

# Políticas públicas y formación de capital social

## Conceptos y debates

Uno de los campos que comienza a ser explorado en profundidad es el de las políticas públicas, disciplina, como algunos la denominan, que permite observar al Estado en acción: puesto en marcha. Los últimos treinta años de desarrollo de esta discusión ponen en la coyuntura varias explicaciones del nacimiento de esta línea de trabajo, extraída fundamentalmente de las ciencias políticas, la economía y la sociología. Las apreciaciones más cercanas a nuestro caso son las imperiosas necesidades de los ajustes fiscales realizados en la región de América Latina, dirigidos hacia la delegación o corresponsabilidad en el manejo del Estado por parte de la sociedad civil. De modo tal que las políticas públicas serían el camino para institucionalizar la intermediación entre los grupos organizados y la población en general con el Estado, en su fase de reducción, privatización y descentralización.

El capital social se integra a esta discusión, al hacer uso estratégico de las políticas públicas, en la medida en que, con la capacidad de cooperación y de extensión de redes de reciprocidad activas, una serie de grupos sociales haga más efectivas sus relaciones de intercambio y de convivencia, y de esta misma manera se reducirían las tensiones y conflictos.

Muchos son los reduccionismos y los abusos, tanto de los conceptos como de las explicaciones que se ofrecen del capital social como activo del desarrollo actual. En el primer caso se presentan las concepciones de corte economicista en donde la propensión por la racionalidad de acceder a utilidades marca las acciones de los individuos para cooperar y, de esta manera, reducir los costos en las transacciones, permitiendo un escenario propicio para la generación de negocios con informaciones perfectas, que cumplen normas de reciprocidad y con redes cívicas que amplían la participación de organizaciones sociales, pero sometidos a la consideración de fuertes lazos entre la sociedad civil.

En el segundo caso, de los abusos, se piensa que, como capital intangible, se tienen riesgos en su medición y en los procesos que llevan a su producción y a su materialización, ya que la confianza y la cooperación son comportamientos muy sensibles en las relaciones complejas de la sociedad e incluso en el mismo espacio del mercado o de las interrelaciones de los agentes económicos.

En el desarrollo de la discusión se plantea una serie de supuestos del capital social que lo hacen viable y determinante para la superación de los desajustes que se presentan en el tejido social, sobre todo

---

*Julián F. Bautista R.*  
**Director Observatorio Política Social**  
**Carrera de Economía**

aquellos que se generan por la exclusión y vulnerabilidad, reflejados en la profundización y ampliación de la pobreza, como fenómeno conexo al fracaso de los actuales modelos de desarrollo económico y social.

Estos supuestos se basan en los siguientes planteamientos (Hernández y otros, 2001): el primero tiene que ver con la idea de que la existencia de vínculos sociales, éticos y cívicos en un país pueden ser su principal fortaleza para acceder a una mejor calidad de vida. El segundo afirma que es fundamental mantener patrones de relación socialmente compartidos para el funcionamiento ordenado de las instituciones y para promover un crecimiento sostenible de la economía. Y el tercero se refiere al fortalecimiento que se debe hacer del tejido social y las redes de producción y comercialización, para la introyección de normas de reciprocidad, solidaridad y confianza en una población específica.

Sin embargo, frente a estos supuestos encontramos unas tensiones que se analizan desde la concepción metodológica de la generación de capital social y de su relación con las políticas públicas. Estas tensiones pueden resumirse en lo siguiente: la primera establece que el diseño y puesta en marcha de políticas sociales, que contienen estrategias de fortalecimiento del capital social, muchas veces se ponen al servicio de estructuras ideológicas o partidistas que legalizan y legitiman estas acciones sólo en el sentido de garantizar la permanencia en el poder de ciertos grupos, con miradas parciales e inmediatistas en el corto y mediano plazo. La segunda tensión se relaciona con el cuestionamiento de la verdadera capacidad del Gobierno para generar capital social, al considerar que las políticas públicas no son de Estado sino que dependen de los lapsos de tiempo establecidos en los sistemas presidencialistas y en el grado de corresponsabilidad, para fortalecer esta estrategia, de otros sectores como las organizaciones privadas y los grupos académicos.

Otra de las tensiones importantes que surge de este debate es la relacionada con las propias características del capital social, en tanto su utilización para afrontar los problemas de desigualdad y de pobreza, ya que el capital social no es un bien que se distribuye de manera homogénea entre todos los grupos sociales, los diferentes sectores sociales y las diversas zonas geográficas.

Las reformas estatales y la reconstrucción de lo público también hacen cuestionable el papel del capital social en la producción y diseño de políticas públicas, sobre todo cuando «se elude la existencia de relaciones de poder que dan lugar a la apropiación desigual de los beneficios que genera el capital social para el ejercicio de las libertades políticas formales y el desempeño económico (...) Pero también se evade la responsabilidad de las políticas públicas con los disensos y la exclusión que se produce en su trazado y ejecución que es inevitable considerar en países heterogéneos y fragmentados como Colombia» (HERNÁNDEZ, *ibíd.*). Esto se hace palpable al revisar las diferencias en las posibilidades y opciones de algunos sectores sociales para establecer redes y contactos con mayores capacidades que en sectores sociales donde perviven situaciones de exclusión o vulnerabilidad social. Lo anterior tiene que ver con el surgimiento o la hegemonía de esferas públicas fuertes, es decir, cercanas a la toma de decisiones, ya sea por el capital cultural y



político que acumulan, debido a la baja movilidad social de las esferas débiles y con poca representación real de sus intereses en las instancias de poder.

