

Capital social y democracia

Explorando normas, valores y redes sociales en el Perú

FELIPE PORTOCARRERO S.

ARMANDO MILLÁN

JAMES LOVEDAY

BRUNO TARAZONA

ANDREA PORTUGAL



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

© **Universidad del Pacífico**

Centro de Investigación

Av. Salaverry 2020

Lima 11, Perú

Capital social y democracia

Explorando normas, valores y redes sociales en el Perú

Felipe Portocarrero S., Armando Millán, James Loveday, Bruno Tarazona, Andrea Portugal

1ª edición: diciembre 2006

Diseño gráfico: Ícono Comunicadores

ISBN: 9972-57-106-8

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2006-10677

BUP-CENDI

Capital social y democracia : explorando normas, valores y redes sociales en el Perú / Portocarrero Suárez, Felipe [et al.].-- Lima : Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2006.

/ Sociedad civil / Participación social / Participación ciudadana / Organizaciones populares / Trabajo voluntario / Estudios de casos / Perú / Lima /

308 (85) (CDU)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (Apesu) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (Eulac).

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a Ley.

ÍNDICE

Introducción	9
Capítulo I	
Capital social: genealogía de un concepto	17
1. Los orígenes del capital social	18
2. El capital social y el nuevo paradigma de desarrollo	23
3. Buscando las raíces de su indefinición	33
4. El retorno a las redes	48
5. Redescubriendo a Bourdieu	56
6. Capital social: luces y sombras de un concepto	60
Capítulo II	
Mujer y religión: las prácticas solidarias desde las asociaciones vicentinas	67
1. Estructura de la organización y toma de decisiones	69
2. Relación con los beneficiarios	84
3. La construcción de un «nosotras»: la identidad colectiva de las vicentinas	91
4. La construcción de capital social en las asociaciones vicentinas	100
5. Conclusiones	112
Capítulo III	
Las organizaciones vecinales como estrategias colectivas instrumentales	115
1. La estructura de la organización vecinal	119
2. La participación vecinal y el ciclo de vida de las organizaciones	129
3. El carácter instrumental y la naturaleza coercitiva	139
4. Liderazgos vecinales y ‘lógica delegativa’	147
5. El capital social en las organizaciones vecinales	156
6. Conclusiones	167
Capítulo IV	
Comunidad Local de Administración de Salud: participación sin representación	169
1. El modelo: diseño institucional	171
2. Los límites de la representatividad	173
3. El Estado mínimo	187
4. Liderazgo y equilibrio de poder al interior de los CLAS	190
5. Capital social en las Asociaciones CLAS	198
6. Conclusiones	205

Capítulo V	
Capital social y democracia en la sociedad civil peruana	209
1. Las organizaciones de voluntariado vicentino: cuando la cohesión grupal atenta contra la autonomía	210
2. Las asociaciones vecinales: el capital social de los dirigentes como incentivo para que una organización sea sostenible	214
3. Los CLAS: los límites de la participación democrática en la provisión de servicios de salud	219
4. Reflexiones finales	222
Bibliografía	225

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Introducción

Mapa 1: Ubicación de los casos de estudio. Provincia Lima	14
---	----

Capítulo I

Gráfico 1: Dimensiones del capital social	30
Gráfico 2: Comparación del concepto 'capital social' en Coleman y Putnam	34
Gráfico 3: El individualismo metodológico	38
Gráfico 4: Estructuras sociales cerradas y abiertas	51
Gráfico 5: Lazos fuertes, lazos débiles y vacíos estructurales	53
Gráfico 6: Capital social y desarrollo	54
Gráfico 7: Influencia multidisciplinaria en el concepto 'capital social'	62

Capítulo II

Cuadro 1: Estado civil de las voluntarias vicentinas	71
Cuadro 2: Nivel educativo de las voluntarias vicentinas	71
Cuadro 3: Modelo organizacional interno de las asociaciones vicentinas	74
Cuadro 4: Modelo organizacional de las asociaciones vicentinas	80
Cuadro 5: La toma de decisiones en las asociaciones vicentinas	83
Cuadro 6: Tipos de recursos en las entrevistas sobre redes sociales	101
Gráfico 1: Gráficos de redes como han sido tratados comúnmente por los científicos sociales	101
Gráfico 2: Redes sociales de Gladys, voluntaria vicentina	102
Gráfico 3: Redes sociales de las voluntarias de Medalla Milagrosa	104
Gráfico 4: Redes sociales de las voluntarias de San Vicente	105
Gráfico 5: Redes sociales de las voluntarias del Instituto de Ciencias Neurológicas	107
Gráfico 6: Redes sociales de las voluntarias del Santa Catalina de Labouré	108
Gráfico 7: Redes sociales de las voluntarias del Corpus Christi	109

Capítulo III

Mapa 1: Organizaciones estudiadas en Villa el Salvador	117
Mapa 2: Organizaciones estudiadas en Independencia	118
Gráfico 1: Diagrama de la Asamblea General	122

