que brindan la certidumbre necesaria, en la relación costo-beneficio, para hacer de la participación social una opción para los grupos sociales y que de ahí deviene su importancia.

Capítulo 2. El Capital Social Comunitario en la relación Gobierno-Sociedad

La solución de las demandas colectivas sigue siendo el eje temático de la intervención estatal en la vida en común. La tarea del Estado se enmarca en el dinamismo creciente de las interacciones humanas, la profundización de los esquemas de desigualdad y exclusión, y en general la complejidad renovada de las demandas sociales. Dichos elementos se conjugan en un contexto económico y político de modelos de intervención gubernamental reducidos (y en muchos casos inexistentes) que imponen a los estudiosos de las ciencias sociales generar mecanismos con un mayor énfasis en las redes sobre las cuales la política pública se construye y ejecuta.

En ese contexto se plantea que el capital social, en su vertiente comunitaria, es una herramienta útil en el fortalecimiento y desahogo de la relación entre gobierno y sociedad, a la par de permitirnos diseñar políticas públicas que resuelvan los problemas colectivos de manera eficiente. Este trabajo sostiene que la introducción del concepto de capital social comunitario en las políticas públicas lo convierte en un mecanismo de gobierno que promueve, en las comunidades, la capacidad de intervenir en los procesos de toma de decisiones para la solución de problemas.

Para sostener la hipótesis arriba descrita, la exposición del concepto de capital social comunitario y sus alcances será ineludible. Este capítulo será dedicado, en un primer momento, a exponer los conceptos de Estado y Gobierno con la finalidad de resaltar las virtudes que el capital social comunitario presenta y ante las cuales su utilidad resulta un factor a tomar en cuenta. Hacia el final del capítulo, se aplicará el concepto en términos de su capacidad como agente transformador de la realidad social en relación a su potencialidad para tratar problemas comunitarios.

2. 1 El Capital Social Comunitario como agente transformador de la realidad social: una propuesta de articulación entre Gobierno y Sociedad

a) Capital Social: elemento catalizador del desarrollo en la relación Estado-Gobierno-Individuo

Pareciese innecesario y trillado discutir la naturaleza del Estado. No obstante es importante su revisión para enmarcar las discusiones respecto a las dinámicas de participación social y la creación de ambientes sociales y gubernamentales más inclusivos e igualitarios que fomenten el desarrollo.

Esbozar la definición del Estado permite dibujar con mayor claridad la concepción del gobierno, y sobre todo de la relación de éste con los ciudadanos en los resultados que debe concretar. A pesar de que los estudiosos del tema aún se debaten entre más o menos intervención del gobierno; aumento o no de ciudadanos en la construcción de lo público; el límite de la inclusión de los ciudadanos en el diseño e implementación de las políticas públicas; y hasta si hay que permitir o no la intervención del gobierno en la construcción del ciudadano mismo, es decir, la construcción de la vida personal del individuo siempre en contacto con lo instrumental y lo comunitario.

Por supuesto este primer apartado no pretende ahondar demasiado en las categorías a señalar, tampoco son expuestas con el propósito de ampliar la descripción o buscar la trascendencia de éstas como objeto de estudio por sí mismas; ni aspira a comprenderlos exhaustivamente en su estructura y función actuales, su devenir histórico y las tendencias de su evolución. Los conceptos que se expondrán cobran relevancia porque en sus definiciones presentan espacios que permiten delinear el concepto de capital social como un elemento catalizador del desarrollo en la relación Estado-gobierno-individuo y Estado-gobierno-sociedad, pues será el Estado, a través del gobierno, quien asigne a los individuos personalidad jurídica, derechos y espacios para la participación política, ya bien en votaciones, en la definición de la agenda gubernamental o en la implementación de programas. Más aún, la personalidad que decida dar el

Estado al ciudadano, le permitirá a este último gozar o no de los beneficios y servicios diversos que ofrece la administración pública.

En una paráfrasis de Bobbio,²⁵ el Estado es una idea abstracta que una comunidad se otorga con el fin de delimitar la organización política de ésta en un territorio concreto. Como tal no es un cuerpo con elementos invariables, constantes y atemporales, sino un ente determinado por particularidades históricas, sociológicas y culturales específicas.

Desde otra perspectiva, a finales del S.XVII, se inaugura la percepción libertaria del Estado. Esta percepción, desarrollada por John Locke, plantea que el Estado:

“...puede llevarlo a cabo cualquier cantidad de hombres, porque no perjudica a la libertad de los demás, que sigue estando, como lo estaban hasta entonces, en la libertad del estado de la naturaleza. Una vez que un determinado número de hombres ha consentido en constituir una comunidad o gobierno, quedan desde ese mismo momento conjuntados y forman un solo cuerpo político, dentro del cual la mayoría tiene el derecho de regir y de obligar a todos.”²⁶

Locke, reconoce las capacidades o potencialidades intelectuales del ser humano y ve a la razón como razón instrumental (es decir, para la consecución de objetivos) de la cual el ser humano está irremisiblemente dotado, y por ello capacitado, para imitar y cambiar a la naturaleza y a sí mismo. Es por ello que el ser humano ha instrumentado, mediante la razón y respondiendo a las necesidades de convivencia y subsistencia (que serán mencionadas más tarde), un gobierno. La definición de Locke es fundamental pues da cabida a la definición liberal de ciudadanía.

Cabe anotar que las líneas anteriores no deben tomarse como una apología a la concepción liberal del Estado y del ciudadano, sino como un punto de inicio

25 Bobbio, Norberto; *“Estado, gobierno y sociedad”*. México, FCE, 2006.

26 Locke, John; *“Two Treatises of Government”*. Cambridge, Cambridge University Press, 1988. P.94

para contemplar una visión del capital social con base en el individuo, como parte de una comunidad, con la capacidad de asociarse en torno a objetivos comunes a través de la acción colectiva para su propio desarrollo.

Tenemos entonces que el Estado es una unidad estable (pero dinámica, pues está determinado histórica y sociológicamente), como la fuerza, como la estructura institucional suprema y la organización política soberana de una comunidad específica sobre un territorio, limitado al exterior por otros Estados, con el objetivo de preservar la vida (seguridad) y convivencia social (a la vez que unifica las manifestaciones sociales). Aunque la soberanía nace de la voluntad general, es suprema al interior, es limitada mediante las herramientas institucionales y jurídicas dispuestas, con las que el Estado adquiere personalidad jurídica, es decir, es sujeto y productor de obligaciones y facultades; es una construcción basada en el reconocimiento de las libertades, de los derechos naturales, humanos y civiles del individuo, del ciudadano (al que se le reconoce su derecho de propiedad y de participación en las decisiones colectivas y en la elección de su representación política) , que tiene por objeto el monopolio del poder político en la tarea de construir un aparato administrativo y jurídico que asegure la propiedad de los sujetos, la preservación de su libertad, sus derechos humanos y ciudadanos y de su seguridad física.

b) El Gobierno y los mecanismos institucionales para impulsar el desarrollo del Estado y de sus individuos

De manera inicial podemos argumentar que el gobierno se perfila como la síntesis institucional, política y jurídica entre la racionalización y el individualismo moral. En el gobierno se funda el poder ejecutivo y su administración, la administración de justicia y la creación de un marco normativo. Veamos algunos ejemplos conceptuales:

De Hobbes podemos considerar que su concepción de gobierno se establece a través de un:

“...Estado que ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho a representar a la persona de todos (es decir, de ser su representante). Cada uno de ellos, tanto los que han votado en pro como los que han votado en contra, debe autorizar todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran suyos propios al objeto de vivir apaciblemente entre si y ser protegidos contra otros hombres (...) De esta institución de un Estado derivan todos los derechos o facultades de aquel o de aquellos a quienes se confiere el poder soberano por el consentimiento del pueblo reunido”.²⁷

La perspectiva hobbesiana considera que este auténtico cuerpo político no está constituido por acuerdo o por concordia, sino por la unión, la unidad de voluntades (y por tanto de la fuerza y las facultades) de todos en la voluntad de una persona legal: el soberano. Es el soberano el que definirá derechos, facultades y límites a los individuos.

Para John Locke el gobierno es el cuerpo que detenta el poder político:

“Por poder político entiendo, pues, el derecho de crear leyes que estén sancionadas con la pena de muerte y, en consecuencia, con todas las penas menores para la regulación y la conservación de la propiedad, y del empleo de la fuerza de la comunidad en la ejecución de estas leyes y para la defensa del Estado de prejuicios extranjeros, y todo ello por el bien público.”²⁸

Para asegurar la protección y el goce de sus derechos individuales e innatos, el hombre y sus semejantes (que se traducen en mayoría) consienten en constituirse explícitamente, primero en sociedad y luego en gobierno, ambos receptores y protectores de los derechos individuales. El poder delegado al gobierno (es decir, al poder legislativo y ejecutivo) no puede ser arbitrario, ya que

²⁷ Hobbes, Thomas, *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástico y Civil*. México, Fondo de Cultura Económica, 1980. P.142

²⁸ Locke, John, 1988; *Op. Cit.*, p.96.

el gobierno no tiene alcance paternal para con sus ciudadanos, ni atribuciones absolutas y despóticas para con los mismos. Un gobierno es legítimo en tanto asegura la protección de los derechos individuales, y deja de existir legítimamente por el incumplimiento del tratado y la disolución o cambio de residencia del legislativo, máximo poder en el gobierno, ya que tiene la atribución de crear leyes, y la ley es el único elemento con poder supremo en la comunidad.

Ante estas definiciones, resaltamos en Hobbes el carácter de representación que recae en el gobierno y del cual emanan los derechos o facultades. De Locke, el carácter protector y receptor de los derechos, carácter del que emana un poder limitado y legitimado por la propia sociedad que se hace beneficiaria de la acción de gobierno y de los derechos que ésta establece.

Este trabajo considera, tras las definiciones expuestas y lo expresado al inicio de este apartado, que el Gobierno es el cuerpo administrativo, la solución social-institucional a lo contenido en el Estado que deviene de la legitimidad dada por la sociedad y que permite la estructuración/goce de los derechos establecidos. Es la forma política de la sociedad moderna, compleja y cambiante, donde decaen las pertenencias particulares locales, étnicas o religiosas, se definen identidades y formas de participación, y triunfa una racionalidad que se traduce en reglas administrativas, sistemas de comunicación y mecanismos de interacción que se encaminan al desarrollo del Estado y por tanto de los individuos que forman parte del mismo. Es en este último punto, la capacidad del gobierno de establecer mecanismos encaminados al desarrollo de Estado y sus individuos, que el concepto de gobierno cobra relevancia para este estudio. El gobierno en su relación con los individuos, puede coadyuvar o impedir el desarrollo de capacidades e interacciones para la construcción de capital social al dotar a los individuos con derechos y obligaciones que bien los pueden facultar o limitar en términos organizacionales, de participación social y hasta en condiciones relacionales.

c) El Capital Social Comunitario en la articulación Gobierno-Sociedad

Podríamos señalar que la introducción del término capital social comunitario en el análisis se da en términos funcionales, por consistir en una definición que simplifica su utilidad en la articulación de gobierno-sociedad y la introducción al tema de las políticas públicas. El concepto se entiende en el marco de la colaboración social ente los diferentes grupos de un colectivo humano y el uso individual de las oportunidades surgidas a partir de ello, tomando en cuenta tres fuentes principales: la confianza mutua, las normas efectivas de reciprocidad y las redes sociales. Aquí es importante decir que el factor comunitario (la comunidad) es un elemento central de nuestro análisis bajo el entendido de que facilita la creación de vínculos que permitan la existencia de confianza, reciprocidad y cooperación como lo señala Márquez Zárate:

“El capital social comunitario es un concepto que actualmente es utilizado por organismos internacionales, instituciones académicas y gobiernos, que tiene por objeto analizar las formas de integración comunitaria donde a través de redes sociales logran fortalecer los lazos solidarios, por medio de los atributos del capital social: confianza, reciprocidad y compromiso cívico, lo cual trae consigo beneficios colectivos.”²⁹

Recordemos que como se expuso en el primer capítulo, las potencialidades del capital social comunitario para generar instrumentos de acción orientados a: 1) participación social en resolución de problemáticas públicas (acción colectiva), 2) apoyo en el diseño e implementación de las políticas públicas y 3) el reforzamiento de la relación entre gobierno y sociedad, son las líneas de nuestra discusión. Partiendo de lo anterior, y en medio de una contracción de la actividad estatal y de poca participación por parte de los ciudadanos, el uso del capital social comunitario invita a reflexionar en torno al Estado como impulsor de capacidades que permitan a las comunidades definir problemas públicos, proponer

²⁹ Márquez Zárate, Miguel Ángel; “*El estado del arte del capital social comunitario*” en: *Revista Encrucijada*, No. 3. México, FCPyS-UNAM, 2009. P.1

soluciones, hacer demandas a funcionarios electos, comunicar y pedir información sobre la acción gubernamental, e incluso entablar acción legislativa.

Si se pone en juego que el Estado no puede suponer a una sociedad homogénea sino a un entramado complejo con condiciones económicas y culturales diversas orientadas hacia la reafirmación de las identidades individuales y colectivas, y con múltiples problemáticas propias en una sociedad diferenciada; los gobiernos están en la obligación de coordinar y articular en su estructura programática a las partes de sus organizaciones existentes para ofertar una variedad de políticas y programas con la finalidad de dar atención a segmentos poblacionales muy diferentes entre sí, pero: ¿Cómo coordinar y articular a los diferentes actores políticos? ¿Cómo estructurar la toma de decisiones políticas traducidas en forma de política pública? Como veremos a continuación, el concepto de capital social comunitario puede darnos la respuesta a estas preguntas.

John Durston, siguiendo la línea de Elinor Ostrom, señala dos tipos principales de capital social³⁰: el capital social individual y el capital social colectivo o comunitario. En esta propuesta, el capital social individual se manifiesta principalmente en las relaciones sociales que tiene la persona con contenido de confianza y reciprocidad, y se extiende a través de redes centradas en el individuo. El capital social colectivo o comunitario, en contraste, se expresa en instituciones complejas con contenido de cooperación y gestión producto de la confianza y reciprocidad mostradas en las relaciones sociales del tipo anterior.

Para entrar de lleno a la división de estas dos variantes de capital social, profundicemos un poco más en la parte relacional del concepto; la unión de Durston con Putnam nos permitirá lo anterior. Tenemos que para Putnam "...las redes de compromisos sociales, tales como las asociaciones de vecinos, sociedades corales, cooperativas, clubes deportivos, partidos basados en masas,

³⁰ Durston señala seis variantes del capital social: individual, grupal, comunitario, puente, escalera y societal. Esto se puede revisar en: Durston, John; *"El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural"*. Santiago de Chile, CEPAL, 2002.

son una forma particularmente importante de capital social porque representan una interacción horizontal intensa...”³¹ que implica redes de participación civil y de compromiso social que tienen fuertes efectos benéficos para los individuos que las conforman.

En relación a lo anterior, Durston señala que:

“...el capital social individual consta del crédito que ha acumulado la persona en la forma de reciprocidad difusa que puede reclamar en momentos de necesidad a otras personas para las cuales ha realizado, en forma directa o indirecta, servicios o favores en cualquier momento en el pasado. Este recurso reside no en la persona misma sino en las relaciones entre personas.

El capital social colectivo o comunitario, en cambio, consta de las normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal. Reside en estos sistemas complejos, en las estructuras normativas, gestionarias y sancionadoras que las comunidades desarrollan y que representan mucho más que redes; mucho más incluso que redes “circunscritas”, recordando que la definición clásica de comunidad abarca aspectos de actividad coordinada con cierto propósito común, autogobierno, superestructura cultural, y sentido de identidad.³²

Es imprescindible hacer una aclaración, aquí las instituciones no deben ser entendidas como una emanación de la acción gubernamental, ni tampoco se debe entender su funcionamiento en base al reconocimiento de dicho sector.

Se deja entrever en esta idea de capital social que las comunidades están conformadas por individuos, cosa obvia, que se benefician del capital social comunitario. La riqueza de esta relación, en palabras de Durston, recae en las interacciones que se dan entre las estrategias individuales para la obtención de beneficios y las instituciones e intereses de la comunidad. Este último factor, las

³¹ Ostrom, E. y Ahn, T. K., 2003; *Op. Cit.*, p.5.

³² Durston, John; “¿Qué es el capital social comunitario?” en: *Serie Políticas Sociales*, No. 38. Santiago de Chile, CEPAL, 2000. P. 21.

instituciones de cooperación grupal formales e informales, es donde el capital social comunitario se coloca en la discusión de la relación gobierno-sociedad.

¿Por qué se menciona esto? Las instituciones son "...sistemas de normas y de relaciones sociales estables que resultan de las interacciones en un grupo de personas, y que tienden a producir la satisfacción de necesidades de algunos o de todos ellos (beneficios para) a un costo menor que en forma individual, o que sería imposible de producir de otra manera (...). Las instituciones son sistemas que tienden a *producir* satisfactores para las necesidades sentidas de todo un grupo de personas o una parte del grupo y también produce efectos de retroalimentación que refuerzan su propia viabilidad como sistema complejo basado en múltiples agentes."³³

Es imprescindible hacer una aclaración, aquí las instituciones no deben ser entendidas como una emanación de la acción gubernamental, ni tampoco se debe entender su funcionamiento con base en el reconocimiento de dicho sector. Las instituciones, como lo dice la definición anterior, son mecanismos de índole social y cooperativa que tienden a organizar esfuerzos individuales para la obtención de beneficios comunes (satisfactores) y control de las acciones de un grupo social. Estas instituciones que están basadas en normas de conducta y costumbres, brindan certidumbre y orientan el comportamiento de los individuos que forman parte de ellas permitiendo en términos de la cooperación: a) reducir los costos de transacción, b) producir bienes públicos, y c) facilitar la constitución de organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales y de sociedades civiles saludables.