En general, se puede afirmar que los avances, los retrocesos y las dinámicas propias de este debate aún se encuentran en diversos movimientos de pensamiento, no solo en la reflexión sobre los componentes teóricos, tanto del capital social, como de las políticas públicas, sino también en las comprobaciones empíricas de estos conceptos, es decir, en la aplicación de estudios de caso o de corte comparativo, entre otros, para observar de primera mano las verdaderas implicaciones de lo que significa la acumulación o pérdida del capital social en el desarrollo social y económico de una región. Países, como Colombia, sumergidos en una de las crisis sociales más fuertes de la región, se constituye en un objetivo estratégico para que, desde las investigaciones sobre este tema, se aporte a la construcción y perfeccionamiento de políticas públicas y sociales que ayuden a corregir las fallas surgidas de la mala interpretación de los modelos de desarrollo actuales.

## Definiciones y conceptos de capital social

Para esta breve introducción se retoman varias acepciones del concepto de capital social, expuestas por los representantes más sobresalientes de esta corriente de análisis teórico. Para Coleman, este concepto parte del capital humano en tanto la capacidad y resultado de establecer vínculos entre los individuos, a partir de los saberes y destrezas acumuladas individualmente para competir en el mercado laboral y obtener capital físico (HERNÁNDEZ, *ibíd.*).

Para Putnam, Leonardo y Nanetti, el capital social «consiste en el número y el vigor de las asociaciones voluntarias, basadas en la confianza entre sus miembros para el beneficio mutuo» (HERNÁNDEZ, *ibíd.*, p. 15). Autores como Bourdieu y Wacquant lo entienden como «una suma de recursos derivados de la posición duradera en las redes de reconocimiento y conocimiento, más o menos institucionalizadas» (DURSTON, 2002), y se mide el grado de integración de un individuo a una red de contactos sociales, en donde, como producto, se espera que se generen altas expectativas de reciprocidad, comportamientos confiables, una sustancial mejora de la eficiencia privada y, a partir de estos elementos, este capital social se convierta en un bien colectivo, que impacta positivamente la estructura económica, en tanto reduce los costos de transacción (COASE, 1960), aporta a la producción de bienes públicos (NORTH, 2001) y a la construcción de agentes sociales con actitudes cívicas, al elevar la capacidad de gobernabilidad (PUTNAM, 1993).

Estudios realizados por la Cepal, consideran al capital social como el «contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación. Ello constituye un capital en el sentido de que proporciona mayores beneficios a quienes establecen este tipo particular de relaciones y que puede ser acumulado» (CEPAL, 2002).

Con el ánimo de acotar esta discusión, se entenderá el capital social como una serie de normas institucionalizadas, es decir, introyectadas, ya sea de manera formal o informal, por un grupo social, las cuales reproducen comportamientos basados en la confianza, la reciprocidad y la cooperación.

A continuación se presenta un cuadro con los planteamientos sintetizados de las tendencias conceptuales sobre el capital social.

**Cuadro 1**  
**Algunas definiciones de capital social**

AUTORES	ÉNFASIS DE LA DEFINICIÓN	BENEFICIOS
Robert Putnam	Asociacionismo horizontal	Redes sociales y normas que afectan la productividad de la comunidad.
James Coleman	Asociaciones horizontales y verticales	Constituye un activo de capital para individuos y facilita sus acciones.
Francis Fukuyama	Recursos morales y mecanismos culturales	Sociedad civil saludable y buen funcionamiento institucional.
D. North/Olson	Neoinstitucionalismo económico (relaciones formales e informales, horizontales y jerárquicas institucionalizadas, estructuras de gobierno, régimen político, el Estado de derecho, el sistema judicial y las libertades civiles y políticas).	Reduce costos de transacción. Produce bienes públicos. Organización de base efectiva.
John Durston	Confianza, cooperación, reciprocidad.	Capital social individual (redes egocentradas).
		Capital social grupal (cuasi grupos o redes de apoyo en el ámbito productivo y extraproductivo).
		Capital social comunitario (institucionalidad local con capacidad de autogestión).
P. Bourdieu	Recursos reales o potenciales de una red durable de relaciones.	Permite la movilidad social de agentes en la estructura social. Rol del conflicto. Explicita relaciones desiguales de poder.
Banco Mundial	Capital social de unión ( <i>bonding</i> )	Lazos íntimos y próximos (redes que se configuran a partir de los lazos de familia, de amistad cercana y de comunidad).
	Capital social de puente ( <i>bridging</i> )	Nexos entre personas y grupos similares, pero en distintas ubicaciones geográficas. Estas redes son menos intensas que las de unión, pero persisten en el tiempo.
	Capital social de escalera ( <i>linking</i> )	Lazos que generan sinergia entre grupos disímiles. Abre oportunidades económicas a aquellos que pertenecen a los grupos menos poderosos o excluidos.