Cuadro 1: Cargos de la Junta Directiva del Grupo Residencial N° 2 del Sector 7 de Villa El Salvador	124
Gráfico 2: Estructura de la Junta Directiva	125
Cuadro 2: Consolidación urbana de los asentamientos estudiados	130
Cuadro 3: Formas participativas según grado de complejidad de las comunidades	132
Cuadro 4: Ciclos de vida organizacionales y participación vecinal	135
Cuadro 5: Preguntas sobre solidaridad y confianza en la comunidad	157
Gráfico 3: Diagrama de relaciones en la organización vecinal	158
Gráfico 4: Redes sociales de los dirigentes de Familias Unidas	160
Gráfico 5: Redes sociales de pobladores no dirigentes de Familias Unidas	161
Gráfico 6: Redes sociales de los dirigentes de Víctor Raúl Haya de la Torre	162
Gráfico 7: Redes sociales de pobladores no dirigentes de Víctor Raúl Haya de la Torre	163
Gráfico 8: Redes sociales de los dirigentes de El Volante	164
Gráfico 9: Redes sociales de pobladores no dirigentes de El Volante	165

Capítulo IV

Gráfico 1: Similitudes entre la Asociación CLAS y la empresa privada	173
Gráfico 2: Redes sociales de los miembros de Laura Caller	199
Gráfico 3: Redes sociales de los miembros de Forjando Salud	200
Gráfico 4: Redes sociales de los miembros de Julio C. Tello	201
Gráfico 5: Redes sociales de los miembros de La Querencia	202
Gráfico 6: Redes sociales de los miembros de Pedro Canevaro Garay	203
Gráfico 7: Redes sociales de los miembros de Santa María de Huachipa	204
Cuadro 1: Características de los CLAS estudiados	206

Capítulo V

Gráfico 1: Redes totales de las asociaciones vicentinas	213
Gráfico 2: Redes de dirigentes en organizaciones vecinales	217
Gráfico 3: Redes de no dirigentes en organizaciones vecinales	218
Gráfico 4: Redes totales de las asociaciones CLAS	221

INTRODUCCIÓN

Es casi un lugar común sostener que la sociedad civil cumple un papel crucial en el éxito y el fortalecimiento de la democracia. Basta observar con atención el desenvolvimiento de algunas de las organizaciones que operan en el escenario social más amplio para reconocer la importancia de su papel no solo en la prestación de servicios que satisfacen una serie de necesidades colectivas, sino también en la promoción y expresión de un conjunto de valores que permiten a los ciudadanos tener un mayor acceso a la esfera pública y al sistema político. No obstante, aun cuando mucho se ha dicho acerca de la existencia de una relación simbiótica entre ambas, o que la democracia es en esencia un derivado de la primera, dicha relación no sigue una causalidad sencilla ni directa, pues la sociedad civil alberga también relaciones sociales y políticas autoritarias, excluyentes y desiguales (Panfichi: 2003).

La sociedad civil, en efecto, está compuesta por una heterogénea presencia de individuos y organizaciones, cuyos intereses particulares no necesariamente favorecen el desarrollo de procesos participativos o están orientados al bienestar general de la población. Murakami (2000) y Tanaka (2001) han advertido la compleja dimensión de este fenómeno al comprobar que no necesariamente la acción colectiva genera siempre una mayor propensión hacia la participación en los asuntos públicos ni un mayor ejercicio democrático. Ni siquiera la relativamente alta densidad organizativa de la sociedad peruana nos asegura que sea capaz de agregar intereses y representarlos de manera eficaz en el proceso político de nuestro país (Kahatt 2000).

Desde hace varios años, en el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) estamos trabajando en el esclarecimiento del tamaño, la naturaleza y la influencia de la sociedad civil en la economía y el sistema político nacional desde una perspectiva cuantitativa, centrando nuestros esfuerzos en el estudio del tercer sector o sector sin fines de lucro¹ –una suerte de

¹ Se trata del conjunto de organizaciones que no forman parte del sector estatal ni del sector privado lucrativo y, aunque son privadas, cumplen funciones públicas. En la última década, su campo de estudio se ha expandido considerablemente en el mundo académico y en el de los profesionales vinculados a organizaciones no gubernamentales orientadas a promover el desarrollo económico y social. Para acceder a información sobre los principales avances en esta área, puede consultarse la página web de la *International Society for the Third-Sector Research* (www.istr.org).

brazo organizado de la sociedad civil— y en el comportamiento altruista y solidario de los peruanos. Estos esfuerzos han permitido obtener resultados que confirman la alta densidad organizativa y asociativa de la sociedad peruana. En efecto, para 1995, era posible estimar la existencia de más de 110 mil organizaciones sin fines de lucro trabajando en las más diversas áreas: educación, salud, desarrollo, medio ambiente, servicios sociales alimentarios, entre otras (Portocarrero *et al.* 2001: 6). Se trata de organizaciones integradas por ciudadanos de manera voluntaria y sin obligación formal, que expanden el radio de acción de las relaciones personales de sus integrantes, generan una mayor interacción social y se convierten en un potencial instrumento para la agregación de intereses². Asimismo, además de la existencia de un espíritu asociativo, nuestros datos confirman que los peruanos tenemos una relativamente fuerte inclinación hacia la solidaridad y el altruismo que se manifiesta en dar tiempo (trabajo voluntario) y dar dinero (donaciones) ‘para ayudar a otros’³. El altruismo y la solidaridad, precisamente, suelen ser señales de una sociedad potencialmente fuerte en lazos y hábitos cooperativos de sus ciudadanos.