Estos tres factores no deben ser perdidos de vista en relación a lo que este capítulo intenta señalar, pues el capital social comunitario puede representar una herramienta de comunicación y resolución de problemas sociales si es bien utilizado e incentivado desde las acciones de gobierno. La pregunta sería entonces: ¿cómo institucionalizar el capital social comunitario?

³³ *Idem*, p. 22.

Durston señala cuatro procesos a través de los cuales la institucionalidad del capital social comunitario se puede hacer presente: 1) la coevolución de estrategias de las personas, 2) las decisiones racionales y conscientes de los individuos que componen una comunidad, 3) la socialización de las normas relevantes de una cultura en la infancia y la niñez o 4) puede ser inducida por una agencia externa que aplica una metodología de desarrollo de capacidades de gestión comunitaria. Estas formas de institucionalidad del capital social comunitario se han visto ya en la conceptualización del concepto desde el primer capítulo, aunque no bajo esos nombres. Dado el objetivo de este segundo capítulo nos enfocaremos en el último proceso: la inducción del capital social comunitario desde una agencia externa que será entendida como la acción gubernamental.

En términos generales podemos decir que la acción gubernamental tiene la tarea de asignar recursos e información para ayudar a solucionar problemas de acción colectiva de una sociedad. El problema que nos ocupa es la forma de realizar esa tarea: ¿Qué recursos? y ¿cómo y qué tipo de información se distribuye? Los recursos no deben de ser entendidos sólo como elementos físicos y/o económicos. Las capacidades que se pueden incubar en los grupos sociales desde la acción gubernamental son un recurso valioso en términos de la solución de problemas a largo plazo y generan bases en las cuales es posible empoderar a las comunidades.

El empoderamiento a través del capital social comunitario, dependiendo desde donde se vea, puede representar una amenaza o un beneficio para la función gubernamental. Esto lo explican Flores y Rello al mencionar que:

“En sociedades con una distribución desigual del poder económico y político, el CS implica frecuentemente un cuestionamiento a estas estructuras. Por ello, es tan común observar las reacciones contrarias que suscita la posibilidad de la acción colectiva entre funcionarios públicos acostumbrados a las decisiones burocráticas verticales e incuestionables y entre los grupos económicos acomodados. Las instituciones vigentes en estos países, reflejan esta estructura

de poder y representan un escollo muy importante para el surgimiento del CS.”³⁴

Si el Estado se limita a utilizar los canales institucionales existentes de manera vertical y poco incluyente, los recursos que asigne a cubrir problemáticas sociales pueden ser obtenidos y distribuidos a través de las relaciones informales de carácter corrupto, clientelares por ejemplo, según el tipo de sociedad a las que Flores y Rello hacen alusión. El capital social surge entonces como una alternativa para generar mecanismos de inclusión de sectores que no han sido tomados en cuenta, ayudando a construir actores que definan de manera autónoma su agenda y las soluciones para la misma, en coordinación con un Estado proactivo pero flexible en función de las normas formales e informales que las propias comunidades definen.

A continuación, se desarrollan tres propuestas de la mano de Durston que ejemplifican la postura que el Estado debe tomar en términos de incentivar la generación y utilización del capital social comunitario³⁵:

a) Primera línea estratégica: de la investigación-acción a la consolidación del capital social comunitario.

Esta línea de acción implica efectuar un diagnóstico del estado del capital social en una comunidad con los recursos gubernamentales. Este diagnóstico debe ser utilizado de manera práctica a través de herramientas posteriores como capacitación y talleres para el aumento de la capacidad de análisis entre los miembros de una comunidad y el fortalecimiento de su pensamiento prospectivo-estratégico, traducido en capacidad para elaborar propuestas de acción más realistas en la interacción con el gobierno y de gestión de los recursos comunes.

³⁴ Flores, Margarita y Rello, Fernando, 2003; *Op. Cit.*, p.9.

³⁵ Las tres líneas de acción descritas en estas páginas se basan en la propuesta que Durston realiza en su texto “Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe” (Santiago de Chile, CEPAL, 2003)

Durston plantea que un diagnóstico genuinamente participativo es el primer paso en un proceso de empoderamiento y de acumulación de las diferentes capacidades colectivas que constituyen el capital social comunitario.

b) Segunda línea estratégica: formación de equipos sinérgicos entre agente y atendidos (gobierno y sociedad).

En esta línea el compromiso personal del funcionario público es el factor clave. Durston señala que la tendencia, en la utilización del capital social comunitario en la aplicación de programas y servicios sociales, debe permitir que el perfil del funcionario público establezca vínculos relacionales con la comunidad en los aspectos de: 1) rendición de cuentas, 2) vocación de servicio, 3) identidad comunitaria en el sentido de desprenderse voluntariamente de su identidad de clase social como profesional e identificarse más con una comunidad de personas de la que es miembro, 4) sinergia traducida en una relación de coproducción de bienes, en que la agencia estatal como un todo y el conjunto de las comunidades se desenvuelven en términos de cooperación conjunta.

c) Tercer línea estratégica: formación y respaldo de actores sociales.

Las primeras dos líneas propuestas, la formación de capital social colectivo y la creación de vínculos socioemocionales entre agentes externos y comunidad, conforman la base para fortalecer las capacidades propositivas y negociación de los actores de una comunidad. Es ese sentido, la tercera línea de acción contempla la creación de actores sociales y el apoyo de urgencia a la organización de la comunidad en momentos de crisis externa/interna. El objetivo principal de este punto, es fomentar que el capital social de los actores tienda a la producción de un impacto en el sistema sociopolítico, para provocar a su vez una fase de transición rápida hacia un nuevo estado del sistema, que sea más descentralizado, democrático y equitativo en la distribución.

Es por medio de las tres líneas de acción arriba descritas, que es posible asegurar que el capital social comunitario puede ser construido, pero como señala Durston, que "... esto pueda ocurrir depende en gran medida del papel que juega el Estado frente a las formas propias de capital social comunitario: subsumiéndolo en relaciones clientelistas de carácter autoritario y paternalista, o reforzándolo en la sinergia y en la 'coproducción' de institucionalidad."³⁶

Recalquemos que en un contexto donde el gobierno democrático tradicional se encuentra con dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico; y donde la legitimidad de las instituciones públicas se ve en un deterioro paulatino ante una ciudadanía con altas expectativas y necesidades diferentes, el capital social comunitario promueve una salida siempre y cuando las instituciones gubernamentales entiendan que sus acciones afectan profundamente el nivel y tipo de CS del que disponen los individuos para resolver, en coordinación o no con ellas, los problemas de acción colectiva que se presentan en la comunidad. En palabras de Ostrom³⁷, es decisión del gobierno fomentar la creación de ciudadanos dependientes o la de ciudadanos emprendedores que tengan la capacidad para general capital.

Para finalizar este apartado, es necesario anotar que la propuesta de este trabajo de investigación, como veremos en el tercer capítulo, plantea un desarrollo de políticas públicas a través de la acción gubernamental en un ambiente adverso que debe ser modificado. No es posible ver al capital social como una amenaza sino como una ventaja en términos operativos que puede brindar a los funcionarios públicos herramientas para:

- a) la creación de confianza entre los miembros de un grupo y del grupo en su relación con la acción gubernamental
- b) la cooperación coordinada con la comunidad en tareas que exceden las capacidades gubernamentales
- c) la resolución de conflictos locales

³⁶ Durston, John, 2000; Op. Cit., p. 37.

³⁷ Ostrom, Elinor y Ahn, T.K., 2003; Op. Cit., p.9.

- d) la movilización y gestión de recursos comunitarios
- e) la legitimación de acciones de gestión y administración
- f) la producción de bienes y servicios públicos coordinados entre sociedad y gobierno, como prevención del delito, mecanismos alternativos de resolución de conflictos, etc.

Está en manos del Estado, a través del gobierno en acción, generar los incentivos "...para que los ciudadanos se asocien para recibir algún beneficio que tendrá el efecto de estimular confianza donde ésta no existe (rompiendo las barreras seculares de temor y desconfianza), y de fortalecer hábitos de colaboración y asociación."³⁸

2.2 Sociedad Civil y Capital Social Comunitario: un medio para la transformación de la realidad social

Junto con otros conceptos de la teoría política como Estado y gobierno, el concepto de sociedad civil corre el riesgo de ser empleado en el discurso de los actores políticos de forma arbitraria para designar realidades distintas a un marco amplio de inclusión en la toma de decisiones y la resolución de problemáticas sociales. En el análisis que nos ocupa, se presenta necesario el desarrollo del concepto sociedad civil, en su relación con el capital social de vertiente comunitaria, con el objetivo de constatar la capacidad de este último como un elemento unificador y materializador de demandas sociales por su función como facilitador en la constitución de organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales y de sociedades civiles saludables.

Estableciendo que es sobre todo a nivel local (a nivel comunitario) que las redes de la sociabilidad formal e informal florecen o mueren, y con ellas las instituciones de cooperación del mismo carácter, el concepto de sociedad civil se concreta por las dimensiones participativas, de auto organización y de capacidad contestataria frente al Estado. Putnam ha mencionado que las diferencias en el bienestar de la comunidad pueden explicarse a través de variables relacionadas

³⁸ Durston, John, 2000; *Op. Cit.*, p. 32.

con el nivel de cohesión social (o en su caso de fragmentación) y el rendimiento de la vida asociativa: estos dos elementos tienen mayores posibilidades de germinar en ambientes donde el capital social comunitario está inserto.

Se podría plantear que la colaboración social entre los diferentes grupos de un colectivo humano coexiste, de forma estructurada o no, en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas. No debe sorprender que tal conjunción haya de implicar cambios inevitables en la conducta de cooperación entre sociedad y gobierno. La sociedad civil es fundamental para entender los términos de dicha cooperación. Primero respondamos la pregunta ¿qué es la sociedad civil? para poder pasar a los temas de la participación y la acción colectiva. Es conveniente intentar aclarar algunos de sus rasgos esenciales.

Resulta tarea difícil, si no imposible, hablar de una sociedad civil paradigmática debido a la multiplicidad de interpretaciones que se han elaborado desde los pensadores clásicos hasta las que actualmente existen en torno a ella. Por ello, se considera que recuperar, aunque de manera muy somera, algunas de las distintas reflexiones que se han hecho del concepto sociedad civil, coadyuva a la revitalización de lo político y del debate democrático contemporáneo.³⁹

Originalmente, en el contexto de la cultura antigua y medieval, el concepto de sociedad civil (*societas civiles*) se contraponía al de sociedad natural (*societas naturalis*), que se refería principalmente a las relaciones familiares. De esta manera se identificaba con la sociedad política, tomándose como sinónimos los términos polis y civitas.

En el marco de las teorías contractualistas (Hobbes, Locke, Rousseau) se identificó a la sociedad civil con el estado social en oposición al estado natural, de manera que la expresión quedó vinculada con la sociedad jurídicamente ordenada bajo la potestad de una autoridad política. En lo posterior, Hegel haría una distinción

³⁹ El debate en torno a la democracia es otro que ha merecido gran atención y que resulta igual de heterogéneo, es por ello que el de sociedad civil al partir del concepto de democracia resulta controversial. Un estudio sobre democracia se puede encontrar en los textos de Robert A. Dahl, que ante la liviandad del concepto ha sugerido utilizar el de "Poliarquía". Véase: Robert A. Dahl "La Democracia. Una guía para los ciudadanos" (México, Taurus, 1999).

decisiva al ubicar a la sociedad civil en el espacio intermedio entre la familia y el Estado. El resultado fue, por una parte, desvincularla del poder político del Estado y, por otra parte, trascender las formas de relación familiar para identificarla con la asociación voluntaria de personas que nace de un contrato para la protección externa de los bienes y derechos de cada individuo. Finalmente Marx acabó diluyendo la sociedad civil en el tipo de sociedad burguesa, para así definirla como la base real (principalmente económica) sobre la cual se alza el edificio jurídico-político del Estado.

Es en los siglos XVII y XVIII que se desarrolla el contexto histórico e intelectual en que se asientan las bases de la diferenciación entre sociedad civil y Estado. El primero viene determinado por el proceso de formación de la autonomía de un nuevo agente político (la sociedad civil) que se enfrenta a las consolidadas monarquías absolutas (el Estado), denunciando su concepción como mero objeto de dominación. El segundo se conforma mediante las aportaciones de aquellos autores que se encaminan a fundamentar los gobiernos constitucionales. En este contexto intelectual toman fundamental importancia los considerados teóricos del iusnaturalismo y el contrato social.

Locke considera que la sociedad civil se encuentra constituida, en primer término, por la unión de los ciudadanos – es esta unión misma la que otorga el atributo de “ciudadano”- quienes, en un segundo momento, crean al Estado para evitar los inconvenientes que se generan cuando cada hombre es juez de su propio caso. Por tanto, es factible sostener, a partir de esta conceptualización de la realidad política, que no toda forma de gobierno y/o Estado es compatible con la sociedad civil. Una sociedad civil estable, bien organizada, requiere de la coexistencia de la autonomía de los ciudadanos y la presencia de una autoridad común. De ahí que la legitimidad del poder estatal radica, desde esta posición, en la garantía de la esfera social en la que los ciudadanos ejercen su libertad.

Desde el significado lockeano de Sociedad civil se puede vislumbrar al concepto como una pieza fundamental y simbólica de la democracia:

“La tesis respecto a que los ciudadanos tienen la capacidad de establecer por sí mismos, sin la intervención del Estado, el nivel normativo del orden social, y de esta manera mostrar su facultad para autogobernarse, representa el punto en el que se une la noción de sociedad civil a la teoría de la democracia. La democracia se apoya en el principio de que la *soberanía* (poder supremo) reside en el pueblo, reunido en la sociedad civil.”⁴⁰

De lo expuesto hasta ahora, proponemos entender la idea de la sociedad civil como un ente relacional brindado de capacidades para el autogobierno y de independencia para la toma de decisiones, resolución de conflictos y problemáticas comunes a los grupos sociales que en ella se desenvuelven. Como Cohen y Arato⁴¹, entendemos que la sociedad civil está como puesta por una esfera de asociaciones (especialmente voluntarias) que le permiten crear formas de autoconstitución y automovilización en donde establecemos el concepto de capital social comunitario. En este punto es necesario poner este concepto ligado a las instituciones formales e informales que brindan a los individuos de certidumbre en su ámbito relacional, orientando su actuación y permitiendo la cooperación. Aquí podemos hablar del tema que le preocupaba a Putnam al desarrollar el concepto de capital social, la gobernabilidad, puesto que “...una sociedad se vuelve más ingobernable en cuanto más aumentan las demandas de la sociedad civil y no aumenta paralelamente la capacidad de las instituciones para responder a ellas. Más aún: la capacidad de respuesta del Estado ha alcanzado límites quizá insuperables [...] Estrechamente relacionado al tema de la gobernabilidad aparece el tema de la legitimación: la ingobernabilidad produce crisis de legitimidad.”⁴²

⁴⁰ Olvera, Alberto J. coord.; “*La sociedad civil: de la teoría a la realidad*”. México, Colmex, 1999. P. 60

⁴¹ Cohen, Jean L. y Arato, Andrew; “*Sociedad Civil y Teoría Política*”. México, FCE, 2000.

⁴² Bobbio, Norberto; “Estado, gobierno y sociedad”. México, FCE, 2006. P. 44.

Las instituciones formales e informales que se crean a partir del capital social comunitario y que sirven de sustrato a la sociedad civil, estructuran lo que Natal y Sandoval llaman recursos de gobierno en medida que permiten a un agregado social gobernar sus interacciones y resolver los problemas de poder, conflicto y manejo de recursos colectivos a los que el ámbito de la sociedad civil no escapa.

Hay varios factores que los autores del capital social muestran como enriquecedores y fomentadores del buen desempeño de la sociedad civil, entre esos factores enlistamos los siguientes:

- El CS facilita la comunicación y disminuye la incertidumbre entre los individuos, elementos necesarios para que se presente la cooperación voluntaria
- El CS, al establecer normas formales e informales de interacción, reduce el oportunismo y refuerza la confianza social.
- El CS fomenta la confianza permitiendo que los entramados relacionales se basen en interacciones constantes de cooperación, estas interacciones forman redes de compromiso cívico que impulsan la acción colectiva.
- La presencia de redes de compromiso cívico duraderas basadas en la confianza y el reconocimiento mutuo, aportan experiencia a las comunidades para la resolución de conflictos y problemas colectivos.
- El CS complementa los servicios públicos y las acciones de gobierno ante problemáticas sociales.
- El CS permite ver la complejidad de las problemáticas sociales, convirtiendo los temas de política pública y toma de decisiones en necesariamente incluyentes de la sociedad civil.

- En la visión del CS permea la noción de horizontalidad y asociatividad, haciendo más atractivos los intentos organizacionales y cooperativos.

2.2.1 Ciudadanía y sociedad civil como posibilidad de acción colectiva

Si la sociedad civil ha sido trabajada desde distintos enfoques analíticos, entonces ¿cómo puede la sociedad civil ser al mismo tiempo agente de la transformación social y su resultado? ¿Qué le da origen a qué?

Para responder esto, es necesario entrar al análisis que nos enmarca en la relación de ciudadanía y sociedad civil como posibilidad de acción colectiva. Para ello, hay que considerar a la participación ciudadana, en un contexto actual, como un elemento indispensable para un buen gobierno y por tanto como un agente de transformación, transformación que se da por medio de la estructuración de canales de interlocución establecidos por la sociedad civil con el gobierno y los propios grupos sociales que en ella habitan.

La sociedad civil se observa no sólo como concepto sino como incubadora y movilizadora de preocupaciones, necesidades y demandas que la convierten en un agente transformador de la sociedad y en producto de dicha transformación al mismo tiempo. Ya mencionamos las funciones que desempeña el capital social comunitario en ese contexto.

El concepto de sociedad civil describe una relación entre los individuos y las instituciones donde, idealmente, los individuos de forma proactiva influyen en la actuación y el diseño de las instituciones mediante una organización que enfatiza las relaciones horizontales entre éstas y los ciudadanos en el marco del espacio público. Esto requiere una orientación cognitiva-participativa para que la sociedad civil devenga entonces como el marco de las múltiples relaciones horizontales, cuyo fin consiste en construir identidades y definir las necesidades que éstas implican, traduciéndolas mediante una acción conjunta de los ciudadanos. Recalamos que el concepto de sociedad civil involucra un papel de activismo ante los escenarios que se le presentan, por tanto es necesario enmarcarlo dentro

de la conceptualización de actores como agentes activos (pues hay que recordar que la pasividad también es una acción que involucra una toma de decisión) en las transformaciones que se dan en la vida social.

El papel activo-participativo de la sociedad civil en términos de la transformación de la realidad, hace que el uso del concepto de capital social recobre sentido. Norman Uphoff, por ejemplo, propone que en los componentes que estructuran el capital social se encuentran los roles (papeles), reglas, precedentes y redes, los cuales facilitan acciones mutuamente beneficiosas que disminuyen los costos de transacción y coordinan esfuerzos ante objetivos comunes. Veamos lo que en términos de participación y acción colectiva propone:

1) A través de los roles y reglas, formales e informales, se refuerzan cuatro actividades necesarias para la acción colectiva que más adelante serán de gran importancia para la estructuración de nuestro análisis:

- Decision-making.
- Manejo y movilización de recursos.
- Comunicación, coordinación e integración.
- Resolución de conflictos.

2) Las relaciones sociales permiten, a través de las redes, acciones de intercambio y cooperación que involucra bienes no materiales y materiales, al igual que facilitan la acción colectiva mutuamente beneficiosa.

Continuando con la idea de Uphoff, Saiz y Rangel nos dicen (como ya lo hemos visto anteriormente) que en el capital social se encuentran valores que fomentan la acción colectiva como⁴³:

⁴³ Saiz, Jorge Enrique y Rangel Jiménez, 2008; *Op. Cit.*, p. 16.

1) Confianza y reciprocidad: permiten la cooperación y generosidad eficaz. Se puede asumir que otros se portarán amigablemente, de forma confiable, que mantendrán los acuerdos y actuarán de forma beneficiosa incluso sin un acuerdo explícito.

2) Solidaridad: fomenta la cooperación y generosidad deseable. Se puede asumir que otros se portarán amigablemente, de forma confiable y estarán dispuestos a hacer algunos sacrificios por el bien colectivo.

3) Cooperación: crea expectativas de que otros cooperarán y harán esta acción eficaz. Predispone a las personas para buscar conjuntamente soluciones a problemas, que quizás de forma individual no pueden ser posibles de lograr.

4) Generosidad: crea la expectativa de que esta acción tarde o temprano será recompensada.

En esa tónica y bajo la enumeración de estos elementos, el capital social comunitario se ha expuesto hasta ahora como la capacidad de movilizar productivamente y en beneficio del grupo los recursos asociativos que radican en las redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo en cuestión.

Raúl Atria⁴⁴ menciona que los recursos asociativos que importan, para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad son: las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación. Desarrollando, para Atria tales elementos compondrían:

1) Confianza: resultado de la constancia de interacciones con otras personas, que demuestran en la experiencia acumulada que responderán con un *quid pro quo* a un acto de generosidad, alimentando un vínculo que combina la aceptación del riesgo con un sentimiento de afectividad o identidad ampliada.

⁴⁴ Atria, Raúl; *“Concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo”* en: *“Capital social y reducción de la pobreza en América Latina: en búsqueda de un nuevo paradigma”*, compiladores Raúl Atria, Marcelo Siles, et al. Santiago de Chile, CEPAL, 2003.

2) Reciprocidad: entendida como el principio rector de una lógica de interacción ajena a la lógica del mercado, que involucra intercambios basados en obsequios.

3) Cooperación: la acción complementaria orientada al logro de objetivos compartidos de un emprendimiento común.

Estos elementos, que son componentes del capital social comunitario, fomentan la acción colectiva (idea que ya hemos desarrollado a lo largo de los capítulos y especialmente con Ostrom), que para nuestro caso deberá tender al empoderamiento de los grupos sociales en los que se desenvuelve.

El empoderamiento se debe entender como “...un proceso selectivo consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales. El criterio central es de transformación de sectores sociales excluidos en actores, y de nivelación hacia arriba de actores débiles.”⁴⁵

Durston plantea que el empoderamiento tiene en sí la esencia de la autogestión (característica descriptiva de la sociedad civil), por lo cual el capital social comunitario intenta construir capacidades en las personas pertenecientes a un grupo para potenciarlas y aumentar sus fuerzas pre-existentes, todo ello con mira a objetivos de acción colectiva que permitan beneficios comunes y posibiliten la inclusión de la comunidad en la toma de decisiones y resolución de problemas colectivos de forma permanente. Las condiciones necesarias para que haya empoderamiento pleno son⁴⁶:

- Creación de espacios institucionales adecuados para que sectores excluidos participen en el quehacer político público
- Formalización de derechos legales y resguardo de su conocimiento y respeto
- Fomento de organización en que las personas que integran el sector social excluido puedan efectivamente participar e influir en las estrategias adoptadas

⁴⁵ Durston, John, 2000; *Op. Cit.*, p.33.

⁴⁶ *Idem*, p. 34.

por la sociedad. Esta influencia se logra cuando la organización hace posible extender y ampliar la red social de las personas que la integran

- Transmisión de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía y la producción, incluyendo los saberes instrumentales esenciales además de herramientas para analizar dinámicas económicas y políticas relevantes
- Creación de acceso a y control sobre recursos y activos (materiales, financieros y de información) para posibilitar el efectivo aprovechamiento de espacios, derechos, organización y capacidades, en competencia y en concierto con otros actores

Cerremos este capítulo y aprovechando el tema del empoderamiento, hagamos un recuento de lo visto hasta ahora. Se ha establecido en el Capítulo 1 que es posible entender al capital social como aquellas redes que basadas principalmente en la confianza y normas de reciprocidad, brindan de capacidades a los individuos para generar estructuras organizativas que puedan resolver problemas de acción colectiva. Entendemos por tanto que, el capital social surge ante las afinidades de los individuos de una colectividad, siendo factor de cohesión la idea de objetivos comunes en pos del bienestar general y sin perder la noción del beneficio individual. Las redes, siguiendo esta línea, tienen como condición el estar formadas a través de interacciones de repetición constante (hay una durabilidad implícita) que permiten fomentar la confianza entre los actores inmersos en las dinámicas establecidas, de manera formal o informal, de un grupo social.

Siguiendo la línea de análisis, en este capítulo se sostuvo que la solución de las problemáticas de acción colectiva se da a través del empoderamiento que resulta de la formación y enriquecimiento del capital social. Si bien el capital social comunitario funge un factor determinante en la construcción de las condiciones facilitadoras del empoderamiento y de la configuración de los grupos de una comunidad en actores sociales, el trabajo constante del mismo cobra relevancia en la permanencia o desaparición del empoderamiento. No basta con crear las condiciones para tener el acceso a recursos e indicios de una estructura

organizativa, pues la construcción de una participación efectiva y permanente sólo se puede lograr mediante la apropiación de esos recursos, instrumentos, capacidades propositivas, negociativas y ejecutivas a razón de la alimentación constante del carácter asociativo y productivo del capital social comunitario en términos de confianza, normas de reciprocidad y redes.

Para observar lo anterior, el siguiente capítulo se dedicará a exponer un caso exitoso de introducción del capital social comunitario a través de la política pública: el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Al mismo tiempo, se observará un ejemplo específico de acción colectiva para la solución de problemas comunes, que explota la relación con gobierno y las capacidades asociativas de la comunidad: la Asamblea Comunitaria Miravalle.

Capítulo 3. Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal: actuación del Capital Social Comunitario en la política pública del Distrito Federal

Como se ha establecido a lo largo de los dos primeros capítulos, la formación de capital social comunitario parte del supuesto de que el acto de la asociación voluntaria (formal o no) permite a los constituyentes y a la comunidad estimular el comportamiento político y elevar las capacidades de los ciudadanos en ambientes democráticos y altamente participativos. Por otra parte, se ha argumentado que la participación ciudadana, y por tanto, los ejercicios gubernamentales de construcción de ciudadanía en la comunidad, llevan al desarrollo de virtudes y valores democráticos como la tolerancia, la responsabilidad, voluntad de compromiso y la confianza a través de la educación, la capacitación y empoderamiento comunitario. Con respecto al desarrollo social de la confianza, el vasto volumen de literatura sobre la cultura política sugiere que la confianza social promueve el funcionamiento eficiente de los procesos democráticos y aumenta la posibilidad de creación de valor público, eficiencia en la provisión de servicios (tomados por la comunidad) y la construcción de prioridades comunitarias desde una agenda propia. De hecho, hay una fuerte correlación entre la confianza y la solución de problemáticas comunes. La confianza es una fuente de lo social debido a que esta facilita la coordinación y la cooperación para beneficiarse de la sinergia comunitaria.

Ante lo anterior, en este tercer apartado se plantea el uso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial para asentar las consideraciones teóricas sobre la utilidad del capital social con un ejemplo de política pública. Lo anterior se hará a través del análisis del programa en su diseño y el análisis del caso de la Asamblea Comunitaria Miravalle, teniendo en consideración las siguientes dos premisas:

1) La utilización del espacio público, a través de políticas que incentivan la participación, fomentan aprovechamiento del capital social. Entendemos al espacio público como aquel lugar de relación que potencializa la convergencia de

los individuos que componen una comunidad específica, permitiendo así la creación de redes. En esta valoración, el espacio público se vislumbra como un lugar de convivencia y heterogeneidad, un lugar donde se puede realizar una vida en común; donde se da la interacción entre individuos creando comunidad, interacción que no es otra cosa más que la fuente de la política, y que por tanto lo convierte en el lugar de origen de la ciudadanía y de la participación. Esto último si se considera que el medio de desarrollo de la sociedad actual es "...el del espacio público y el de la relación entre su configuración y el ejercicio de la ciudadanía, entendida como el estatuto que permite ejercer un conjunto de derechos y deberes cívicos, políticos y sociales."⁴⁷

2) El término capital social comunitario se introduce en medio del análisis del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, como aquella variable que mide la colaboración social ente los diferentes grupos de un colectivo humano con base en tres fuentes principales: la confianza mutua, las normas efectivas y las redes sociales. La colaboración social arriba citada prevé un mejoramiento en la relación gobierno-sociedad civil con miras a: 1) resolver problemas comunitarios específicos (en este caso referidos al espacio público), 2) incentivar la participación comunitaria en torno a los problemas comunes y 3) empoderar a los grupos comunitarios a través de la capacitación e inclusión en toma de decisiones. Es necesario retomar que la idea de comunidad es un elemento fundamental del análisis, pues presumimos que ésta facilita la creación de vínculos que permiten la existencia de confianza, reciprocidad y cooperación. De tal forma y para los fines de este trabajo, entenderemos comunidad como el núcleo social que permite la estructuración de redes de colaboración y reconocimiento mutuo, a partir de lazos identitarios, afectivos y de confianza que configuran objetivos comunes, enmarcados en un espacio geográfico delimitado que permite el contacto directo entre las personas que lo habitan.

⁴⁷ Borja, Jordi; "*Ciudadanía y Espacio Público*" en: *Revista Ambiente y Desarrollo*. Vol. XIV. No. 3. Santiago de Chile, CIPMA, 1998. P.2.

3.1 El espacio público: una variable a tomar en cuenta en la composición del capital social comunitario

Marc Auge define al espacio público como un lugar de identidad, de relación y de historia. De identidad, en el sentido de que cierto número de individuos pueden reconocerse en él y definirse en virtud de él. De relación, ya que ciertos individuos pueden entender el vínculo que los une unos a otros. De historia, en el entendido de que los ocupantes del lugar pueden encontrar en él los diversos trazos de antiguos edificios y establecimientos.

El espacio público es, en ese sentido, el lugar de historia, vida e identidad colectivas al que se le otorgan elementos tanto prácticos como simbólicos que lo forjan. Sus características principales son la accesibilidad y la multiculturalidad. Representa el mundo común a todos y distinto al espacio que cada uno ocupa privadamente; es en este espacio donde existe la posibilidad y capacidad de creación de puentes para conectar y puertas para separar.

El espacio se vuelve público justo cuando se abre una puerta que permite el acceso de todo aquel que quiera pasar, permitiendo su encuentro y planteando una relación entre procesos sociales, entorno construido y vida pública. Esta relación, basada en la accesibilidad y la diversidad que compone al espacio público, nos brinda la capacidad de observarlo como el ambiente que propicia la sociabilidad, la participación y la discusión de los problemas colectivos. Esto es importante ya que nos da la idea de un reconocimiento e integración de diversos grupos sociales que implica dimensionar "...las formas en que los habitantes y usuarios de la ciudad se conciben como ciudadanos, se relacionan entre sí, con las instituciones y participan en la vida pública."⁴⁸

El espacio público entonces, da cabida a la búsqueda de soluciones que no limitan la articulación de propósitos comunes incentivándolos. Soluciones que sobrepasan la sectorización mediante la creación de vínculos de pertenencia,

⁴⁸ Ramírez Kuri, Patricia; "El espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida pública local" en: "Espacio público y reconstrucción de ciudadanía", editado por P. Ramírez Kuri. México, FLACSO, 2003. P. 39.

confianza y reciprocidad que son innegablemente necesarios. En esa tónica, es preponderante replantear la importancia del espacio público como lugar que aporta identidad y carácter particular a las ciudades y a sus habitantes: imponiéndose como centro de lo colectivo y recuperando protagonismo y liderazgo como el sitio de convergencia de la acción, el debate y la propuesta.

Al fin de cuentas, el espacio público contiene un elemento político fundamental que, como menciona Jordi Borja (uno de los grandes urbanistas contemporáneos), establece el diálogo entre los valores democráticos y su representación en el sentido de lo simbólico; de los contenidos de confianza, asociatividad y civismo que también se necesitan para desarrollar la propuesta central de este trabajo de investigación: el capital social comunitario.

Con este marco de referencia, se analiza el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) que a propuesta de la sociedad civil, surge en el Distrito Federal en el 2007.

3.2 El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial: antecedentes y contexto

A pesar de los evidentes avances en materia de desarrollo social en el Distrito Federal, una parte significativa de la población se encuentra en condiciones de pobreza, carece de acceso a los sistemas de seguridad social formal y habita extensiones de territorio desarticuladas, carentes de servicios y equipamiento, donde las familias viven aisladas, en condiciones precarias y de inseguridad. Aunque los servicios de agua, luz y equipamiento son generalizados, hay que sumar la caída del poder adquisitivo de los sectores de ingresos medios y bajos en las últimas décadas, impidiendo a amplios sectores sociales adquirir, mejorar o ampliar su vivienda o hacer mejoras significativas en su entorno. Este problema afecta fundamentalmente a jóvenes, jefes de familia y a personas adultas mayores, lo que significa una suboferta de equipamiento metropolitano o de alcance regional especialmente para educación, salud, cultura y esparcimiento.

Los efectos del deterioro del entorno y del acceso limitado o parcial de servicios públicos, especialmente en la periferia de la ciudad, implican no sólo la prolongación e incremento del deterioro físico de los inmuebles en razón de la ausencia de recursos de mantenimiento propios, sino también la generación de múltiples problemas de convivencia y falta de responsabilidad y participación colectiva en la solución de problemas. Lo anterior significa también un acusado deterioro social que se expresa en elevados índices de delincuencia, alcoholismo, drogadicción y violencia, así como desatención hacia grupos vulnerables de población.

Si bien los datos del CONEVAL en su “Informe de pobreza y evaluación para el Distrito Federal 2012” colocan a la Ciudad de México en el lugar 30 y 31 en términos de pobreza y pobreza extrema respectivamente, no podemos pasar por alto que del total de la población 28,7% se encuentra en una situación de pobreza y 2.2% en una situación de pobreza extrema. Lo anterior significa que 2, 525, 792 personas de un total de 8, 797, 084 viven con al menos una carencia social y no tienen un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas, mientras que 193, 392 personas viven con tres o más carencias sociales y no generan un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica de alimentos.

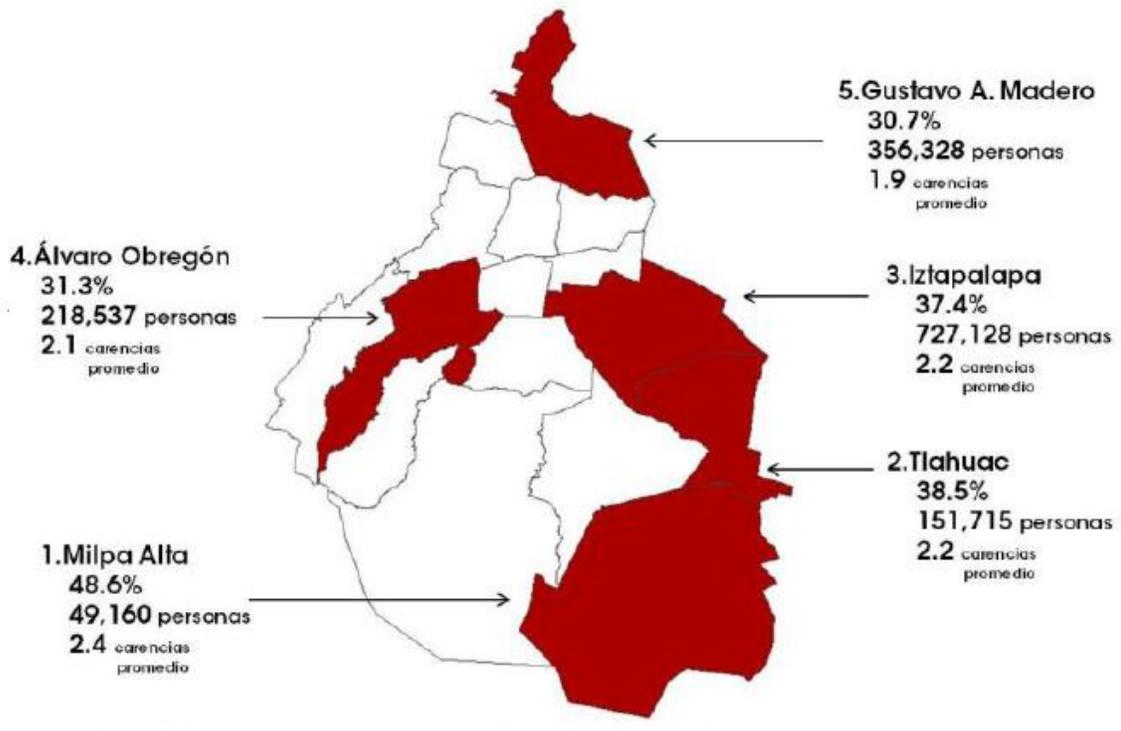
Es decir, en el Distrito Federal poco más del 30% de la población vive en condiciones de precariedad y, la mayor parte de esa población se encuentra concentrada tan sólo en seis delegaciones políticas que reúnen al 64.9 por ciento de la población en situación de pobreza (presentando síntomas de marginalidad, inseguridad, asentamientos urbanos irregulares y deficiencia de servicios públicos): Milpa Alta; Tláhuac; Iztapalapa: Álvaro Obregón; Gustavo A. Madero y Tlalpan. En el *Cuadro 2*, se presentan datos que evidencian es en la Delegación Milpa Alta donde se presenta el porcentaje más alto de la población en situación de pobreza con el 48.6 por ciento.

Cuadro 2. Delegaciones del Distrito Federal con mayor porcentaje de la población en situación de pobreza

Delegación	Porcentaje de la Población en Situación de Pobreza (Por Delegación)
Milpa Alta	48.6% (49, 160 personas)
Tláhuac	38.5% (151, 715 personas)
Iztapalapa	37.4 % (727, 128 personas)
Álvaro Obregón	31.3% (218, 537 personas)
Gustavo A. Madero	30.7 % (356, 328 personas)
Tlalpan	26.8% (186, 853 personas)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONEVAL, 2012.

Mapa 1. Delegaciones con mayor porcentaje de población en situación de pobreza en el Distrito Federal



Fuente: Informe de pobreza y evaluación en el Distrito Federal, 2012. CONEVAL.

Ante dicho contexto, el Gobierno del Distrito Federal ha impulsado desde su constitución como gobierno de carácter progresista pero principalmente desde el 2000 para el tema que nos compete, una línea de política social orientada a la integración y la participación social con características de subsidiariedad; de manera que vincula varios de los objetivos y principios de la política social con un criterio de “participación para la equidad” y “derecho a la ciudad”. Es decir, generación de espacios de equidad y acceso generalizado de servicios a través de la generación de mecanismos participativos y de cogestión en la solución de problemáticas comunitarias.

En esa línea y como antecedente al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, el gobierno del Distrito Federal durante el período 2000-2006 implementó diversos programas entre los cuales destacó el dirigido al mejoramiento de la vivienda. Dicho programa, con un alcance de más de 150 mil acciones de vivienda y cuyo gran aporte se tradujo en el alivio del hacimiento⁴⁹, representó un gran aporte en términos de la intervención gubernamental en el espacio de desarrollo de los ciudadanos, siendo en un primer momento el espacio privado el receptor de la acción gubernamental. Aunado al Programa para el Mejoramiento de Viviendas en Lote Propio, el GDF desarrolló dos programas enfocados al mejoramiento de espacios comunes. El primero de ellos fue el Programa de Rescate a Unidades Habitacionales que tenía por objetivo el mejorar las áreas comunes en los conjuntos de vivienda de la ciudad. El segundo es el Programa de Apoyo a Pueblos Originarios, cuyo objetivo era el mejorar las situaciones locales de los pueblos originarios mediante financiamiento a proyectos para el desarrollo basados en las prácticas comunitarias.

Con estos tres programas detrás, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) surgió en 2007 como una propuesta surgida desde

⁴⁹ “El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial y la necesidad de evaluarlo”. México, Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación Urbana Casa y Ciudad A.C., 2012. P.6.

la sociedad civil⁵⁰ (basada en la experiencia del movimiento urbano popular en el Distrito Federal) al entonces candidato a Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard quien, tras ganar la elección y entrar en funciones ese mismo año, tomó la iniciativa ciudadana y puso en marcha PCMB, convirtiéndolo en un ejemplo de política social a seguir por sus intenciones de recuperar espacios, con el sustento de la comunidad como combustible, en zonas que presentan síntomas de marginalidad y que podrían ser aprovechados para la participación y desarrollo comunitario. Como bien lo describe Alicia Ziccardi, el PCMB constituyó:

“...una masiva e innovadora acción social que se desarrolla en el marco de las políticas urbanas de inclusión social y de reconocimiento de los derechos ciudadanos. Este Programa promueve la creación de espacios públicos como lugares de encuentro para el fortalecimiento de la vida comunitaria, enfrenta el difícil tránsito hacia la creación de una nueva institucionalidad basada en relaciones de proximidad y corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía y se sustenta en la organización social de los sectores populares, así como en la asesoría que realizan organizaciones sociales y civiles y académicos de diferentes universidades.”⁵¹

A continuación, se desarrollará por partes dicho Programa para ahondar en su análisis y destacar sus elementos propositivos en relación al capital social comunitario.

⁵⁰ En específico, las gestiones y presentación de la propuesta al entonces candidato de la izquierda para Jefe de Gobierno, se deben al Colectivo Social en Política de Mejoramiento del Barrio (CSPMB) que se encontraba estructurado en una red de organizaciones de la sociedad civil entre las cuales se encontraban: Laboratorio de Habitabilidad, Taller de Habitabilidad México A. C., Taller de Habitabilidad Zona Norte, Taller Carlos Leduc, Facultad de Arquitectura UNAM, Instituto de Arquitectura y Urbanismo (IDAU-CAM), Unión de Colonos de Álvaro Obregón (UCAO), Unión de Colonias Populares (UCP), Asamblea Inquilinaria, Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), Asociación Sindical de Trabajadores del INVI, Tequio, Colectivo Emiliano Zapata, Tepito Arte Acá A. C., El Barzón, COPEVI, Casa y Ciudad, Arvite A.C., Frente Popular Francisco Villa, Frente Vecinal por la Esperanza, Coordinadora Metropolitana de Mercados, Coordinadora el Molino, Comisiones de Vivienda de: Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztapalapa.

⁵¹ Ziccardi, Alicia; “Espacio público y participación ciudadana: el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México” en: *Gestión y Política Pública*, Volumen temático 2012. Barcelona, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2012. P. 187.

3.3 Estructura del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial

Estructuramos el PCMB de acuerdo a los contenidos encontrados en las reglas de operación de 2007 a 2012.⁵² Es necesario tomar en cuenta que este programa, de acuerdo a las reglas ya mencionadas, contempla que la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y/o la Subdirección de Coordinación de Mejoramiento de Barrios y Desarrollo Comunitario, sea la encargada de supervisar su implementación. Lo anterior se da en colaboración y coordinación con las Secretarías de Obras y Servicios, de Desarrollo Urbano y Vivienda, del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, de organizaciones de la sociedad civil y de organismos diseñados especialmente para este programa (contemplados es sus mecanismos operativos) como veremos más adelante en esta sección.

a) Justificación del Programa

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, de acuerdo a sus reglas de operación desde 2007, es un programa adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. El PCMB proyecta su estructuración y justificación a través de cuatro consideraciones principales:

- 1) El cumplimiento de los derechos sociales: entendidos como todos aquéllos que propician en el individuo el desarrollo de una vida plena y digna (derecho a un empleo, protección social, a la vivienda, a la educación, a la ciudad, etc.)
- 2) La democracia participativa: lo que implica su diseño a partir de una consulta hecha por las instancias gubernamentales a las organizaciones de la sociedad civil, con miras a facilitar capacidad asociativa-organizacional

⁵² Los apartados del numeral 3.3 de este capítulo, “Estructura del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial”, fueron desarrollados con base en el análisis y la sistematización de la información contenida en las reglas de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de los años 2007 a 2012, mismas que pueden ser consultadas a través de los siguientes enlaces electrónicos: <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=448> y <http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/>

de los ciudadanos y fomentar la influencia de estos en la toma de decisiones públicas de manera directa

3) El movimiento popular urbano: como actor de participación política constate y promotor del proceso de transición a la democracia en la ciudad, impulsado por el interés de modificar la realidad económica, social y cultural en términos del desarrollo de los ciudadanos del D.F.

4) El derecho al goce y disfrute de los espacios públicos: lo que implica su fortalecimiento, rescate, preservación y mejoramiento con miras al desarrollo comunitario

b) Objetivos del programa

Objetivo general:

Desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo con equidad de género para el mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias que integran el Distrito Federal, particularmente de aquellos que presentan altos grados de conflictividad social, degradación urbana o que presenten niveles medios, altos y muy altos de marginación.

Objetivos particulares:

- Promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal
- Impulsar el ejercicio del derecho a la ciudad
- Mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de los habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana
- Impulsar acciones de micro urbanismo que favorezcan la reconstrucción incluyente de la ciudad, creando condiciones adecuadas para el desarrollo humano

- Decrecer la violencia comunitaria contra las mujeres especialmente la sexual en espacios públicos
- Garantizar el derecho de las mujeres a vivir una ciudad segura y libre de violencias, transformando los factores de peligro e inseguridad para ellas

Hasta aquí se puede observar que, de acuerdo a las consideraciones y objetivos que el programa presenta desde su creación en 2007, hay elementos que permiten decir que en su planteamiento contempla el desarrollo de capital social comunitario, esto en términos de fomentar: 1) la capacidad asociativa-organizacional de las comunidades enfocándose en los procesos de toma de decisiones públicas (por tanto propias de los problemas comunitarios) y el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas; 2) la utilización de los espacios públicos en relación al desarrollo comunitario (accesibilidad, inclusión, oportunidades, impulso de capacidades, etc.) y 3) la mejora de las condiciones de vida con los actores comunitario como partícipes de dicho proceso en coordinación con los actores gubernamentales.

c) Elegibilidad, presentación y ejecución de los proyectos

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial tiene una serie de elementos a tomar en cuenta para aquellos proyectos que pretendan ser seleccionados con el objetivo de obtener parte de los recursos destinados a este programa. Entre estos elementos están: 1) criterios de elegibilidad, 2) las Asambleas Vecinales, 3) el Comité Técnico Mixto y 4) los comités comunitarios de supervisión, administración y desarrollo comunitario.

En primer lugar, la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Subsecretaría de Participación Ciudadana realiza un concurso público a través del cual serán seleccionados por un Comité Técnico Mixto. Dicho concurso está acotado a las reglas de operación del programa y a la convocatoria que emana de ellas.

- *Los criterios de elegibilidad: proyectos del PCMB*

Los criterios de elegibilidad que residen en las reglas de operación del PCMB y que también se encuentran expuestos en las convocatorias del programa, estipulan los requisitos con los que deben contar los proyectos. En términos generales son:

1. Pueden presentarse proyectos por cada pueblo, barrio, colonia o unidad habitacional de la Ciudad de México. Cuando se den los casos de existir más de una propuesta de proyecto a realizarse en el mismo espacio físico del pueblo, barrio o colonia, éstas deberán consensarse entre los diferentes promotores de los proyectos para construir uno sólo que deberá ser aprobado en una sola Asamblea Vecinal.
2. No habrá polígonos, pueblos, barrios o colonias predeterminados. Pueden participar todos aquellos que requieran de acciones de mejoramiento.
3. En ningún caso se financiarán con recursos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, obras de pavimentación o compra de predios para la edificación de proyectos.
4. En los casos de proyectos para construir casas de cultura, centros comunitarios, auditorios u otro tipo de recinto que brinde un servicio público, se deberá presentar la documentación correspondiente que avale la certeza jurídica del espacio físico y la autorización de la autoridad a cargo del mismo.
5. Es requisito indispensable que las personas interesadas, a través de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, lleven a cabo la organización de una Asamblea Vecinal en la cual la comunidad manifieste de su voluntad de avalar o no el Proyecto Comunitario de Mejoramiento que les sea presentado por las personas promotoras del mismo. Tras la Asamblea se emitirá una constancia a manera de confirmación del proyecto.

6. Los promotores de los proyectos deberán ser residentes del lugar propuesto para llevar a cabo la intervención.

7. Los promotores sólo puede registrar un proyecto ante la Secretaria de Desarrollo Social.

8. Es necesario tomar en cuenta que dentro de los proyectos se contemplan dos tipos: proyectos nuevos y proyectos de continuidad. Los proyectos de continuidad son aquellos proyectos que, aprobados por el Comité Técnico Mixto en la convocatoria del PCMB del ejercicio fiscal anterior, busquen dar seguimiento a las intervenciones. Para ello deben, además de verificar los puntos anteriores, haber cumplido de manera satisfactoria con los requisitos de comprobación de gastos establecidos para efectos de la aplicación de los recursos del proyecto ejercido con anterioridad.

9. Los proyectos, en relación a su contenido, deben reunir las siguientes características:

- Ser consistente con el Plan de Desarrollo Urbano Delegacional
- Hacer un diagnóstico, delimitando el espacio físico del proyecto, sobre el impactico socio-territorial
- Tomar en cuenta el precepto de la equidad de género en el diseño del proyecto
- El proyecto debe estar basado en la participación comunitaria, por dicho motivo el proyecto debe contener una descripción sobre el proceso participativo que conllevó la planeación del proyecto especificando proceso, resultados y porcentajes de participación en relación al género
- Los proyectos deben especificar:
 - a) alcances; b) objetivos; c) características fundamentales; d) su factibilidad urbana y en su caso, el desarrollo de ecotecnias como suelos permeables, captación de agua pluvial, azoteas verdes entre otros factores que busquen preservar el medio ambiente; d) su factibilidad

técnica y jurídica; e) deberá exponer en qué medida contribuye a disminuir la violencia contra las mujeres garantizando su accesibilidad y seguridad; f) un esbozo del proyecto arquitectónico que describa su correspondencia con el proyecto social, señalando el uso y destino de suelo del objeto arquitectónico, el número de posibles usuarios, las actividades a desarrollar, el requerimiento de espacios, la capacidad en metros cuadrados y la evaluación del entorno urbano; f) detallar las acciones necesarias que integran el proyecto, incluyendo un presupuesto tentativo para cada una de las acciones a realizar; g) Incluir un calendario de trabajo tentativo; h) indicadores y procedimientos a seguir para evaluar los resultados y el impacto del proyecto propuesto; i) incluir un registro fotográfico de al menos 10 fotografías, del lugar o la zona donde se propone ejecutar el proyecto y su entorno.

- Es necesario mencionar que la Secretaría de Desarrollo Social brinda los formatos guía para los proyectos nuevos y de continuidad, facilitando así el llenado y cumplimiento de los requerimientos arriba señalados. Dichos formatos son publicados a la par de la convocatoria y son de acceso público para todo aquel que los requiera.
- Los proyectos de mejoramiento barrial deberán prever la conclusión de los mismos al término del ejercicio fiscal corriente.

Es necesario anotar que en términos de exigibilidad, el PCMB establece en sus reglas de operación que los grupos comunitarios que no cuenten con los elementos técnicos y conocimientos suficientes para generar los proyectos de manera autosuficiente, pueden recurrir a la Subsecretaría de Participación Ciudadana y/o la Subdirección de Coordinación de Mejoramiento de Barrios y Desarrollo Comunitario con una solicitud de asesoría. De tal manera y en aras de permitir la integración de todos los grupos comunitarios que quieran postularse como beneficiarios del programa, estas dependencias tienen la obligación de poner a disposición de las comunidades un catálogo de asesoramiento técnico.

- *Órgano de dictaminación del PCMB: El Comité Técnico Mixto*

El Comité Técnico Mixto es el órgano constituido en el PCMB que se encarga de dictaminar los proyectos presentados en cada convocatoria. El comité está constituido por funcionarios gubernamentales e integrantes de la sociedad civil, de tal forma que se compone de la siguiente manera:

- a) Integrantes del GDF: un representante de la Secretaría de Desarrollo Social, uno de la Secretaría de Obras y Servicios, uno de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, un representante del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, y uno de la Subsecretaría de Participación Ciudadana.
- b) Integrantes de la sociedad civil: cinco personas especialistas en temas del desarrollo social, desarrollo urbano participativo y/o que por su experiencia en los temas sociales de la ciudad, sean considerados para integrar dicho comité.

El Comité Técnico Mixto tiene autonomía en la forma en que habrán de llevarse a cabo sus sesiones y en las decisiones tomadas, siempre apegándose a las reglas de operación y requisitos de elegibilidad que el PCMB estipula. Las decisiones del Comité Técnico Mixto sobre la inclusión de un proyecto al programa tienen carácter de inapelables.

- *El papel de las Asambleas Vecinales*

Las Asambleas Vecinales, en el marco del PCMB, tienen dos objetivos primordiales: 1) que la comunidad de validez al proyecto del espacio que los promoventes plantean intervenir y 2) dar seguimiento a la ejecución del proyecto una vez que éste ha sido aprobado. En ambos casos, los promoventes del proyecto convocan a la Asamblea Vecinal con el apoyo de la Subsecretaría de Participación Ciudadana del Distrito Federal:

i. Validación de los proyectos

Como métodos de seguridad, en esta etapa se trata de asegurar la participación de los integrantes de la comunidad y únicamente de ellos para dar validez al proyecto. En la Asamblea se establece una orden del día en la cual se explica el proyecto, tras esta explicación la asamblea delibera pudiendo participar cualquiera de los asistentes de la misma. Finalizando la discusión se somete a votación la aceptación o negativa al proyecto por parte de los integrantes de la Asamblea Vecinal, teniendo derecho a voto sólo aquellos asistentes que demuestren su pertenencia a la comunidad a través de su credencial de elector.

ii. Seguimiento a la ejecución de los proyectos

Una vez aprobado el proyecto por el Comité Técnico Mixto, los promoventes tienen la obligación de volver a convocar una Asamblea Vecinal. En esta asamblea, se informa del inicio de los trabajos y se elige un comité de administración, un comité de supervisión y un comité de desarrollo comunitario, integrados cada uno por tres personas y dos suplentes miembros de la comunidad.

Como medidas de seguridad, ninguna de las personas integrantes de los comités de administración y de supervisión podrá prestar servicios, vender materiales o contratar empresas de su propiedad para la ejecución del proyecto. De la misma forma, y en el caso de que la ejecución del proyecto requiera de un proyecto ejecutivo, los documentos que lo integran deben ser firmados por los comités de administración y de supervisión para asegurar que las acciones se apeguen a lo que en él se establezca.

En la toma de decisiones, éstas surgen por consenso al interior de los comités de administración y supervisión. En caso de no existir consenso, las decisiones se toman por mayoría simple. Cualquiera de las y los integrantes de los comités, o los comités en su conjunto pueden ser removidos, cuando por voluntad

propia se decida no continuar o por decisión de la Subsecretaría de Participación Ciudadana ante el incumplimiento de las reglas de operación.

Comité de administración: El comité de administración es el responsable de la correcta ejecución de los trabajos del proyecto, de la administración de los recursos y la rendición de cuentas.

En el uso de los recursos y de nuevo como medida de seguridad, el comité está obligado a abrir una cuenta de cheques a nombre de las o los tres integrantes del comité de administración, de tal forma que todos los recursos otorgados se da a partir de cheques firmados de manera mancomunada y con respaldo documental de todos los recursos utilizados.

El comité tiene que establecer un calendario de reuniones periódicas de seguimiento al proyecto, llevando registro de los acuerdos o resultados de cada una de las reuniones de seguimiento. Tiene la obligación de proporcionar a la Subsecretaría de Participación Ciudadana, al comité de supervisión, al comité de desarrollo comunitario y a cualquier ciudadano interesado, la información que les sea solicitada sobre la ejecución de la obra.

En términos de transparencia, el comité debe publicar de manera periódica y en un sitio visible para los integrantes de la comunidad el estado de la ejecución del proyecto y un informe de los gastos que se vayan erogando con respecto al total asignado.

Comité de supervisión: El comité de supervisión tendrá por función vigilar que las obras y acciones del proyecto se ejecuten de manera correcta y los recursos se utilicen de acuerdo a lo establecido en los convenios y reglas de operación. En todo momento podrá solicitar la información que juzgue necesaria al comité de administración, teniendo la obligación de informar de manera inmediata a la Subsecretaría de Participación Ciudadana y/o la Subdirección de Coordinación de Mejoramiento de Barrios y Desarrollo Comunitario cualquier anomalía

El comité tiene la obligación de establecer un calendario de reuniones periódicas de seguimiento al proyecto, llevando un documento que brinde constancia de los acuerdos o resultados de cada una de las reuniones. Asimismo, en el reporte final del proyecto el comité de supervisión debe incluir un documento de conformidad con la aplicación de los recursos.

Comité de desarrollo comunitario: El comité de desarrollo comunitario tiene los objetivos de sensibilizar, promover, desarrollar y consolidar los procesos ciudadanos a través de trabajos de planeación participativa y organización ciudadana que involucran actividades como capacitaciones, talleres, diagnósticos, análisis, diseño de líneas estratégicas, proyectos con enfoque de género, etc. El objetivo es asegurar la sustentabilidad del proyecto durante y después de su construcción a través del empoderamiento de la comunidad y la creación un enfoque de colaboración/participación comunitaria constante.

Este comité es el encargado de la construcción de un proceso local para la formulación de una agenda de desarrollo comunitario, garantizando de esta manera el desarrollo permanente y la consolidación de los espacios recuperados a partir del PCMB. Para ello tiene la obligación de de coordinarse con el comité de administración, el comité de supervisión y con la Subsecretaría de Participación Ciudadana, participando en las reuniones de los comités mencionados en calidad de observador con derecho a voz.

De la misma forma, debe establecer comunicación con las diferentes dependencias del GDF con miras a promover en los espacios intervenidos por el PCMB los diferentes programas sociales y políticas públicas en beneficio de las comunidades y su desarrollo integral.

Como se puede observar, las Asambleas Vecinales junto con los comités que emanan de ellas son el eslabón más fuerte en el diseño formal del PCMB en tanto a creación de capital social comunitario. Estos cuatro elementos (asambleas vecinales, comité de administración, comité de supervisión y comité de desarrollo comunitario) fomenta la participación ciudadana dentro del Programa Comunitario

de Mejoramiento Barrial al promover la interacción entre los individuos de la comunidad y dejar en ellos la toma de decisiones respecto a los problemas y las acciones que dicho programa plantea realizar en el espacio colectivo. Al mismo tiempo, generan condiciones para la asociatividad en las comunidades y su empoderamiento, estableciendo la discusión colectiva sobre una agenda de desarrollo comunitario, y brindando información y capacidades para la organización de los individuos.

d) Presupuesto y alcances del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial

Hemos establecido ya la tónica de la participación comunitaria en el PCMB así como sus mecanismos de operación, en este apartado hablaremos de sus recursos y beneficios. Al hablar del presupuesto y los alcances del programa, es necesario tomar en cuenta el foco de atención del PCMB, es decir: los barrios, colonias y pueblos con niveles de marginación del medio al muy alto. Es importante debido a que, como mencionábamos antes al hablar de la distribución de la Ciudad de México en términos de pobreza, el foco de atención del PCMB se concentra en términos generales en las 6 delegaciones que presentan el mayor número de habitantes con síntomas de pauperización: Milpa Alta, Tláhuac, Iztapalapa, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero y Tlalpan.

Si bien, el foco de atención ideal en relación a la concentración de la pobreza por Delegación Política es el arriba señalado, eso no necesariamente se refleja en la aprobación de proyectos. Esto se explica por las siguientes dos razones: 1) los proyectos deben ser presentados por la comunidad interesada y 2) los proyectos deben de cumplir con ciertos requerimientos estipulados por las reglas de operación para su aprobación. Lo anterior se menciona ya que, a pesar de que la concentración de la pobreza se encuentra en seis delegaciones (y tal vez por eso), la intervención del programa dependerá de la solicitud expresa e involucramiento de los grupos comunitarios a los que afecta la degradación del espacio público o de un agente externo, entendiéndolo como organizaciones de la sociedad civil que fomenten la participación.

En ese sentido, hay universo poblacional de 2, 719, 184 habitantes que sufren pobreza en el Distrito Federal y a los que el PCMB busca mejorar las condiciones de vida a través de la intervención en espacios públicos; intervención que es acompañada de capacitaciones, talleres y convivencia colectiva para la creación de redes, oportunidades y una agenda de desarrollo comunitario. Esto no es fácil ya que ese universo debe ser tratado con recursos limitados, lo que implica que los mismos deben ser dotados a los proyectos de manera racional y definiendo metas específicas. Por otra parte, el PCMB prevé la existencia de participación comunitaria ante la publicación de la convocatoria. Nos interesa resaltar sobre este último punto que el PCMB toma como parte de esa racionalidad para la distribución de los recursos los planteamientos que nacen del seno de la discusión comunitaria, mediante mecanismos de toma de decisiones colectivas que ya hemos visto y que se acompañan de una decisión técnica tomada en última instancia por el Comité Técnico Mixto.

Ahora, en términos concretos las reglas de operación del PCMB señalan que los recursos del programa se ejercerán a través de un fondo establecido por el Gobierno del Distrito Federal y en caso de que así sea convenido, por los Gobiernos Delegacionales. A estos recursos podrán sumarse contribuciones de la iniciativa privada, así como de organizaciones sociales y civiles interesadas, para lo cual debe suscribirse un acuerdo de colaboración apegado a las reglas de operación. Como se puede ver, el presupuesto se construye a través de diferentes insumos que fomentan la contribución social y gubernamental.

A continuación, se presenta una serie de cuadros elaborados con los datos disponibles para usuarios del PCMB:

1) El primer cuadro proyecta la evolución de los recursos destinados al PCMB y los alcances de ese presupuesto de 2007 a 2012 en términos de proyectos aprobados; 2) el segundo cuadro muestra la atención del programa de acuerdo al grado de marginalidad 2007-2009; 3) en tercer lugar se muestra un conjunto de cuadros que ejemplifican los tipos de proyecto aprobados y por último;

4) se exhibe un conjunto de cuadros que dan muestra de los alcances del programa en términos de población beneficiada y distribución territorial 2007-2009.

1) *Evolución de los recursos: PCMB 2007-2012*

Como se puede observar en el Cuadro 3, el presupuesto destinado para el PCMB de 2007 a 2009 tiene una tendencia al alza acompañada de un aumento gradual tanto en la presentación de proyectos registrados como en la aprobación de los mismos. En 2007 se registraron 139 proyectos, mismos que para 2012 eran 780. En términos de proyectos aprobados, para 2007 se contaron con 49 mientras que para 2012 se contaron 249 proyectos aprobados.

Cuadro 3. Evolución presupuestal del PCMB 2007-2012				
Año	Presupuesto Ejercido (Millones de Pesos)	Proyectos Registrados	Proyectos Aprobados	Presupuesto Anual Promedio Invertido por Proyecto (Millones de pesos)
2007	84	139	49	1.71
2008	132.45	267	102	1.30
2009	199	549	191	1.05
2010	95	752	199	0.48
2011	96.4	751	213	0.45
2012	116.88	780	249	0.53

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PCMB, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

La reducción del presupuesto a partir de 2010, presentando un presupuesto de menos de la mitad del asignado para el 2009, no tiene ninguna justificación administrativa. No se puede negar que el PCMB es un programa exitoso en términos de: ser un generador de participación comunitaria, tener modelos innovadores en el involucramiento de la comunidad en toma de decisiones y resolución de problemáticas colectivas, fomentar la creación del capital social al incentivar la interacción entre miembros de una comunidad y alentar el empoderamiento de la misma a través de capacitaciones y talleres.

Es relevante la reducción del presupuesto a la que hacemos referencia a partir de 2010 ya que si bien las reglas operación estipulan que el presupuesto por

proyecto puede ir de los \$5millones a los \$500mil, la disminución del presupuesto programado aunado al incremento de la relación entre proyectos registrados-aprobados, implica que cada vez los recursos se deben de distribuir en menores cantidades como lo demuestra el promedio de inversión anual por proyecto.

2) Atención del PCMB por grado de marginación

En el *Cuadro 4*, que se presenta a continuación, se puede observar que los proyectos aprobados para la utilización de los recursos del PCMB están destinados, en su mayoría, a poblaciones con grados de marginación alto y muy alto. Esto es un acento en los objetivos que el propio programa se plantea, al mismo tiempo de mostrar una tendencia en la que con cada año se atiende a una mayor población que presenta altos grados de marginación de acuerdo a la concentración de los proyectos.

Cuadro 4. Relación grado de marginación-proyectos aprobados del PCMB			
Grado de Marginación	Proyectos 2007	Proyectos 2008	Proyectos 2009
Muy Alto	17	32	61
Alto	14	33	50
Medio	11	15	37
Bajo	6	18	31
Muy Bajo	1	4	12
Total	32	70	130

Fuente: Obtenida de la numeralia del PCMB, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal en: http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/pdf/2010/resultado_numeralia1.pdf

3) Tipos de proyectos aprobados por el PCMB

Para el análisis de los tipos de proyecto hacemos una diferenciación de la siguiente manera: en el *Cuadro 5* se encuentran aquellos programas que las mismas reglas de operación divide en proyectos de nuevo registro y proyectos de continuidad.

El *Cuadro 6*, abstraído de la numeralia del PCMB y complementado a través de los datos obtenidos de los resultados de cada convocatoria, nos brinda

una muestra del tipo de intervención realizada en los espacios públicos comunitarios en los años 2007, 2008 y 2009, lo cual puede facilitar una idea de las prioridades que las comunidades demuestran tener en el Distrito Federal al ingresar al programa.

Cuadro 5. Proyectos aprobados de acuerdo a tipo de registro, PCMB			
Año	Nuevos	Continuidad	Total
2007	49	0	49
2008	76	26	102
2009	123	68	191
2010	104	95	199
2011	125	88	213
2012	189	30	219
Total	666	307	973

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PCMB, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Cuadro 6. Tipo de proyectos de acuerdo a la intervención en el espacio público comunitario				
Intervención en el espacio público comunitario	Años			Totales
	2007	2008	2009	
Construcción de Centros Comunitarios, Bibliotecas, Salón de Usos Múltiples, Casa de Cultura	14	16	47	77
Construcción de Foros al Aire Libre	1	2	2	5
Construcción de Invernaderos	-	1	-	1
Continuidad en Construcción de Auditorios	1	2	-	3
Muros de Contención	3	2	4	9
Rehabilitación de Camellones	4	3	3	10
Rehabilitación de Plazas Públicas	3	4	4	11
Rehabilitación/Construcción de Canchas Deportivas	9	6	16	31
Rehabilitación/Ampliación de Centros Comunitarios, Bibliotecas, Salón de Usos Múltiples, Casa de Cultura	2	7	-	9
Rehabilitación de Áreas Comunes, Áreas Verdes, Parques, Jardines, Áreas de Juegos	7	27	38	72
Imagen Urbana (Luminarias, Mobiliario Urbano, Arreglo de Fachadas, Colocación de Zaguanes)	4	32	77	113

Fuente: Obtenida de la numeraría del PCMB y completada en 2007 de datos del PCMB, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal en: http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/pdf/2010/resultado_numeralia1.pdf

Podemos establecer que el *Cuadro 6* nos indica que las prioridades de las comunidades que participaron del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial son aquellas referidas a espacios que permiten la interacción entre los integrantes de la comunidad, la recreación-esparcimiento, la obtención de capacidades y la imagen urbana (esto último como requerimiento de prevención física en las zonas a las que el programa se aplica y traducido en un elemento indispensable: seguridad).

Es por ello, que en los primeros lugares de intervención se encuentran los siguientes:

- Imagen urbana (como ya dijimos, elementos del espacio común que se traducen en mayor seguridad y certidumbre para los habitantes de las zonas donde se aplica el programa)
- Construcción de centros comunitarios, bibliotecas, salas de uso múltiple, casas de la cultura (referidos a espacios donde, si bien se puede interactuar con otros miembros de la comunidad, el objetivo es brindar a los individuos capacidades, saberes, técnicas, etc., mediante talleres, cursos y capacitaciones)
- Rehabilitación de áreas comunes, parques, jardines, etc. (traducido en interacción entre los habitantes de la comunidad y en espacios para la sana recreación-divertimiento de los mismos).

4) *Población beneficiada a través del PCMB*

Los siguientes cuadros (*Cuadros 7 al 10*) exhiben la cantidad de habitantes beneficiados a través de la intervención realizada en los espacios públicos de las comunidades mediante el programa de mejoramiento barrial. El primer lugar de la actividad y de los beneficiarios es la delegación Iztapalapa que, como se recordará, en términos de su densidad poblacional y sus índices de marginalidad tiene el primer lugar en relación a población en situación de pobreza.

Los siguientes lugares en la relación con las intervenciones hechas no corresponden a la misma escala que en el caso de Iztapalapa. Sin embargo y cómo ya se sugirió, es de notar que la presentación de proyectos en cada una de las delegaciones es proporcional a la actividad comunitaria de las mismas y también a la presencias de organizaciones de la sociedad civil trabajando es dichas demarcaciones territoriales. Iztapalapa, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero y Tlalpan (en contraposición con Tláhuac y Milpa Alta) son ejemplos sabidos de esas dimensiones (participación-presencia de OSC's) como las tablas lo proyectan en términos de proyectos aprobados.

Cuadro 7. Alcance del PCMB, 2007			
Delegación	Presupuesto Ejercido	Proyectos Aprobados	Población Beneficiada (Miles de Personas)
Álvaro Obregón	7	4	22
Azcapotzalco	1.8	1	9
Benito Juárez	1	1	8
Coyoacán	7.85	6	75
Cuajimalpa	2	2	18
Cuauhtémoc	1	1	11
Gustavo A. Madero	4.1	2	21
Iztacalco	4.4	3	45
Iztapalapa	25.5	14	187
Magdalena Contreras	1.2	1	3
Miguel Hidalgo	1	1	4
Milpa Alta	2.25	1	13
Tláhuac	5.3	3	34
Tlalpan	11.9	5	26
Venustiano Carranza	4.5	2	20
Xochimilco	2.9	2	25
Total	84	49	521

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PCMB, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Cuadro 8. Alcance del PCMB, 2008			
Delegación	Presupuesto Ejercido	Proyectos Aprobados	Población Beneficiada (Miles de Personas)
Álvaro Obregón	9.5	4	61
Azcapotzalco	1	1	4
Benito Juárez	4.3	3	25

Coyoacán	19.1	6	183
Cuajimalpa	1.2	2	5
Cuauhtémoc	4.7	4	64
Gustavo A. Madero	5.5	3	69
Iztacalco	6.25	5	51
Iztapalapa	36	30	402
Magdalena Contreras	1	1	9
Miguel Hidalgo	0	0	0
Milpa Alta	6	3	33
Tláhuac	8.9	5	44
Tlalpan	12.2	9	66
Venustiano Carranza	8.3	6	77
Xochimilco	8.5	5	49
Total	132.45	102	1142

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PCMB, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Cuadro 9. Alcance del PCMB, 2009			
Delegación	Presupuesto Ejercido	Proyectos Aprobados	Población Beneficiada (Miles de Personas)
Álvaro Obregón	18	17	88
Azcapotzalco	0.5	1	33
Benito Juárez	9.7	10	77
Coyoacán	37	39	302
Cuajimalpa	1	1	1
Cuauhtémoc	9	9	83
Gustavo A. Madero	13.6	12	117
Iztacalco	6.8	6	98
Iztapalapa	52	48	569
Magdalena Contreras	7	7	70
Miguel Hidalgo	2	2	23
Milpa Alta	4	4	43
Tláhuac	6.5	5	27
Tlalpan	13.5	13	88
Venustiano Carranza	5.4	5	48
Xochimilco	13	12	107
Total	199	191	1774

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PCMB, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Cuadro 10. Población beneficiada por el PCMB: 2007-2009	
Año	Población Potencialmente Beneficiada (Millones de Personas)
2007	0.521
2008	1.142
2009	1.774
Total	3.437

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PCMB, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Los datos ilustran que a tan sólo tres años del lanzamiento del PCMB, la población beneficiada por el Programa alcanza los 3, 437, 000 personas. Esto representa un gran alcance si se estima que en el último informe de CONEVAL los números mostraban que 2 millones 719 mil personas vivían en situación de pobreza. Tan sólo en Iztapalapa, los beneficios del programa para 2009 fueron direccionados hacia 569mil personas cuando se estima un aproximado de 700 mil personas en situación de pobreza para esa delegación: nos referimos a un 81% del total.

3.4 Experiencias del PCMB: la Asamblea Comunitaria de Miravalle

Para hablar de las experiencias concretas sobre participación social y organización comunitaria, es necesario hablar de la ejecución de los proyectos del PCMB. Para ello se ha decidido desarrollar el proyecto de la Asamblea Comunitaria de Miravalle con residencia en la delegación Iztapalapa (*Ver Mapa 2*), cuyo desempeño y descripción nos permitirá llevar a los hechos lo que se ha explicado hasta ahora en este trabajo de investigación.

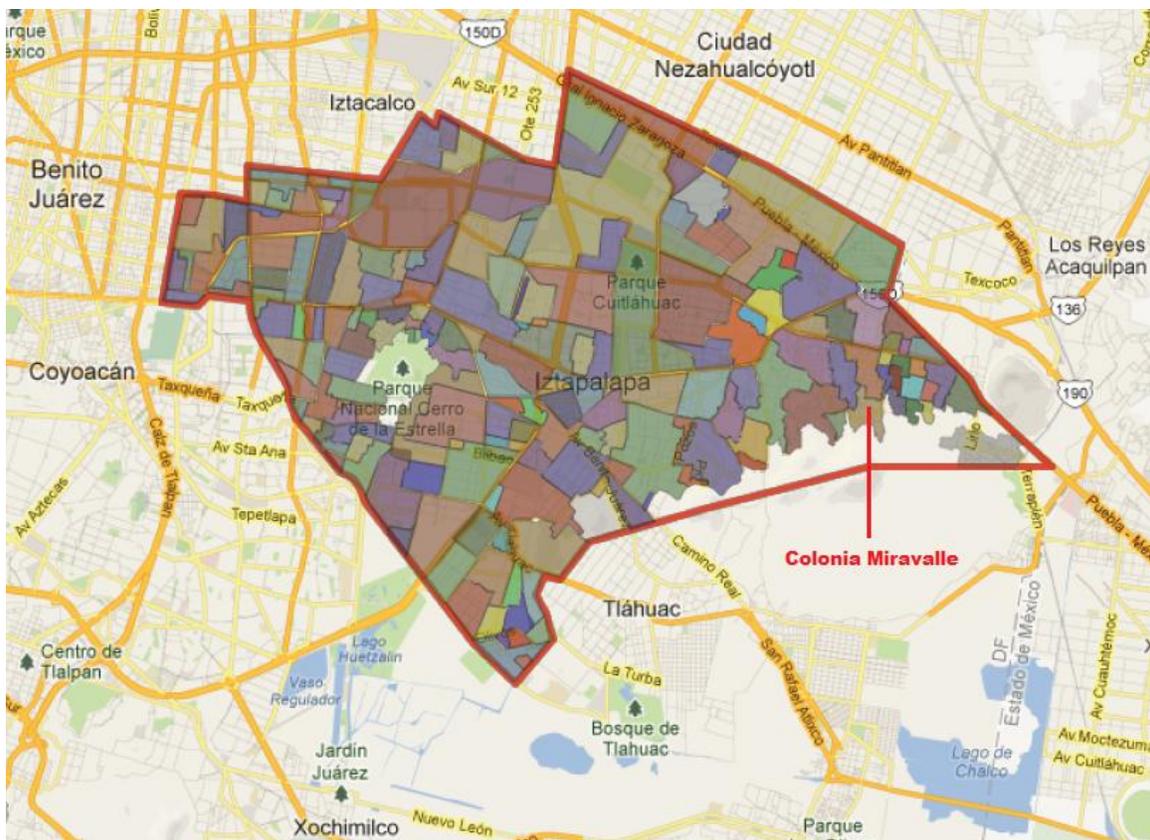
La Asamblea Comunitaria Miravalle (nombre dado por su pertenencia a una colonia homónima) de acuerdo a su propia definición, es un encuentro de diferentes esfuerzos comunitarios, con trayectorias similares inmersos en una comunidad de Iztapalapa enclavada en lo que se conoce como la Sierra de Santa Catarina. La zona está considerada como de muy alta marginalidad.⁵³

⁵³ Datos obtenidos de la página web de la Asamblea Comunitaria. Dirección URL: www.comunidadmiravalle.blogspot.mx

La Asamblea Comunitaria Miravalle define como su objetivo, y a la vez el anhelo más grande de la comunidad, la consolidación de la participación y la organización entre las instituciones y vecinos de la parte alta de la Sierra de Santa Catarina, con la finalidad de crear mayores condiciones de justicia social y sustentabilidad ambiental que le permitan a sus habitantes hacer posible el bienestar de todos y cada uno. Su apuesta final es la búsqueda del bien común.

En ese sentido, las organizaciones sociales y comunitarias que habitan la zona han establecido un compromiso con su transformación mediante la participación activa de sus habitantes: sus esquemas se basan en la horizontalidad, la gestión y la autogestión.

Mapa 2. Delegación Iztapalapa



Fuente: Google Maps

- Características de la Colonia Miravalle

La Colonia Miravalle (Véase Mapa 3) está ubicada dentro de la denominada Sierra de Santa Catarina en el Oriente de la Ciudad de México, en la Delegación Iztapalapa. Es considerada una zona de muy alta marginalidad, acentuada por problemas y carencias como: falta de servicios, desempleo, inseguridad, violencia, falta de espacios educativos, culturales y recreativos, etc. La colonia Miravalle está conformada por 69 manzanas, cuyos cimientos tienen 27 años como resultado de la migración de estados como Oaxaca, Puebla y el Estado de México principalmente.

Mapa 3. Colonia Miravalle



Fuente: Google Maps

La colonia cuenta con una población de aproximadamente 10,000 habitantes, de los cuales 49 % son hombres y 51% son mujeres. La mayor parte de los habitantes se ubican entre los 12 y los 25 años de edad, lo que implica que la mayor parte de la población está compuesta por niños y jóvenes. Sin embargo, el rango promedio de escolaridad es de 6.6 años, siendo que únicamente el 2.31% de la población mayor de 18 años tiene acceso a la educación media superior. Los planteles educativos de la zona no cubren la demanda de la población lo cual provoca deserción y niveles bajos de escolaridad.

En cuanto a la población económicamente activa, aproximadamente el 70% de la población se encuentra empleada dentro del sector terciario, cumpliendo con jornadas de entre 8 y 12 horas a los cuáles hay que sumar recorridos de entre 2 y 6 horas diarias en transporte público para realizar sus actividades diarias.

- Conformación de la Asamblea

La Asamblea Comunitaria Miravalle reúne a organizaciones de amplia trayectoria y de creación reciente, todas enfocadas a la búsqueda de soluciones integrales para las diversas problemáticas que aquejan a su comunidad. Este trabajo se vincula con organismos externos como la Comisión de Derechos Humanos del D.F., Zona Oriente, la Subsecretaría de Participación Ciudadana del GDF, la Secretaría de Cultura del GDF, El Taller Hannes Meyer de Arquitectura UNAM, La Secretaría de Desarrollo Social del GDF, etc. Estos últimos actores relevantes en la implementación del PCMB en la comunidad.

En relación a los actores comunitarios, la asamblea está integrada por El Colegio Miravalle, el Centro Educativo Cultural y de Servicio A.C, el Centro de Educación Preescolar Comunitaria “Ziggy”, por la Coordinadora Comunitaria de Miravalle (COCOMI) A.C Comedor Comunitario, por el Foro Juvenil la Bomba, por CULTI-Vamos-JUNTOS, el Comité Vecinal de la zona, por la representación en términos de elección popular (diputación), por los integrantes del Taller Hannes Meyer de Arquitectura de la UNAM, por la Asamblea de Profesores y estudiantes

de la preparatoria Iztapalapa 3 Miravalle del IEMS y por la Comisión de Derechos Humanos del D.F., Zona Oriente.

Como se puede observar, la asamblea reúne a diferentes tipos de organizaciones y organismos para plantear soluciones integrales a los problemas que se presentan en la comunidad. Teniendo consigo una perspectiva de derechos humanos, multigeneracional y de multidisciplinariedad.

- Proceso de asociatividad y organización comunitaria

De acuerdo con la memoria histórica que la página de la Asamblea Comunitaria Miravalle pone a disposición de todo aquel que la quiera consultar, el proceso de organización de la colonia ha tenido diversas facetas.

La primera faceta de la participación (1982) de sus habitantes tuvo por objetivo conquistar, a base de presión y una amplia convocatoria, los principales servicios básicos coordinados con un proyecto de educación popular. De este primer esfuerzo surgieron los primeros síntomas de organización comunitaria a través de grupos vecinales que estructuraron comisiones de ecología, salud, abasto, educación y servicios logrando. Este primer esfuerzo se formalizó en la Coordinadora Comunitaria de Miravalle.

La segunda etapa estuvo caracterizada por redes latentes y poca participación. En este segundo momento los habitantes de la colonia centraron sus energías en desarrollar sus propios espacios, dejando la vinculación de lado durante algunos años. En esta etapa si bien se fortalecieron las organización y grupos vecinales de la colonia, su actividad no tuvo vinculación a través de la coordinadora, lo que dio por resultado una participación ciudadana-colectiva menguada.

Un tercer periodo de la organización colectiva, surge como resultado de la convocatoria del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (2007). En esta etapa, los trabajos que venían realizando de manera aislada se sumaron a través

de las diversas organizaciones con presencia en la comunidad, las cuales decidieron coordinar y vincular esfuerzos por medio de la creación de la Asamblea Comunitaria de Miravalle. Esta Asamblea, que funciona hasta la actualidad, se estructura con el objetivo de “...ser un espacio ciudadano abierto a todos los actores y ciudadanos de la comunidad, desde donde se promueve la construcción de consensos en busca del bien común, el bien de todos y de cada uno.”⁵⁴

Por último, cabe resalta que la Asamblea menciona el haber consensado entre sus integrantes una serie de objetivos y principios que la ayudan a encaminar y operativizar su trabajo. Lo anterior resulta relevante ya que la capacidad organizativa de la Asamblea ha permitido que su organización participe y se vincule no sólo a nivel comunitario, sino también con otros esfuerzos de larga trayectoria social y política como la UPREZ, la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo, el Colectivo de Mejoramiento Barrial, así como el Movimiento Urbano Popular (MUP).

Llama la atención, que esta Asamblea presenta antecedentes históricos que nos hablan de una formación de capital social comunitario que se encontraba en estado de latencia. Es a partir de las necesidad de los habitantes de la colonia que este capital social es dinamizado con el objetivo de despertar la participación ciudadana de la comunidad antes una oportunidad de solventar deficiencias físicas y generar un proyecto en beneficio de todos. No es de extrañar que de la experiencia histórica que rodea a esta organización comunitaria, se establezcan las pautas de su interacción de acuerdo a los objetivos descritos y que se pueden englobar en una sola frase que va de la mano al concepto de capital social comunitario, concepto central de esta investigación: la búsqueda del bien común, el bien de todos y de cada uno.

⁵⁴ Esta cita se encuentra en “Asamblea Comunitaria de Miravalle, ¿Quiénes somos?”. Dirección URL: <http://comunidadmiravalle.blogspot.mx/p/quienes-somos.html>

- El PCMB en la Colonia Miravalle

Empecemos por hablar de los recursos recibidos. La colonia Miravalle ha recibido desde su integración al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial la cantidad aproximada de 5 millones de pesos, con esos recursos se ha recuperado y promovido el espacio público de la zona y la participación ciudadana. Al 2012, la Asamblea Comunitaria Miravalle contaba con 35 proyectos registrados sumados a los que cada organización comunitaria, de manera individual, presentó a lo largo de los años.

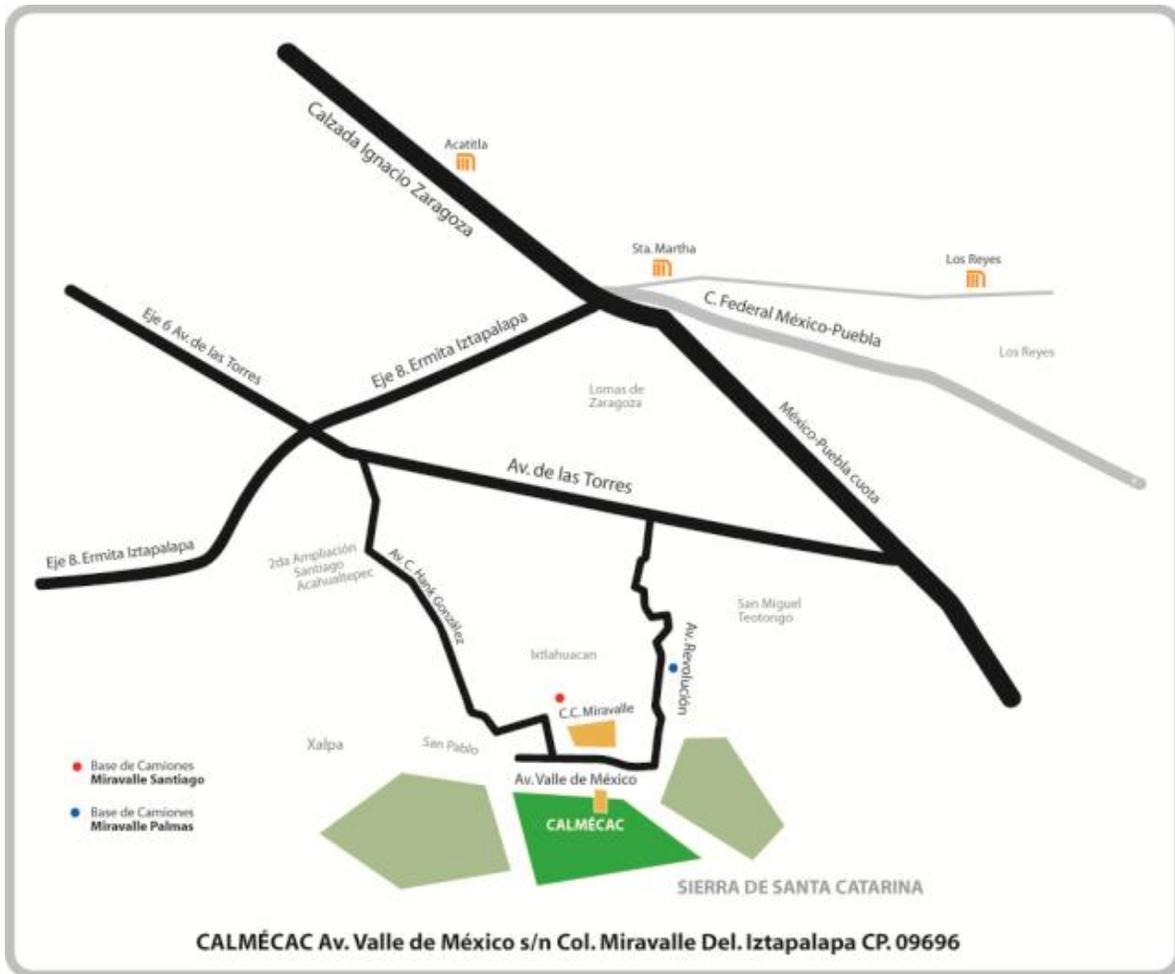
La Asamblea Comunitaria Miravalle (ACM), entiende las dimensiones del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial como una política pública impulsada desde la sociedad civil de la Ciudad de México y para la sociedad civil. En ese sentido se adhiere a los objetivos del programa en la concreción de sus proyectos.

Es en el marco de consecución de esos objetivos y en la superación de las expectativas que el proyecto de la Asamblea Comunitaria Miravalle fue acreedor al Premio Mundial del Hábitat 2011 que otorga la Organización de Naciones Unidas (ONU) en colaboración con la Building and Social Housing Foundation (Fundación para la Construcción Social de Vivienda). De la misma manera, el papel de la ACM en el PCMB permitió que su proyecto obtuviera el Premio Deutsche Bank Urban Age Ciudad de México 2010, que consta de 100,000 dólares y se otorga a aquellos proyectos que vinculan a actores comunitarios con procesos de participación colectiva y espacios públicos.

La ACM, para ser acreedora a este premio, tuvo la idea de impulsar un esquema de reciclaje de basura. Esta idea convirtió, con el apoyo del PCMB, un antiguo basurero en un espacio público para la convivencia social (*Véase Mapa 4*). En primer lugar el proyecto de Miravalle rehabilitó un espacio urbano en una zona de escasos recursos, y por el otro, generó en el lugar un mecanismo con capacidad de recolectar y reciclar 2 toneladas de PET (plástico) semanalmente.

Esto último, además de fomentar consciencia ambiental se convirtió en una actividad que produjo 30 empleos para la comunidad.

Mapa 4. Centro Comunitario Miravalle y Centro Juvenil Calmécac



Fuente: Mapa Calmécac en: <http://tagrami.wordpress.com/como-llegar/>

A la par de la rehabilitación del espacio público y la estructuración de un Centro Comunitario Miravalle, la ACM no se conformó y estructuró un proyecto de carácter integral que involucró programas culturales, educativos, de salud y de medio ambiente. Lo anterior como elementos adyacentes a la ya presente organización comunitaria, permitiendo la reproducción de las ideas que la ACM venía estableciendo y brindando talleres y capacitaciones a los integrantes de la comunidad: esto se puede traducir en habilidades y creación de oportunidades.

De acuerdo a los datos obtenidos en la página de la Asamblea Comunitaria Miravalle, el premio no sólo brindo reconocimiento a este gran esfuerzo colectivo. También permitió la continuidad y ampliación del proyecto al brindar los recursos necesarios para:

- Iniciar un proyecto de agricultura urbana con capacidad para dotar a la comunidad con un comedor popular, la construcción de hortalizas y la producción de huevo. Permitiendo configurar una buena alimentación entre los más de 250 vecinos que diariamente acuden a recibir este servicio.
- Ampliar la red de contenedores mediante los cuales se realiza el acopio semanal de 2 toneladas de envases plásticos. Miravalle es la primera colonia en toda la Ciudad de México que de manera organizada recupera y recicla una parte de sus residuos sólidos.
- Impulsar un proyecto de radio comunitaria, aprovechando la infraestructura que instalada en el aula digital de la biblioteca pública de la comunidad, a través de 25 computadoras con acceso a internet. De la mano se estructuraron talleres para capacitar a jóvenes en el uso de las tecnologías de la comunicación, la información y el conocimiento.
- Consolidar proyectos artísticos de importancia para la vida cultural de barrio: una rondalla infantil y tres bandas juveniles de rock.

Teniendo una visión amplia y de largo alcance, la importancia de este proyecto más allá del reconocimiento internacional obtenido, recae en la capacidad de la ACM para genera redes constantes y sonantes de participación ciudadana por medio del aprovechamiento del capital social comunitario que durante años se había encontrado latente. De tal forma, a la par de concretar en la realidad un profundo sentido de comunidad producto de la organización comunitaria y lo tangible de los resultados obtenidos, forja ciudadanos participativos, comprometidos con su entorno y el bienestar común. Los resultados se pueden resumir en:

- Un proyecto de Granja Urbana que desarrolla actividades que fomentan el aprendizaje y la realización de trabajos orientados a la educación ambiental.
- La promoción de derechos humanos a través de la capacitación de vecinos que, tras esta, se convierten en promotores.
- Un centro de salud comunitario que presta atención médica básica y promueve la medicina tradicional y herbolaria. A su vez brinda información y talleres sobre salud reproductiva y sexual a escuelas y la comunidad en general.
- Una escuela de artes y oficios que brinda talleres que brinda habilidades a los jóvenes de la comunidad (CALMÉCAC).
- La eliminación de un terreno baldío de 500 m² utilizado como basurero y punto de drogadicción, para su posterior transformación en un complejo de desarrollo socio-cultural que atiende a una población promedio de 1000 personas mensuales y cuenta con: kiosko, pista de patinetas, foro a aire libre techado, salón de usos múltiples, comedor comunitario, biblioteca, salón de cómputo. La construcción de este complejo permitió la creación de 50 empleos temporales y 12 permanentes para la comunidad.

De los elementos que integran el complejo, se tienen los siguientes datos:

- Un comedor comunitario que atiende alrededor de 300 personas diarias y que genera 5 empleos permanentes para mujeres de la comunidad.
- Una biblioteca pública que posee un acervo de 3mil libros donados por CONACULTA y la Secretaría de Cultura del DF, atendiendo de 25 a 40 usuarios diariamente. También cuenta con una biblioteca y ludoteca infantil que opera tres días a la semana con una atención de entre 10 y 30 niños.
- Un aula digital que cuenta con 25 computadoras con acceso a internet y atiende de 60 a 70 usuarios diariamente.

Así, tenemos que la Asamblea Comunitaria Miravalle a 5 años de su surgimiento, ha logrado sumar voluntades y dejar de lado las particularidades de los habitantes de esa colonia con el objetivo del beneficio común. Sus resultados

además de lo ya mencionado: tres plazas culturales, tres escuelas rehabilitadas, la estructuración de un comité vecinal, un colectivo de jóvenes y una gran cantidad de individuos que, siendo vecinos y compartiendo el día a día con sus problemas, logros y anhelos, han armado una entramado de redes horizontales de participación y decisión. En resumen, un ejemplo de ciudadanía con incidencia en la vida pública de la comunidad, lo que en palabras de la propia Asamblea Comunitaria Miravalle se puede expresar de la siguiente manera:

“La utopía está ahí, justicia social y sustentabilidad ambiental. Porque creemos que la formación del ciudadano crítico, educado, participativo, solidario, responsable de sí mismo, de su comunidad y de su medio ambiente, es la mejor y más eficaz forma de transformar esta ciudad en la que todos y cada uno de sus habitantes deben tener cabida, en la que se tiene que preservar el medio ambiente sostén de su vida.”⁵⁵

Eso es hacer ciudad, eso es la participación y de eso hablamos cuando se postula la utilidad del capital social comunitario.

3.5 El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial: fomento y construcción de Capital Social Comunitario

La participación de los integrantes de una comunidad en el marco del PCMB es una realidad. Esta participación, que se da a razón de los objetivos del programa, permite la participación de la comunidad mediante reglas/mecanismos formales estipulados por las reglas operación. Estos son:

- a) Creación y presentación de los proyectos ante la Subsecretaría de Participación Ciudadana, b) las Asambleas vecinales para otorgar el aval a los proyectos que participarán en el concurso y para la constitución o ratificación de comités de administración, supervisión y desarrollo comunitario, c) Ejecución del proyecto por parte de los comités electos para

⁵⁵ Reflexión sobre de la ACM en torno a su actividad y resultados, tomada del portal Tlatlalchipahua. Dirección URL: http://www.tlatlalchipahua.maristas.edu.mx/71_1.htm

la ejecución de los proyectos, comités que por su dimensión de integración comunitaria están en constante intercambio y flujo de información con la comunidad

Que el programa estipule mecanismos formales que dan certidumbre a las interacciones entre los miembros de los grupos comunitarios donde se desarrollan los proyectos, no quiere decir que la actividad y organización comunitaria se reduzca a la creación o rehabilitación de un espacio público. Podríamos decir que esa condición es un pretexto para desencadenar la creación de capital social comunitario, empoderar a la ciudadanía y establecer mecanismos de asociatividad que fomenten la participación constante en la solución y discusión de las necesidades, problemáticas y situaciones a las que se enfrenta la población en conjunto.

El PCMB resulta innovador al poner sobre la mesa su producción de experiencia en participación comunitaria, diseño y ejecución de una política pública con características eminentemente sociales. Este programa incentiva el interés colectivo por asuntos que atienden a sus dimensiones de seguridad y convivencia, además que asegura la participación a través de mecanismos que sirven de candado y tratan de librar al programa de vicios sistémicos como el clientelismo, oportunismo y opacidad.

Sobre esto, Alicia Ziccardi nos recuerda que si bien es difícil avanzar en la democratización de la gestión urbana local por la persistencia de condiciones materiales y culturales que facilitan la reproducción de esas prácticas la confianza a una acción social gubernamental que pretende instalarse sobre nuevas bases, el PCMB trata de modificar esas condiciones instaladas en la burocracia y en la sociedad para atender problemas o demandas de bienes y servicios básicos en los sectores populares transitando hacia la construcción de una nueva institucionalidad. En esa línea, Ziccardi señala que para ello, "...el programa genera prácticas más cercanas entre funcionarios y ciudadanía, valorando la autonomía de las representaciones vecinales y la participación de otros actores

sociales que, con sus conocimientos técnicos y compromiso social, pueden contribuir a esta necesaria transformación democratizadora de la gestión urbana (miembros de organizaciones civiles, académicos, asesores técnicos-sociales).”⁵⁶

De tal forma, el PCMB propone una revalorización de la relación entre gobierno y sociedad. En primer lugar, exige a los funcionarios un cambio de perspectiva en la cual el apoyo a la acción comunitaria es una acción de política pública que beneficia también la acción gubernamental, es decir una relación ganar-ganar donde un funcionario comprometido con las acciones de intervención comunitaria representa resultados positivos en la evaluación ciudadana del desempeño gubernamental a la par de generar confianza entre los diversos actores. En segundo lugar, exige a la comunidad observar al funcionario público como un actor más de la misma que, si bien estipula algunas reglas de operación para el programa, también debe estar sujeto a las reglas informales de la comunidad y sus dinámicas internas. El actor gubernamental se convierte en uno más y se aprovechan sus insumos en pos de concretar la agenda de desarrollo comunitario. Como resultado se generan espacios que permiten fomentar la asociatividad, con ello la confianza y con ello solidificar el capital social comunitario.

En este contexto, el capital social comunitario entendido como el conjunto de prácticas, normas, relaciones y redes sociales sustentadas en la cooperación y la confianza interpersonal, permite la consecución de objetivos individuales y colectivos de la comunidad. Individuales debido a que los proyectos, con sus espacios y las actividades que de ellos resultan, se pueden explicar cómo componentes que suman al desarrollo personal de los integrantes de la comunidad. Colectivos pues esos mismos espacios y actividades, a través de sus productos e interacciones, agregan elementos que oxigenan la vida social y política de una comunidad.

⁵⁶ Ziccardi, Alicia, 2012; *Op. Cit.*, p. 206.

De esto, se puede resumir que para el PCMB una de las principales aportaciones del capital social comunitario es la de reconocer que las relaciones de solidaridad, cooperación y confianza constituyen y producen tanto riqueza como beneficio social, indisolublemente ligados con el propio tejido social.⁵⁷ Recordemos que en relación a ello, se señalaba en capítulos anteriores la existencia de una estrecha relación entre el capital social y la participación ciudadana, entendiendo esta última como formas de organización motivadas por intereses comunes y alimentadas por relaciones horizontales que producen una toma de decisiones del mismo tipo. Estas dinámicas incluyentes, basadas en la confianza y la colaboración voluntaria, permiten que en el marco del PCMB se desarrollen y pongan en juego valores, normas y actitudes cívicas que conformarán el nuevo arreglo institucional al que hacíamos referencia.

Así pues, tenemos que si la dimensión comunitaria es el espacio físico privilegiado para el desarrollo de capacidades autoorganizativas en los diferentes grupos sociales, el capital social comunitario es la herramienta que permite una efectiva articulación de procesos democráticos para la resolución de problemáticas colectivas. Esto, en el plano del PCMB, tiene que ver con la transformación del espacio físico comunitario a través de las normas, redes y la confianza que permiten la participación ciudadana y ante lo cual podemos decir que:

“El establecimiento de procesos colaborativos, participativos e incluyentes, en donde actores diferentes puedan contribuir (de acuerdo con sus conocimientos, capacidades, valores, intereses, etc.) a la construcción y desarrollo de la ciudad, representa la condición indispensable para la creación de oportunidades y condiciones favorables para el desarrollo sostenible y duradero de la ciudad y sus habitantes.”⁵⁸

⁵⁷ Bazzaco, Edoardo y Sepúlveda, Sebastián; *“Barrio trabajando. Metodología de evaluación de la participación ciudadana en proyectos de mejoramiento barrial.”* México, AECID, 2010. P. 35.

⁵⁸ *Idem*, p.31.

Capítulo 4. Reflexión sobre Capital Social y Política Pública: ¿Capital Social para el Desarrollo?

Este trabajo de investigación ha considerado a la relación entre el capital social y desarrollo comunitario como una herramienta de política pública que constituye parte de la solución en el dilema sobre cómo mejorar la interacción entre gobierno y sociedad. Es sobre todo a nivel local que las redes de la asociatividad formal e informal florecen (o mueren). Como Putnam lo ha señalado, no todas las diferencias entre localidades pueden explicarse por características socioeconómicas. Las diferencias en el bienestar de la comunidad pueden explicarse a través de variables relacionadas con el nivel de cohesión social (o en su caso de fragmentación), el rendimiento de la vida asociativa o la participación de agentes externos en el desarrollo de la vida comunitaria de los individuos.

En ese sentido, se plantea que la acción gubernamental es el agente externo que puede permitir la construcción y el fomento del capital social comunitario a través del diseño de sus políticas públicas. Se podría plantear que la colaboración social entre los diferentes grupos de un colectivo humano coexiste en parte, de forma estructurada o no, en la efectividad del diseño de políticas públicas, en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas. No debe sorprender que tal conjunción haya de implicar cambios inevitables en la conducta de cooperación entre sociedad y gobierno.

En virtud de lo anterior, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal se ha expuesto en el capítulo anterior con la razón de ponderar la actividad del gobierno local en el establecimiento de mecanismos para incentivar la participación ciudadana en el ámbito comunitario, participación que fomenta la asociatividad y que rescata el capital social en estado de latencia como en el caso de la Asamblea Comunitaria Miravalle, retomando su construcción e incentivando su permanencia como un elemento de cohesión social que permite el desarrollo comunitario.

Se ha demostrado que el Programa de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal establece las bases para conducir la política pública hacia la cooperación comunitaria, pues parte de que los espacios públicos pueden ser rescatados y aprovechados ante la generación de esquemas de capital social para el establecimiento de mecanismos de colaboración, participación y gestión de los asuntos que les afectan a los habitantes de cierto espacio en aras de promover su desarrollo.

Partimos de lo visto en el capítulo anterior para establecer el objetivo de este capítulo: el analizar, de manera breve y sintética, la estructuración de medidas para el desarrollo que fomenten la participación mediante el concepto de capital social comunitario, esto en el contexto de la implementación de políticas públicas y de la idea de la existencia de elementos (que no sólo se reducen al espacio público) que potencializan la convergencia de los individuos y su injerencia en los temas y problemas comunes.

Así, al exponer al capital social comunitario como aquel componente que se conforma de las normas y estructuras que dan forma a las instituciones de cooperación grupal, se propondrá que puede ser utilizado como una técnica de gobierno que potencializa el desarrollo al ser introducido en el planteamiento de las políticas públicas. Para ello retomemos nuestra hipótesis principal: el capital social comunitario es una herramienta útil en el fortalecimiento de la relación entre gobierno y sociedad. Su incorporación en las políticas públicas lo convierte en un mecanismo de gobierno y colaboración social que promueve, en las comunidades, la participación y la capacidad de intervenir en los procesos de toma de decisiones para la solución de problemas, posibilitando así su desarrollo. De esta hipótesis se desprenden los siguientes puntos:

- Las políticas públicas pueden modificar las normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal.

- La política pública con perspectiva de capital social comunitario permite la identificación de actores, intereses y formas de participación comunitaria haciendo que la implementación de la política pública sea más eficiente.
 - Las políticas públicas pueden orientarse a estimular el comportamiento político y elevar las capacidades de los ciudadanos, generando ambientes democráticos y altamente participativos.
 - Los elementos constitutivos del capital social comunitario fomentan el funcionamiento eficiente de los procesos democráticos y aumenta la posibilidad de creación de valor público, eficiencia en la provisión de servicios (tomados por la comunidad) y la construcción de prioridades comunitarias propias. Ello, a su vez, brinda la posibilidad de alimentar formas de organización comunitarias que dan por resultado las redes de pertenencia, vinculación, reciprocidad y confianza constructoras de CS.
- Consideraciones sobre política pública y desarrollo

Como se explicaba al inicio de este trabajo de investigación, el concepto de capital social surgió a mediados de la década de los noventas en torno a la discusión sobre el desarrollo, esto fue de la mano de Putnam y Coleman. A partir de ese momento, el capital social ha ido cobrando fuerza como un elemento a tomar en cuenta en la descripción de procesos y mecanismos que permiten diseñar políticas públicas encaminadas a orientar el desarrollo de comunidades que sufren condiciones de precariedad. En esa tónica, el *Cuadro 11* muestra como el capital social ha sido interpretado e introducido por organismos internacionales de la siguiente manera:

Cuadro 11. El Capital Social en los Organismos Internacionales

Organismo	Concepto de Capital Social
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Pone el énfasis en las dimensiones éticas y culturales del capital social para la consecución del desarrollo. Comprende factores como el clima de confianza social, grado de asociatividad, conciencia cívica y la cultura.
Banco Mundial (BM)	Establece al capital social, desde un enfoque económico, que permite mejorar las condiciones de vida de la población. Enfatiza la inversión en la capacidad organizativa de los pobres mediante el cambio de reglas y leyes para apoyar y sustentar la actividad asociativa.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Conceptualiza y mide el capital social como relaciones informales de confianza y cooperación, asociatividad formal en organizaciones de diversos tipos, y el marco institucional normativo y de valores de una sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico.

Fuente: Elaboración propia basado en el contenido del texto de Irma Arriagada, "Capital Social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto", El Colegio de México, 2003.

Escojamos cualquier definición de las propuestas por los organismos internacionales y obtendremos el mismo resultado: una acumulación de experiencias y visiones con enfoques que privilegian la sinergia entre la acción social y la acción gubernamental en miras de alcanzar el desarrollo. Sin embargo, muchas veces se puede encontrar que ante las propuestas para aplicar el capital social en el mejoramiento de los programas contra la pobreza, se parte del supuesto de una ruptura entre el Estado y la sociedad civil. Esto es un error que

puede deberse a varios factores, que ya se han desarrollado, como la falta de confianza en el gobierno, prácticas clientelares o sistemas de exclusión que se manifiestan a través de aparatos burocráticos que rompen la accesibilidad a los programas sociales.

Por lo anterior, cuando hablamos de capital social y política pública, es necesario hacerlo teniendo en mente una sinergia entre el CS (que fomenta la acción comunitaria) y la acción gubernamental. Elementos complementarios que en su adecuado funcionamiento, contienen los agentes catalizadores para la creación de nuevos arreglos institucionales, espacios de diálogo y concertación que permitirán el desarrollo. Recordemos, en esta tónica, que Durston señala una serie de características esenciales para que el caso señalado pueda acaecer; éstas características se encuentran tomadas de la mano a una descripción de sociedad civil empoderada y funcionarios públicos comprometidos. A continuación las mencionamos:

- Disposición por parte del la acción gubernamental para empoderar a sectores excluidos y aumentar el impacto de los servicios sociales
- Generación de incentivos por parte del Estado para que los ciudadanos se asocien con el objeto de recibir beneficios que permitan la reproducción de la acción/organización colectiva
- Creación de espacios institucionales adecuados para la participación de sectores excluidos
- Formalización, resguardo y respeto de derechos legales
- Incentivo a la organización, con miras a la participación e influencia de las comunidades en las estrategias de definición y resolución de problemas públicos

- Fomento de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía y la autosustentabilidad comunitaria
 - Posibilitar el acceso y control de las comunidades sobre recursos y activos (materiales, financieros y de información)
 - Apropiación de instrumentos, capacidades y recursos que fomenten una actitud propositiva, negociativa y ejecutiva.
 - Presencia de funcionarios públicos que desarrollen una vocación de servicio y una identificación afectiva con su población objetivo, esto como condición para dinamizar el suministro de servicios, programas y procesos en respuesta a la diversidad de necesidades que surgen en toda realidad local
- Medidas de políticas públicas para el desarrollo

Para cerrar este último capítulo, se abordarán una serie de puntos que a manera de propuesta plantean las medidas que deben ser tomadas en cuenta en el desarrollo de políticas públicas para el desarrollo. Éstas medidas han sido estructuradas a partir de las reflexiones sobre el tema de John Durston, Michael Woolcock y Deepa Narayan⁵⁹:

- 1) Se debe de partir de la objetividad: no hay buenos ni malos. La sociedad civil y la acción gubernamental se deben entender en términos de intereses y motivaciones diferenciadas en coexistencia. Para ello, es necesaria una evaluación cualitativa de la realidad local donde será aplicada la política pública con el objetivo de identificar a los actores relevantes y las características de su interacción: presencia de conflicto, rivalidades, desconfianza/confianza, capacidad organizativa, tipos de .0participación,

⁵⁹ Las medidas expuestas en esta sección, surgen de:

Durston, John; *“Capital Social: parte del problema, parte de la solución”*, Op. Cit.
 Narayan, Deepa y Woolcock, Michael; *“Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre el desarrollo”*. Banco Mundial, 2002.

etc. Este punto es de suma importancia ya que permite comprender de que manera las acciones propuestas por la política pública afectarán a la comunidad en términos de su asociatividad, cooperación, intereses políticos e individuales.

- 2) Ningún actor posee por su propia cuenta los recursos necesarios para promover un desarrollo sostenible y de amplio alcance. Es condición necesaria tomar en cuenta la complementariedad de los actores para crear una sinergia que permita el desarrollo en los hechos, decisiones y acciones que se han de realizar en la comunidad
- 3) El papel del estado debe ser tomado como el de facilitador. No nos referimos sólo a los bienes públicos y normas formales para la interacción de los individuos, sino a su condición como el actor que presenta las mejores condiciones para facilitar alianzas de cooperación entre los diversos participantes de la política pública. Aquí es necesario resaltar que resulta crucial invertir en la capacidad organizacional de las comunidades: el recurrir a procesos participativos en el diseño e implementación de la política pública, puede facilitar la construcción de consenso y el establecimiento de interacciones sociales entre partes interesadas en el beneficio común pero con motivaciones y recursos diversos.
- 4) La estructuración de la política pública se debe realizar tomando en cuenta el papel que juegan los propios sujetos en la solución de sus problemas y en la aprobación de mecanismos que permitan la transmisión intergeneracional de oportunidades, capacidades y conocimientos para conseguir el bienestar. En esa tónica, es recomendable que el diseño de la política pública contemple a los actores comunitarios en el diseño, implementación, gestión y evaluación de los proyectos. También se recomienda la construcción de una plataforma de políticas culturales que establezcan la relación entre cultura y políticas sociales; reconociendo (muy al estilo de la concepción de capital social de Klinkenberg) que el bagaje

cultural de los pueblos es una forma positiva de generar integración social y de fortalecer además los valores comunes. Estas dos consideraciones permitirán aumentar las utilidades del capital social en términos de la sostenibilidad de los proyectos a largo plazo.

- 5) Se postula que todo diseño de política pública con contenidos de capital social, debe efectuar la búsqueda de precursores del capital social e indagar sobre el capital social depositado y conservado en la memoria histórica de los grupos sociales de una comunidad. Asimismo, de ello debe resultar la localización de normas y prácticas de confianza, reciprocidad y cooperación en los grupos locales. Durston hace la referencia de este punto como la minería y arqueología del capital social.
- 6) El diseño y la implementación de una política pública con el factor capital social requiere la introducción del elemento confianza. Para ello, es necesario contemplar una política con características de transparencia y acceso a la información. La información legible y asequible permite que los interesados interactúen con conocimiento de causa haciendo más eficiente la participación social en beneficio de todos.
- 7) El diseño de la política pública debe contemplar el acceso de la comunidad a servicios y recursos de todo tipo, por ejemplo, tecnologías de la información que permitan un intercambio e interacción entre los diversos grupos sociales.
- 8) Es necesario, en términos de resultados, contemplar en el diseño de la política pública mecanismos para la evaluación de su impacto y la medición del capital social. En este punto cabe anotar que, si bien el capital social es un elemento que contempla múltiples variables (al igual que el Índice de desarrollo humano por mencionar un símil), su medición se puede hacer a través de: a) medición de la confianza entre la comunidad y en relación al gobierno, b) medición del grado de asociatividad y participación de la comunidad, c) medición de valores al interior de la comunidad.

Consideraciones finales

Primero, se ha ofrecido una revisión amplia sobre las principales definiciones del capital social desde las perspectivas de análisis minimalista y expansionista y, aunado a ello, se expusieron los principales exponentes del concepto de capital social encontrando que a pesar de las críticas en torno al concepto, es posible identificar elementos comunes en la definición que refieren su utilidad: confianza, normas de reciprocidad y redes.

Segundo y bajo la premisa de que la solución de las demandas colectivas es el eje temático de la intervención estatal en la vida en común, enmarcamos al Estado y a la acción gubernamental en la estructuración de las interacciones humanas que son motor del capital social. Especificamos que éste último, en la introducción de su vertiente comunitaria en el diseño e implementación de políticas públicas, es una herramienta útil en el fortalecimiento y desahogo de la relación entre gobierno y sociedad al brindar capacidades de intervención (en ambos sentidos) en los procesos de toma de decisiones para la solución de problemas públicos.

Tercero, si bien fomentamos la apreciación de que el capital social comunitario permite a los individuos y a la comunidad estimular el comportamiento político y elevar las capacidades ciudadanas, esta situación se demuestra con la conjugación de la teoría del CS con el análisis del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Este programa ejemplificó como, con el espacio público de pretexto y a través de mecanismo contemplados en el programa que incentivan la participación, el capital social comunitario se introduce como una variable que mide y permite la colaboración social ente los diferentes grupos de un colectivo humano con base en tres fuentes principales: la confianza mutua, las normas efectivas y las redes sociales.

El caso de la Asamblea Comunitaria Miravalle exhibe que la colaboración social, como síntoma de la presencia del capital social, posibilitó: 1) resolver problemas comunitarios específicos, 2) incentivar la participación comunitaria en torno a los problemas comunes y 3) empoderar a los grupos comunitarios a través

de la capacitación e inclusión en toma de decisiones. Esto además de sobrepasar los rangos esperados y andamiajes propuestos por el programa para participación comunitaria, generando una comunidad capaz de valerse por sí misma (sin que eso implique la separación y el rompimiento con otros actores sociales y gubernamentales), generar empleos y mejorar las condiciones de una zona con alta marginalidad en el Distrito Federal por medio de sus proyectos sociales.

Por último, cerramos este trabajo de investigación pensando en las posibilidades que la complementariedad de la acción gubernamental y la acción social presentan en términos de concretar el desarrollo en comunidades que sufren síntomas de marginalidad. Sabemos que no es cosa fácil sobrepasar los obstáculos que presentan sistemas verticales de exclusión como los que en muchos casos se presentan en México y América Latina, sin embargo, experiencias como la expuesta en este documento nos dicen que se pueden adoptar medidas como las descritas en el cuarto capítulo, en torno a las políticas del desarrollo, para obtener resultados tangibles de superación de la pobreza que superan las expectativas de participación y construcción de proyectos sociales a largo plazo, permitiendo la autosuficiencia de una comunidad y la superación de sus conflictos.

Así pues, este texto sostiene a lo largo de su línea argumentativa que es necesario abrir esquemas para cambiar las formas y mecanismos con los cuales se da la toma de decisiones que afectan a miles de personas en espacios a veces olvidados por la acción gubernamental. Este trabajo de investigación, a fin de cuentas, es una propuesta que invita a reflexionar sobre las potencialidades y capacidades de un gobierno que puede ser generador de confianza y mecanismos de inclusión, y una sociedad que puede ser organizada y autosustentable si se le brindan las oportunidades y capacidades para serlo.

Ante ello, y como cierre de este trabajo de investigación, se establecen algunos ejes temáticos para continuar con el debate y el análisis de los alcances del capital social en su introducción a la política pública:

- Liderazgos locales. Carisma, identidad y arraigo como fuentes de organización a través del capital social.
- Necesidades-Coincidencias-Demandas-Capacidad Organizativa. Eslabones de una cadena de incidencia pública que, a través del capital social, promueven la inclusión de actores sociales en el diseño e implementación de políticas públicas para transformar su realidad de manera positiva.
- Modelos de acción organizativa. Se refiere al análisis comparado de formas de aprovechamiento o generación de capital social, para la señalización de diferencias y convergencias en su utilización como medio organizativo y de participación. Algunos de los temas a ser contemplados en términos de acción social pueden enfocarse a: generación de empleos, fachadismo/mejoramiento de la imagen pública, recuperación/apropiación de espacios públicos y construcción de ciudadanía.
- Participación ciudadana inducida. Este punto se relaciona con dos líneas de análisis: 1) hasta dónde existe la disposición por parte del gobierno de inducir la participación y la capacidad organizativa de una comunidad a través del aprovechamiento o generación capital social y, en caso de no existir, como promoverla; 2) cómo promover la generación comunitaria de capital social ante situaciones como empleo de energía no remunerada, falta de reconocimiento, motivación inexistente o desconfianza.
- Construcción de ciudadanía. Nos referimos al aprovechamiento del capital social en la promoción de la organización/participación social, así como en el aprovechamiento de las redes producidas mediante el CS para la construcción de mecanismos de observación, evaluación, control y exigibilidad de derechos ante instancias gubernamentales. En este último punto, el aprovechamiento del capital social puede ir de la mano con un enfoque de derechos que contemple la garantía de derechos sociales, culturales y políticos, impulsados a través de modelos de formación y profesionalización de la organización comunitaria.

Como se puede observar, el campo para el estudio del capital social y sus bondades es amplio y nutritivo. En él, ejemplos como el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial y la Asamblea Comunitaria Miravalle, dejan a la vista vestigios de resistencia convertida en forma de vida y organización.

Mediante la introducción del capital social en el estudio e implementación de mecanismos de intervención comunitaria, vía política pública, se intenta que las capacidades de aspirar que conforman a una comunidad se conviertan en tradición de construcción colectiva y exigibilidad de derechos, en acumulación de solidaridad y en concreción de una vida mejor para los diversos sectores sociales que hoy se encuentran en situación de riesgo y marginalidad.

La intención última de este trabajo de investigación es aportar al debate teórico pero también al ámbito práctico, a través de la esquematización de una experiencia exitosa que pueda contribuir a la búsqueda de rutas para el desarrollo y la dignidad social, de manera colaborativa entre gobierno y sociedad.

Bibliografía

- Arriagada, Irma; “Capital Social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto”. Revista Estudios Sociológicos, Año/Vol. XXI, No. 003. México, COLMEX, Septiembre-Diciembre, 2003.
- Atria, Raúl y Siles, Marcelo (compiladores); “Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma”. Santiago de Chile, CEPAL, 2003.
- Augé, Marc; “Los no lugares: espacios del anonimato: una antropología de la sobremodernidad”. Barcelona, Gedisa, 1993.
- Bazzaco, Edoardo y Sepúlveda, Sebastián; “Barrio trabajando. Metodología de evaluación de la participación ciudadana en proyectos de mejoramiento barrial.” México, AECID, 2010.
- Bobbio, Norberto; “Estado, gobierno y sociedad”. México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Borja, Jordi; “Ciudadanía y Espacio Público” en: Revista Ambiente y Desarrollo. Vol. XIV. No. 3. Santiago de Chile, CIPMA, 1998.
- Bourdieu, Pierre; “Capital cultural, escuela y espacio social”. México, Siglo XXI, 1997.
- Bourdieu, Pierre; “The forms of social capital” en: “Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education”. New York, Ed. J. Richardson, 1985.
- Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación Urbana Casa y Ciudad A.C.; “El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial y la necesidad de evaluarlo”. México, D.F., 2012.

- Cohen, Jean L. y Arato, Andrew; “Sociedad Civil y Teoría Política”. México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Coleman, James; “Foundations of Social Theory”. Cambridge, Harvard University Press, 1990.
- CONEVAL, “Informe de pobreza y evaluación para el Distrito Federal 2012”. México, D.F., 2012.
- Durston, John; “Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe” en: “Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma” Atria, Raúl y Siles Marcelo (Compiladores). Santiago de Chile, CEPAL, 2003.
- Durston, John; “Construyendo el capital social comunitario”. Revista de la CEPAL, No.69. Santiago de Chile, CEPAL, 1999.
- Durston, John; “El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural”. Santiago de Chile, CEPAL, 2002.
- Durston, John; “¿Qué es el capital social comunitario?” Serie Políticas Sociales, No. 38. Santiago de Chile, CEPAL, 2000.
- Flores, Margarita y Rello, Fernando; “Capital social: virtudes y limitaciones” en: “Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma” Atria, Raúl y Siles Marcelo (Compiladores). Santiago de Chile, CEPAL, 2003.
- Gordon, Sara; “Confianza, reciprocidad y asociatividad: ¿relación indispensable para el desempeño institucional?”. Revista Estudios Sociológicos, Año/Vol. XXIV, No. 002. México, COLMEX, Mayo-Agosto, 2006.

- Gordon, Sara y Millán René; “Capital social: una lectura desde tres perspectivas clásicas”. Revista Mexicana de Sociología, Año 66, No. 4. México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 2004.
- Hobbes, Thomas; “Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástico y Civil”. México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- Jordana, Jacint; “Instituciones y capital social: ¿qué explica qué?”. Revista Española de Ciencia Política, Vol. 1, No. 2. España, 2000.
- Kliksberg, Bernardo; “Capital social y cultura: claves esenciales de desarrollo”. Revista de la CEPAL, No. 69. Santiago de Chile, CEPAL, 1999.
- Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (compiladores); "Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo". México, Banco Interamericano de Desarrollo-Fundación Felipe Herrera-Universidad de Maryland-Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Lin, Nan; “Building a Network *Theory of Social Capital*” en: “Social Capital. Theory and Research” coordinado por Lin, Cook y Birt. New Jersey, Transaction Publishers, 2001.
- Locke, John; “Two Treatises of Government”. Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- Márquez Zárate, Miguel Ángel; “El estado del arte del capital social comunitario”. Revista Encrucijada, No. 3. México, FCPyS-UNAM, 2009.
- Narayan, Deepa y Woolcock, Michael; “Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre el desarrollo”. Banco Mundial, 2002.

- Natal, Alejandro y Sandoval, Adriana; “Capital Social: Una revisión crítica para el estudio de la acción colectiva”. Documentos de discusión sobre el Nuevo Institucionalismo. Estado de México, El Colegio mexiquense, 2004.
- Olvera, Alberto J. (coordinador); “La sociedad civil: de la teoría a la realidad”. México, COLMEX, 1999.
- Ostrom, Elinor y T. K. Ahn; “Una perspectiva del Capital Social desde las Ciencias Sociales: Capital Social y acción colectiva”. Revista Mexicana de Sociología, Año 65, No.1. México, D.F., IIS-UNAM, Enero-Marzo, 2003.
- Putnam, Robert et al; “Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy”. New Jersey, Princeton University Press, 1993.
- Ramírez Kuri, Patricia; “El espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida pública local” en: “Espacio público y reconstrucción de ciudadanía”, editado por P. Ramírez Kuri. México, FLACSO, 2003
- Saiz, Jorge Enrique y Rangel Jiménez, Sander; “Capital social: una revisión del concepto” en: Revista CIFE, No. 13. Colombia, Universidad de Santo Tomás, 2008.
- Stein, Rosa Helena; “Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana”. Documento de trabajo 03-05. Brasil, Universidad de Brasilia, 2003.
- Torres Salcido, Gerardo y Ramos Chávez, Héctor; “Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo”. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. L, No. 203. México, FCPyS-UNAM, 2008.

- Ziccardi, Alicia; “Espacio público y participación ciudadana: el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México”. Revista Gestión y Política Pública, Volumen temático 2012. Barcelona, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2012.

Consulta de sitios electrónicos

- Página del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (Información General, Numeralia, Normatividad, Convocatorias, Resultados y Reglas de Operación):

<http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/>

- Sistema de Información del Desarrollo Social del Distrito Federal (Reglas de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de 2007 a 2009):

<http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=448>

- Página de la Asamblea Comunitaria Miravalle:

www.comunidadmiravalle.blogspot.mx

- Blog Comunitario Marista:

<http://www.tlatlalchipahua.maristas.edu.mx>