Fuente: Cepal. Irma Arraigada, Francisca Miranda, Thais Pavez, 2002.



Este estándar conceptual, para el caso de los aplicativos analíticos que se introduzcan en regiones como la nuestra, muestra diferentes facetas. Por ejemplo, en el caso de la evaluación de los mecanismos de participación ciudadana y su real impacto en el diseño de políticas públicas se observan varias tensiones.

Primera, que los procesos de participación en las decisiones no han sido acompañados por procesos paralelos de modernidad social, por tanto, no constituyen factores determinantes en los niveles de organización ni intervención de la sociedad civil en las instancias de poder ni en las relaciones económicas ni políticas. Esto quiere decir que existe un desequilibrio entre la fase de acumulación capitalista y las formas políticas de participación y representación de los grupos de interés, sobre todo en sociedades como la nuestra, donde se combina desarrollo económico con atraso político, democratización con la implementación de estructuras de justicia privada y grandes concentraciones de riqueza en pocas manos con la pobreza estructural y absoluta de la mayor parte de la población.

Se podría decir que esta situación reproduce una fuerte hostilidad hacia el cumplimiento de normas que no amplían las oportunidades ni las capacidades a toda la población y que, todo lo contrario, impiden una interiorización de acuerdos consensuados, que agudizan los conflictos y no atienden, de manera real, las demandas de bienestar de la población.

En este sentido, el desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política pública, como tampoco los modelos de crecimiento económico pueden asegurar objetivos sociales sin considerar los diseños y acciones de las políticas públicas, en tanto la visión integral de desarrollo implica algo más que la mera complementariedad entre políticas sociales, económicas, ambientales, de ordenamiento democrático y capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía. Esta visión debe considerar los mecanismos y las estructuras que unen y sostienen, en el largo plazo, dichas políticas, en la medida en que crea y fortalece instituciones que consideren simultánea y prioritariamente los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia como parte de un reto ético y político (CEPAL, 2000).

Sen (2000) define la pobreza no como una carencia de renta o bienes frente a las necesidades fundamentales, sino de acuerdo con la realización de ciertas funciones básicas y la adquisición de las capacidades correspondientes. El agenciamiento, el ejercicio de las titularidades, los derechos y la libertad son estados de la vida prioritarios para el logro de una alta consideración del bienestar social. La capacidad del capital social y de las políticas públicas como medios y fines para el desarrollo se debe encaminar en este sentido.

## Los artículos

El trabajo que se recopila en este Boletín es producto de una serie de estudios y reflexiones sobre las políticas públicas, la participación ciudadana y el capital social. Los temas tratados son de relevancia para la discusión y el contexto actual, como son los casos del trabajo infantil y los vendedores ambulantes en Bogotá. De la misma manera, se realizan acercamientos sobre el crecimiento económico y las relaciones con el capital humano y social, las políticas de cultura y un análisis de los contenidos específicos de capital social, participación y desarrollo en el plan de gobierno del presidente Uribe.

Para el desarrollo de esta estrategia de investigación formativa se implementaron diferentes instrumentos de indagación y análisis. Participaron diversos grupos temáticos, conformados por estudiantes de varios semestres que, con su laborioso trabajo académico, fortalecieron el proceso de elaboración de este número del boletín y ratificaron no solo la continuidad de este proyecto académico, sino también la importancia de sus contenidos.

Sea ésta otra oportunidad para poner en manos de la comunidad académica una serie de propuestas y «apuestas» conceptuales, analíticas y empíricas, dirigidas al enriquecimiento de nuestros debates y la formación de una comunidad reconocida y compartida.



---

## Notas bibliográficas

CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Documento presentado al Vigésimo octavo período de sesiones, México, 3 - 7 de abril de 2000.

\_\_\_\_\_. Serie Manuales. *Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica*. Irma Arraigada, Francisca Miranda, Thais Pávez, 2002.

COASE, Ronald. «The Problem of social cost». *Journal of law and economics*. 1960.

DURSTON, John. *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras*. Cepal, Serie Estudios, N° 69. Noviembre de 2002.

HERNÁNDEZ, Mario, OCHOA, Doris, NOVOA, Édgar. «Del capital social a la construcción de lo público». Revista *Trans*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.

NORTH, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ed. Fondo de Cultura Económico, 2001.

SEN, Amartya, «Pobreza: identificación y agregación», *América Latina: el reto de la pobreza; conceptos, métodos, magnitud, características y evolución*. Beccaría, Luis Alberto y otros. PNUD, Bogotá, 1992.

\_\_\_\_\_. *Desarrollo y libertad*. Editorial. Planeta. Bogotá, 2000.

PUTNAM, R. *Making Democracy Work: Civic Traditions In Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1993.