A pesar de este significativo esfuerzo cuantitativo, no es posible asegurar que ni la densidad organizativa de la sociedad civil ni el comportamiento solidario de los ciudadanos impliquen irremediablemente, como ya se ha indicado, un fortalecimiento de las prácticas democráticas. Cabe entonces preguntarnos si, en efecto, se han creado sólidos lazos de cooperación, o si, por el contrario, nos encontramos ante núcleos reducidos y aislados, heterogéneos y fragmentados, que no promueven necesariamente valores democráticos. O que, más aún, se requiere de la existencia de ciertos prerrequisitos culturales y sociológicos para que las instituciones de la democracia funcionen realmente. Para despejar estas incógnitas este trabajo se propone estudiar el complejo funcionamiento de la sociedad civil peruana desde la perspectiva del capital social, concepto cuyo uso ha conocido de una explosión sin precedentes durante la última década tanto en el campo académico como en el de los organismos multilaterales. El desencanto prevaleciente con el desempeño de las más importantes instituciones sociales y políticas del país durante la última década hacen particularmente más urgente esta tarea.

Con frecuencia se ha señalado que las organizaciones de la sociedad civil tienen el potencial para convertirse en verdaderas ‘escuelas para la democracia’. En el Perú, ciertamente, la mayo-

² Este sector representa, asimismo, una fuerza económica significativa en el Perú, ya que sus gastos operativos se aproximaban a los 1.300 millones de dólares (2,37% del PBI del país en 1995) y se traducían en la captación de cerca de 130 mil trabajadores remunerados a tiempo completo, lo que significaba 3,3% del empleo en el sector servicios y el 16,91% en el sector público (Portocarrero *et al.* 2001: 8-10).

³ En efecto, en una encuesta realizada el año 2001 por el CIUP para once ciudades del Perú, los resultados indicaron que el 34% de los entrevistados había realizado trabajo voluntario durante el año anterior (Portocarrero *et al.* 2004: 3). Estas cifras corroboran resultados previos, y son altamente significativas si las comparamos con el promedio de Latinoamérica o con las cifras de algunos otros países europeos sobre los que existe evidencia disponible. La misma encuesta reveló que más de la mitad de los encuestados (51%) realizó donaciones en el mismo período, principalmente en ropa, dinero y víveres. Cerca de la mitad de todas estas donaciones fueron destinadas a organizaciones.

ría de organizaciones de la sociedad civil cuenta con estatutos internos que favorecen las prácticas democráticas –elección de directivos por votación universal, funcionamiento de asambleas permanentes de asociados, rotación de cargos, mecanismos de fiscalización, entre otros–. No obstante, en muchas de estas instituciones existe una cultura organizacional en la que los componentes autoritarios no han desaparecido del todo y que, en determinados contextos, gatillados por circunstancias variadas, aparecen con una fuerza impensada. De hecho, en su interior podemos encontrar estructuras jerárquicas poco flexibles y estilos de gestión poco consensuales, verticales e incluso antidemocráticos y excluyentes. Este tipo de prácticas, sin embargo, no se limita al interior de las organizaciones, sino que se presenta también en la relación con los beneficiarios y los pobladores locales. De manera que es posible observar instituciones fuertemente controladas por líderes, directores o fundadores que, en una lógica de tipo patrimonial, dejan de lado no solo la participación y las sugerencias de sus miembros, sino también aquellas que provienen de los beneficiarios. En suma, las organizaciones de la sociedad civil no siempre son interlocutores horizontales y receptivos que permitan a los ciudadanos expresar sus propias expectativas y alternativas de solución a los problemas que enfrentan.

En este marco cobra una especial importancia la tarea de comprender la naturaleza y dinámica de las relaciones entre los individuos, la sociedad y el Estado, así como también entender las consecuencias que, a partir de estas relaciones, se desprenden para la democracia. Se trata de una tarea amplia y compleja, pero indispensable para esclarecer los patrones de comportamiento de la sociedad peruana y la calidad de la democracia que opera en nuestro país. Solo si comprendemos qué tipos de prácticas ciudadanas son las que forman parte del tejido cotidiano de la sociedad civil, se podrá determinar la clase de valores –democráticos o autoritarios– que promueve, así como si será capaz o no de sostener un proceso de democratización que permita erradicar la tradición autoritaria que se ha mantenido a lo largo de toda la historia republicana. Desde el punto de vista de la formulación de las políticas sociales, comprender la naturaleza y los verdaderos alcances de la asociatividad permitirá la reformulación o reorientación de los programas sociales de una manera más eficiente, participativa y democrática. De igual manera, dado que el capital social ha sido asociado con el tema de democracia (Putnam 1993a y 1993b), el concepto se constituye en una entrada teórica significativa para comprender distintas dimensiones insuficientemente exploradas del proceso democrático del país. En la medida en que dichas aproximaciones vinculan ambos conceptos sin profundizar en su interrelación, esta investigación nos permitirá avanzar en esa dirección.

Este libro se propone reconstruir empíricamente el conjunto de prácticas democráticas (o no), normas y valores que favorecen u obstruyen la formación del capital social que los propios ciudadanos, hombres y mujeres, desarrollan al interior de organizaciones sociales de diverso tipo. En la selección de organizaciones que han sido materia de esta investigación hemos privilegiado a aquellas que no han merecido una adecuada atención o que, en el mejor de los casos, han sido escasamente estudiadas o sujetas a vagas generalizaciones. Los conceptos de capital social, normas, valores y democracia que utilizamos en este trabajo son, para decirlo en

términos de O'Donnell, históricamente contingentes y, por eso mismo, el alcance de sus manifestaciones debe ser empíricamente determinado (O'Donnell *et al.* 2003: 36).

El primer tipo de organizaciones estudiadas está vinculado al ámbito religioso y, más específicamente, al voluntariado de San Vicente de Paúl. Como es sabido, la religión promueve valores comunitarios que integran a sus seguidores en prácticas y ritos compartidos. Investigaciones previas (Portocarrero *et al.* 2001 y 2004) han demostrado la importancia de la religión para incentivar la realización de labores voluntarias y donaciones de diverso tipo. El segundo tipo está asociado al estudio de aquellas organizaciones que proporcionan servicios sociales básicos como el de la salud, que tradicionalmente son responsabilidad del Estado. Para ello hemos concentrado nuestra atención en aquellas experiencias en las que, como las Comunidades Locales de Administración de Salud (CLAS), la población se ha involucrado en su gestión conjunta con representantes estatales. Por último, exploramos las luchas de los pobladores que buscan, mediante sus Organizaciones Vecinales, adquirir un terreno que les permita contar con una vivienda digna.

La metodología empleada para dar cuenta de esta diversidad de esfuerzos asociativos de la población ha privilegiado un enfoque cualitativo orientado a capturar los elementos estructurales y cognitivos vinculados (positiva o negativamente) a la formación de capital social y al fortalecimiento de prácticas democráticas. Para ello, se realizaron 17 estudios de caso a través de una 'evaluación etnográfica rápida' en los tres tipos de organizaciones sociales arriba indicados, todos ellos ubicados en Lima. Esta metodología permite integrar diversas técnicas de recolección de datos con la finalidad de describir de manera focalizada –es decir, a partir de algunos pocos temas específicos– las dinámicas y patrones sociales, culturales y organizativos de los casos seleccionados⁴.

Cada uno de los estudios de caso fue abordado desde tres grandes vectores de análisis. El primero consistió en explorar la estructura organizacional, esto es, la dimensión objetiva y observable de las asociaciones. Esto supuso el análisis del funcionamiento de la organización, el papel que cumplían sus miembros y dirigentes, la relación con otras organizaciones del entorno y fuera de él, y una breve descripción de la comunidad donde operaba. El segundo vector de análisis se orientó a identificar las redes sociales en las que se encontraban inmersos los miembros de las organizaciones en sus distintos ámbitos: familiar, vecinal, laboral, amical, entre otros. A través de la reconstrucción de estas redes sociales fue posible determinar tanto el grado de cercanía o lejanía que tenía cada individuo con los integrantes de su red y la frecuencia con la que se producían estos intercambios, como los tipos de recursos –materiales, económicos, sociales, legales, informativos, etc.– que circulaban a través de estos vínculos. Finalmente, el tercer vector se orientó a explorar las normas y los valores asociados a la democracia

⁴ Ver Scrimshaw y Gleason (1992), Scrimshaw y Hurtado (1987) y Wilcox (1993).

y a la formación de capital social, a través de la realización de 'talleres organizacionales', los que, además de proporcionar información para nuestro estudio, permitieron a nuestros entrevistados reflexionar sobre su propio quehacer cotidiano.

El trabajo de campo en las organizaciones seleccionadas se desarrolló entre noviembre de 2002 y enero de 2004. Durante este período se realizaron 35 entrevistas a dirigentes, 10 entrevistas grupales con miembros de diversas organizaciones, 38 entrevistas sobre redes sociales, 73 encuestas a pobladores y beneficiarios y 8 talleres organizacionales. Asimismo, se prepararon 91 fichas de miembros de organizaciones, 15 fichas de organizaciones, 17 fichas de observación y seguimiento de actividades y tres informes etnográficos breves. Sobre la base de este abundante material se basó el análisis realizado.

La exposición ha sido organizada en cuatro capítulos. En el primero, se examina críticamente la compleja trayectoria que ha seguido el concepto de capital social desde que comenzó a ser empleado en las Ciencias Sociales. Se trata básicamente de una aproximación teórica, con importantes implicancias metodológicas, que busca reconstruir la genealogía de un concepto cuyo contenido y alcance ha sido sometido a diversas interpretaciones y empleos. Su indiscriminada y muchas veces arbitraria utilización ha terminado por esterilizar o, en el mejor de los casos, por reducir su poder explicativo. El segundo capítulo examina las características y las limitaciones más importantes de un tipo de organizaciones voluntarias que encuentran en los valores religiosos de la caridad cristiana su principal fuente de inspiración. El tercero estudia las estrategias colectivas y el tipo de liderazgo que desarrollan las organizaciones vecinales en su búsqueda por conseguir una vivienda digna. El cuarto capítulo intenta identificar los principales obstáculos que enfrentan las Comunidades Locales de Administración de Salud para conseguir que la población participe y esté adecuadamente representada en la gestión de este tipo de establecimientos. Finalmente, se formulan algunas reflexiones a la luz de los capítulos anteriores.

Los autores agradecen las sugerencias y observaciones que realizaron los evaluadores externos a las diversas versiones de este trabajo, así como también a la Fundación Ford, a través del Instituto de Estudios Peruanos, por haber provisto los fondos para este proyecto en el marco del Concurso Siembra Democracia. Para quienes durante dieciocho meses hicimos de esta investigación un lugar de encuentro, discusión e intenso intercambio profesional de ideas y experiencias, su desarrollo quedará grabado siempre en nuestra memoria con una enorme gratitud hacia quienes lo hicieron posible.

Estudios de casos**Asociaciones Vicentinas**

N° Asociación	Distrito	Población	Pobreza (1)	Participación (2)	Democracia (3)	Confianza (4)
1 San Vicente	Miraflores	85.574	2%	NA	NA	NA
2 Medalla Milagrosa	San Isidro	59.482	3%	NA	NA	NA
3 Corpus Christi	San Juan de Miraflores	364.748	23%	16%	66%	Baja
4 Santa Catalina Labouré	Villa María del Triunfo	324.107	23%	11%	69%	Baja
5 Instituto de Ciencias Neurológicas	Lima Cercado	287.257	7%	14%	85%	Baja

Organizaciones vecinales

N° Asociación	Distrito	Población	Pobreza	Participación	Democracia	Confianza
6 A.H. Familias Unidas	Villa El Salvador	340.929	28%	22%	56%	Baja
7 A.H. Los Laureles	Villa El Salvador	340.929	28%	22%	56%	Baja
8 Sector 7 Grupo Residencial 2	Villa El Salvador	340.929	28%	22%	56%	Baja
9 A.H. El Volante	Independencia	194.558	20%	16%	76%	Intermedia
10 Segundo Sector	Independencia	194.558	20%	16%	76%	Intermedia
11 A.H. Víctor Raúl Haya de la Torre	Independencia	194.558	20%	16%	76%	Intermedia

Comunidad Local de Administración de Salud

N° Asociación	Distrito	Población	Pobreza	Participación	Democracia	Confianza
12 Laura Caller	Los Olivos	321.925	20%	21%	82%	Baja
13 Forjando Salud	Ventanilla	134.480	33%	17%	75%	Baja
14 Julio C. Tello	Lurín	45.156	36%	0%	63%	Baja
15 La Querencia	Huaral	81.826	29%	14%	94%	Intermedia
16 Pedro Canevaro Garay	Chancay	36.502	29%	11%	81%	Baja
17 Santa María de Huachipa	Lurigancho	117.629	31%	22%	61%	Intermedia

1/Porcentaje de población en pobreza absoluta.

2/Porcentaje de hogares en donde uno o más miembros pertenece, participa, o está inscrito en algún tipo de asociación.

3/Porcentaje de hogares que considera la democracia como el gobierno político más conveniente para gobernar.

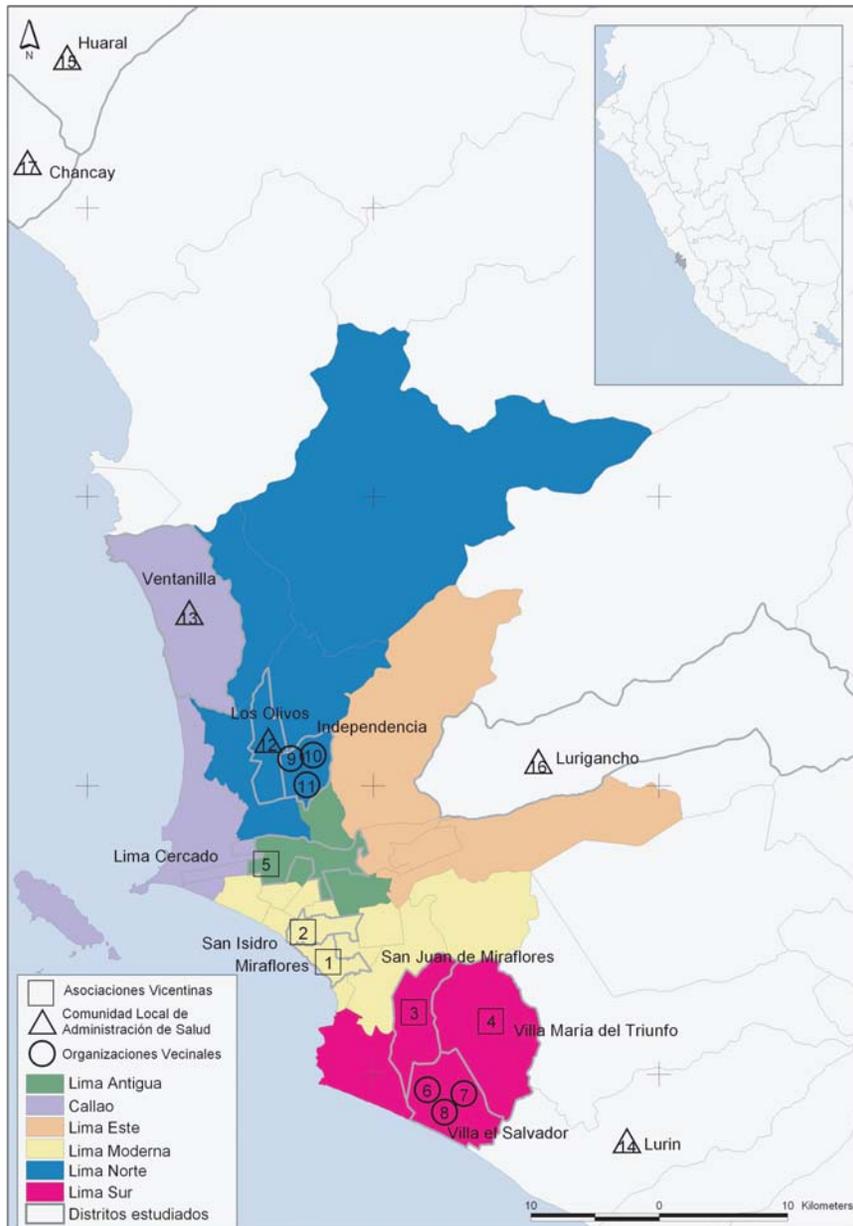
4/Confianza en sindicatos, cooperativas, comunidades.

Fuente: ENAHO 2002 - IV Trimestre.

Mapa de la Pobreza 2000.

Mapa 1

UBICACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO. PROVINCIA DE LIMA



CAPÍTULO I

CAPITAL SOCIAL: GENEALOGÍA DE UN CONCEPTO

El único modo de resolver los problemas es conociéndolos, sabiendo que existen. El simplismo los cancela y, así, los agrava (Sartori 2003: 30).

So far I have seen only vague ideas and casual empiricism (Solow 2000: 6).

El capital social es un concepto que, sobre todo durante la última década, ha generado un creciente interés y amplias controversias en diversos campos del conocimiento teórico y aplicado. En el ámbito académico, la Sociología, la Economía, la Ciencia Política y la Antropología se han aproximado al concepto con el propósito de expandir el alcance de sus explicaciones y de comprender mejor sus respectivos objetos de estudio. No obstante, el concepto no solo ha sido empleado entre las disciplinas asociadas a las Ciencias Sociales, sino que ha ido ganando un mayor número de adherentes en círculos más amplios, que se han visto atraídos por la aparente simplicidad de su empleo. Una búsqueda en la literatura internacional sobre Ciencias Sociales dio como resultado que, antes de 1981, solo 20 artículos hacían referencia al capital social. Una década más tarde, entre 1991 y 1995, la situación comienza a cambiar radicalmente pues el número de artículos se había incrementado a 109, y, en los tres años siguientes, las referencias dieron un enorme salto hasta alcanzar los 1.003 artículos vinculados al tema (Putnam 2002: 5). Todo hace pensar que este exponencial crecimiento ha continuado sin pausa durante los últimos diez años y no existe evidencia alguna que haga presumir un cambio significativo de esta tendencia¹.

Esta suerte de explosión sin precedentes en el uso de un concepto que se convierte en una suerte de 'panacea' explicativa no puede pasar desapercibida y dejar de suscitar una cierta inquietud. ¿Cómo explicar que se haya despertado tanto interés y atención en un público igualmente tan vasto como heterogéneo? ¿Acaso no habría que buscar en la profunda indefinición y vaguedad de su contenido las raíces de su principal atractivo y generalizado empleo? ¿No encierran esa indefinición y vaguedad el riesgo de su pérdida de capacidad explicativa entre las diversas disciplinas que han frecuentado su uso?² ¿A qué razones

¹ «*Studies from Tanzania to Sri Lanka to Italy have found that economic development under some circumstances can be boosted by adequate stocks of social capital. Studies in the United States and the United Kingdom have found that social networks, both formal and informal, reduce crime. Studies from Finland to Japan have reported strikingly consistent evidence of the powerful effect of social connectedness on physical health. Comparisons of regional governments in Italy and of state government in the United States suggest that the quality of public administration varies with local endowments of social capital. Social capital has been studied in Andean Ecuador, medieval England, and cyberspace*» (Putnam 2002: 6).

² Al respecto, resulta reveladora la manera como Knack (1999) define el concepto: «*social capital is what social capital scholars do*».

atribuir la masiva producción de investigaciones empíricas con instrumental metodológico variado y con aproximaciones teóricas distintas que lo han hecho tan popular en el ámbito de las políticas públicas?

No es pues un vano empeño intentar ‘desenredar la madeja’ que se ha formado en torno del concepto tanto desde un punto de vista teórico como práctico. No es una tarea fácil, pues se trata, como lo recuerda Fine, de perseguir un objetivo móvil cuya principal característica es reproducirse a una velocidad que desafía cualquier capacidad humana para seguirlo (2001: 5). No obstante, solo de esta manera se podrá identificar con mayor rigor el poder explicativo del concepto de capital social y su contribución al desarrollo de las Ciencias Sociales y de las políticas públicas, más allá de cualquier interés ideológico y político que, como veremos más adelante, se puede encontrar detrás de algunos de sus usos.

En función de las interrogantes arriba planteadas, este capítulo está dividido en cinco breves secciones. La primera se concentra en buscar los orígenes más remotos del concepto. La segunda examina de una manera crítica la definición de capital social que ha logrado mayor difusión, así como la influencia que ha ejercido en las investigaciones de organismos multilaterales interesados en identificar las relaciones existentes entre democracia y desarrollo económico. La tercera sección analiza las raíces de la indefinición del concepto y los principales problemas derivados de ella. La cuarta estudia los diversos desarrollos teóricos sobre el tema a la luz del análisis previo. En la última sección se reconstruye en forma sintética la perspectiva de Pierre Bourdieu, el autor que más ha desarrollado teóricamente el término, pero que menos atención ha recibido. Finalmente, se presentan las conclusiones más relevantes de este largo aunque inevitablemente esquemático recorrido.

1. LOS ORÍGENES DEL CAPITAL SOCIAL

Como toda creación conceptual, el capital social nace en respuesta a un contexto económico y social particular. Por ello, es necesario conocer las coordenadas históricas en las que surge y se desarrolla, para luego identificar las causas y orígenes de su indefinición, ambigüedad y empleo indiscriminado.

No obstante que el capital social hace referencia a fenómenos que en algún sentido han sido anteriormente tratados por las tradiciones sociológicas clásicas³, su establecimiento como categoría conceptual propiamente ocurre hacia la segunda mitad del siglo XX. Exis-

³ Trigilia se concentra en analizar las similitudes entre el concepto de capital social como ha sido desarrollado en la literatura moderna y los escritos de Weber sobre las sectas protestantes y el espíritu del capitalismo (2003b: 125-128). Por su parte, Portes y Sensenbrenner rescatan las influencias de autores como Weber, Durkheim, Simmel, Marx y Engels en el capital social (2001: 114-116). Finalmente, el enfoque de Bourdieu presenta una clara influencia de la visión de Marx sobre el capital (2001 [1986]).

ten referencias a la combinación de palabras ‘capital’ y ‘social’ que se remontan a comienzos de dicho siglo. Por ejemplo, nada menos que el escritor Henry James emplea el término en su obra *The Golden Bowl*, de 1906, para referirse a los recursos sociales que poseía un personaje femenino (Glaeser *et al.* 2002: 440, Glaeser 2001: 35). Por otro lado, en el ámbito más aplicado a las políticas públicas, en 1916, L. Judson Hanifan, un joven educador, reformador social y supervisor estatal de escuelas rurales en Virginia del Oeste, Estados Unidos, utilizó la expresión ‘capital social’ para referirse a la importancia que tenía el involucramiento comunitario en la mejora del nivel educativo de los colegios de las zonas rurales (Putnam 2000: 19 y 2002: 4-5, Fukuyama 1999: 40, Rae 2002: XI). De manera más específica, Hanifan definió el capital social como una acumulación de elementos tales como la buena voluntad, el compañerismo, la simpatía y las relaciones sociales entre individuos y familias que formaban parte de una misma estructura social. Su característica fundamental, de acuerdo con la autora, era que podía lograr simultáneamente resultados positivos en el nivel comunitario y en el individual. De manera que, si todos los miembros cooperaban, la comunidad en su conjunto se beneficiaba y, de manera paralela, cada uno de sus miembros encontraba las ventajas de la ayuda, la simpatía y el compañerismo de sus vecinos.

Como se puede advertir, la referencia al capital social se produce de una forma metafórica que apela al fuerte poder intuitivo que la combinación de vocablos evoca en la persona común y corriente; esto es, en las comunidades existen recursos que se encuentran a la disposición de un grupo. En efecto, como la misma Hanifan lo señala, el empleo de la palabra capital responde a un uso figurativo, a la existencia de cualidades cívicas intangibles que se encuentran más allá del dinero o de algún otro bien que pueda poseer una persona. Este uso figurativo permitía a Hanifan tener un punto de referencia a partir del cual sugerir cambios a una realidad rural caracterizada por el aislamiento y la poca vida en comunidad. Para entender mejor el origen de la analogía, citemos sus propias palabras:

In community building as in business organization and expansion there must be an accumulation of capital before constructive work can be done. In building up a large business enterprise of modern proportions, there must be first an accumulation of capital from a large number of individuals [...] Now we can easily pass from the business corporation over the social corporation, the community, and find many points of similarity. The individual is helpless socially if left entirely to himself. Even the association of members of one's own family fails to satisfy [...] If he may come into contact with neighbors, and they with other neighbors, there will be an accumulation of social capital, which may immediately satisfy his social needs and which may bear a social potentiality sufficient to substantial improvement of living conditions in the whole community. The community as a whole will benefit by the cooperation of all its parts, while the individual will find in his associations the advantages of the help, the sympathy, and the fellowship of his neighbors (Rae 2002: XII).

La analogía que realiza Hanifan es similar a la que se encuentra presente en el lenguaje legal que utiliza el término ‘capital social’ para definir a las personas jurídicas que nacen a

partir de los aportes de dinero y/o activos que efectúan los socios. Es semejante también a la definición de la Real Academia de la Lengua Española, que lo concibe como el «conjunto de dinero y bienes materiales aportados por los socios a una empresa»⁴. En esta misma dirección, en francés se emplea el término, según el Diccionario de la Escuela de Bolsa, para referirse al «conjunto de aportes en especie o en naturaleza efectuados por los asociados, sea en el momento de la creación de la empresa o durante el curso de la vida social en los períodos de acumulación de capital».

En este contexto, la analogía de Hanifan entre la construcción de una comunidad y la organización de un negocio es más fácil de comprender, pues lo que hizo en la práctica este joven educador presbiteriano y republicano, preocupado por la pérdida de solidaridad entre los ciudadanos de Virginia del oeste, fue comparar la dinámica de una sociedad en general con el proceso formativo de una sociedad comercial en el marco de una economía capitalista. Dos son los elementos que se pueden destacar de esta singular aproximación. En primer lugar, que un individuo dejado solo o en única compañía de su familia (lo que podría ser el equivalente a una empresa tradicional), se encuentra perdido, aislado y sin norte. En segundo término, que el contacto con los vecinos crea capital social (lo que podría ser interpretado como la formación de una empresa), el cual mejora el nivel de vida de toda la comunidad (o empresa). No debe olvidarse que Hanifan escribe en una época en la que el capitalismo alcanzaba su madurez en los Estados Unidos, es decir, cuando la producción bajo este sistema requería mayores concentraciones de plantas industriales, viviendas y fuerza laboral en las ciudades (Rae 2002: XII). En estas circunstancias, los centros urbanos eran una fuerza productora de capital no solo económico sino también social.

El desarrollo material de las fuerzas productivas que estaba alcanzando el sistema capitalista en algunas regiones del mundo, también deja una huella profunda en las Ciencias Sociales. En efecto, luego de la revolución marginalista que experimenta la teoría económica alrededor de 1870 y que daría origen a la corriente neoclásica, la Economía comienza a separarse del resto de disciplinas con las que había compartido un largo camino. En este divorcio, su principal reclamo consistió en atribuirse el monopolio de la propiedad del análisis de todos los aspectos económicos de la vida en sociedad⁵. En esta forzada división

⁴ Esta definición corresponde a la edición del año 2001 y hace referencia a su uso económico. Valdría la pena mencionar que la primera vez que aparece esta combinación de términos es en 1983, en el Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española de Capacho-Dívo. Ahí, se le define en términos del Derecho, como el «conjunto de las sumas o de los bienes valorados que los socios de una sociedad aportan a ésta, para desarrollar su actividad lucrativa y responder de sus obligaciones» (Tomo II: 404). Esta es la definición que luego aparece en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en sus ediciones de 1989 y 1992. Alternativamente, encontramos la siguiente definición del Diccionario General de la Lengua Española Vox, muy similar por cierto: «conjunto de las sumas o de los bienes valorados que los socios de una sociedad aportan a ésta, para desarrollar su actividad comercial».

⁵ Más aún, en la medida en que el keynesianismo pierde fuerza por su incapacidad de explicar las situaciones en las que la alta inflación se produce con una recesión, y no como usualmente se presentaba, es decir, con una situación de exceso de demanda, la corriente neoclásica empieza a dominar el propio terreno de la economía (Fine 2001: 10-11).

del trabajo, el estudio de las relaciones de intercambio dejó de ser de interés del resto de las Ciencias Sociales y pasó a conformarse con el estudio de los temas extraeconómicos o, para denominarlos por complemento, de todas aquellas relaciones de 'no intercambio' (Granovetter y Swedberg 2001: 1, Smart 1993: 388, Pizzorno 2003: 20).

No obstante, hacia la mitad del siglo pasado, este panorama comienza a transformarse de manera lenta, sobre todo en lo que concierne a la división de los objetos de estudio de estas disciplinas. Las ciencias 'no económicas' reclaman su lugar en la investigación de las relaciones económicas, al sostener que la política, la cultura y las estructuras sociales imprimen características particulares a dichas relaciones, y que resulta imposible comprenderlas si se las aísla del contexto en el que se desarrollan. