

**Gestión gubernamental Sociedad Civil y  
Capital Social**  
(Abstract)

Recientemente, la importancia que se ha generado en torno al concepto de capital social ha provocado que la opinión pública se vuelque a citarlo como un elemento primordial para la construcción de tejido social. Sin embargo, aunque se tiene una ligera sospecha de su utilidad, hasta el día de hoy no queda claro qué es lo que en esencia se entiende por capital social, y mucho menos a qué tipo de definición de dicho elemento se avoca.

Las diversas investigaciones desde distintos enfoques teóricos le atribuyen al capital social diferentes propiedades tales como, la mejora en la eficacia privada, que produce orden público, fortalece el tejido social, ayuda a la “governabilidad”, y para algunos otros reduce los costos de transacción en el mercado. Ante las disparidades conceptuales y el escaso conocimiento a fondo que se tiene sobre dicho concepto, se planteó realizar un estudio al respecto aplicado al caso mexicano.

La investigación Gestión gubernamental Sociedad Civil y Capital Social describe, desde la perspectiva conceptual, desde dos corrientes ideológicas la conformación y fortalecimiento de capital social que el gobierno y la sociedad civil construyen mediante el trabajo realizado por las distintas organizaciones civiles a partir del Programa de Coinversión Social (PCS), encargado de promoción, profesionalización e información, tareas del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), brazo de formación y estudio de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

El objetivo principal de la investigación se concentra en la revisión puntual del concepto de capital social, para aclarar en las tareas públicas las responsabilidades y labores institucionales que instancias como SEDESOL pretenden desarrollar, y evitar duplicidad en el trabajo y alcances de los distintos ministerios del sector gubernamental. Las principales fuentes que se emplearon se determinaron a través de un exhaustivo análisis documental del acervo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), materiales institucionales y entrevistas.

Así, el recorrido de Gestión gubernamental Sociedad Civil y Capital Social revisa históricamente la formación del concepto de capital social, su constitución teórica, tanto desde el liberalismo como del comunitarismo, corrientes ideológicas fundantes. De estas premisas se analizó la relación que se da a partir del PCS, en la interacción Gobierno – Sociedad Civil en México, con objeto de puntualizar qué tipo de capital social se edifica y finalmente se describió, en la trayectoria de los procesos de interacción, dados por ambos actores sociopolíticos, perspectivas de diseño de políticas públicas por medio de una revisión de indicadores que se utilizan a nivel internacional para medir el capital social.

A grandes rasgos, el capital social se ha valorado más por su contribución a otras esferas como el desarrollo económico –una distribución más igualitaria de los ingresos mejorando la armonía y la cohesión social- o pretenden hacerlo la clave para salir del subdesarrollo.< Ante tal panorama, la investigación se amparó de en un estudio fundamental para el análisis de esta temática, el del politólogo norteamericano **Robert Putnam** y su obra **Making Democracy Work** [1] así como su artículo **Bowling Alone: America's Declining Social Capital** [2] Éste entiende por capital social los factores o aspectos de la organización social, tales como la confianza, normas, y redes, que pueden proveer la eficiencia de una sociedad, facilitando acciones coordinadas y la cooperación para el servicio mutuo.

Se deben destacar los elementos de esta definición: **Normas**, es decir, reglas mínimas de conducta e interacción; **Redes** como organizaciones horizontales a nivel: local, regional, nacional e internacional; **Confianza** en los líderes, en los miembros de la organización. Todo esto produce un resultado inmediato: la acción colectiva y la cooperación, y un resultado mediato como el servicio mutuo y el bien común.

La revisión del concepto de capital social, nos llevó a una diversidad de ideas que van desde concebirla como un conjunto de recursos inherentes en las relaciones.- comenzando por las familiares y en las organizaciones sociales, es decir la fortaleza del tejido humano que dan las relaciones primarias, hasta considerar todos los elementos que le permiten a la sociedad resolver problemas de acción colectiva. Las acciones colectivas eficientes y ordenadas, que parecen ser el principal resultado de la existencia de capital social, bien valen las discusiones de los teóricos que también le atribuyen una aportación a la gobernabilidad y al saneamiento del tejido social.

Por ello, un buen número de autores, contemporáneos o no, coinciden con que los elementos básicos de capital social son las relaciones de confianza, hacia los individuos y hacia las instituciones, las normas como reglas mínimas de interacción de los individuos, y finalmente, las redes de organizaciones de tipo horizontal de cualquier nivel, ya sea local, regional, nacional o internacional. No obstante, una evidencia de la existencia de capital social para todos los autores, es la cooperación y la consolidación de la acción colectiva, y a la larga, el servicio mutuo y el bien común, de ahí la importancia de delimitar los factores que estimulan la formación de este importante recurso social así como de los factores que lo destruyen.

Una vez establecido el concepto de capital social, a continuación se describe un esbozo de las más importantes conclusiones que se obtuvieron en la investigación.

En cuanto a la pregunta referente a la corriente teórica en que ubicamos el capital social promovido por SEDESOL, a través de INDESOL, a partir del ser y quehacer del Programa de Coinversión Social, se establece una respuesta que nos llevó a la detección de un buen número de elementos de la corriente liberalista, de quien toma rasgos fundamentales como la idea de confianza y la participación social a partir de un Estado mínimo; también hemos reparado en algunas ideas de la corriente comunitarista como el contacto que el ámbito público sostiene con la sociedad desde estructuras formales de asociacionismo civil. Sin embargo, >tras el entramado teórico y la revisión de la evolución de las políticas de desarrollo de las últimas administraciones, es evidente el predominio de los principios liberalistas.

Es claro, en los distintos análisis realizados, que la corriente liberal está implícita tanto en la política social que se sigue como en los procesos de interacción de INDESOL con las OSCs, aunque los cambios realizados a partir de la gestión de la actual dirección del Instituto, apuntan una preocupación tácita por fortalecer la perspectiva comunitaria de su quehacer y la del tejido social en el que actúan las organizaciones civiles. Debido a que su ejercicio será más eficiente en la medida en que existan mayores acciones coordinadas, lo cual se logra a través de la confianza, normas y redes sociales, es imprescindible considerarlos como formadores de capital social.

Otra conclusión versa en torno a los orígenes de la política social que se percibe en la historia de INDESOL. En el entendido liberal, la reducción del Estado y sus instituciones es galopante, y dado que las tareas en torno al desarrollo social se asignan con exclusividad a una sola secretaría de Estado (SEDESOL), es prácticamente imposible sostener la lógica del comunitarismo, por lo que la construcción de capital social es parcial, reducida e incluso un débil ejercicio de legitimación de una preocupación de orden demagógico, ya que la consolidación de un capital social saludable descansa en la tarea previa de realizar una asignación "eficiente" de recursos con el objeto de apoyar a grupos desprotegidos, se convierte ésta en una tarea en la que se debe considerar un problema fundamental: la justicia social.

En la historia de México, queda clara esa línea de relación Estado-Sociedad Civil, a través de múltiples combates en aras de razones interesadas de Estado, que durante décadas se dieron a la labor de descomponer cualquier viso de tejido social estructurado que significara la gestación de alternancia o cuestionamiento político al ejercicio del poder. Por ello, la tarea titánica de construir capital social en acciones conjuntas entre Gobierno y Sociedad Civil, parte de estas premisas de lecturas de duda e incertidumbre, sospechas todas que es preciso contrarrestar, pero si la política social no modifica su lógica, los alcances seguirán siendo pobres.

En tanto se respete la existencia y la autonomía de las organizaciones civiles con las que se interactúa y el seguimiento de los proyectos se valore y se realice desde una perspectiva de orden antropológico, social y cultural, se logrará sostener el aspecto comunitario fundamental para el concepto amplio de capital social, más allá de la lógica economicista y pragmática de las corrientes liberales que parcializan y empobrecen el concepto.

El concepto que de capital social que se desarrolla en instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, suele ser economicista, por ello nos pareció pertinente desglosarlo en sus elementos básicos para trasladarlo de lo teórico reflexivo a lo concreto. Consecuentemente, es evidente la necesidad de un indicador que contemple aquellos elementos que constituyen capital social y que no sólo se remiten a las necesidades mínimas de subsistencia humana –las cuales residen en lo meramente económico-, así como fortalecer el seguimiento técnico-humanista multidisciplinario por encima de lo financiero, al observar que los trabajos de medición alrededor de la pobreza, se consuelan con diagnosticar el nivel de miseria económica y no estructuran evidencia numérica de la miseria de desarrollo humano, más allá del bienestar material.

En esta línea es fundamental decir que el PCS, en tanto sólo coadyuve a organizaciones formalmente instituidas, fortalece la legalidad y facilita aspectos operativos, detectando dónde la política pública social es susceptible de condicionar y provocar descomposición del capital social, pero también dónde es eficaz su labor, ya

sea directa o a través de las OSCs. Sin embargo, el PCS pierde la posibilidad de potenciar procesos de gestión social –que nuestra pobreza ciudadana padece- al excluir tácitamente los sectores informales de la sociedad civil.

No se trata de derivar más recursos a los sectores pobres, sino de propiciar el desarrollo del capital social en las comunidades construyendo redes, cooperativas, asociaciones, generando confianza y hábitos de cooperación entre la gente.

Por último, al desarrollar el proyecto surgieron preguntas como: ¿Qué riesgos se corren al incidir parcialmente en la realidad social desde la perspectiva economicista, es decir, será contraproducente fortalecer tareas de organizaciones ya consolidadas que lucran con la atención a la pobreza?. ¿Porqué no todas las asociaciones son capaces de crear capital social, algunas, inclusive, pueden ser dañinas para la comunidad?. El liberalismo político resulta insuficiente para esbozar una ética universal pues la renuncia al constructivismo moral imposibilita fundamentar la obligación moral, por ser dirigido y lineal desde la autoridad que le sustenta. En cambio, la perspectiva de los comunitaristas se interesa por un tipo de fomento del capital social, ya que la única forma de resolver los dilemas de la acción colectiva es no equilibrar intereses colectivos al modo liberal, sino transformar el “yo” en el “nosotros”.

¿Qué indicadores permiten medir de manera regional, nacional e internacional elementos del capital social que se traduzcan en mejoras a la calidad de vida?, ¿Es compatible el concepto de capital social que se maneja en NDESOL con lo que se entiende y se hace desde las organizaciones?, ¿El capital social, resultado de corrientes contemporáneas, será superado por el personalismo comunitario, si éste logra articularse en el orden cívico para que se afirme la primacía de la persona sobre las necesidades materiales y sobre los mecanismos colectivos que sustentan su desarrollo, para constituir una persona de personas ¿Habrá que considerar la motivación de redes a fundamentos de tipo étnico, religioso, generacional, profesional, de pertenencia a subgrupos y contemplar esta realidad como remanentes de una cultura posmoderna, de narcisismos colectivos peligrosos para la construcción de identidad nacional y nocivos por sus regionalismos incluso ideológicos?

Es indudable que esta investigación perfila más preguntas y ulteriores trabajos, sobre todo en la línea de corroborar la coherencia y coordinación lógica entre OSCs y PCS, pero ahora y sobre todo desde la perspectiva del trabajo de las OSCs, será preciso y pertinente evaluar la propuesta de indicadores y verificar si son suficientes en trabajos piloto que sí faciliten la visualización del capital social que la confluencia de Gobierno - Sociedad Civil hacen a través del PCS.

---

[1] Robert Putnam, "Making democracy work. Civic Traditions in modern Italy", New Jersey, Princeton University Press, 1994, 257 pp.

[2] Robert Putnam, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", en Journal of Democracy 6:1, Jan 1995, 65-78.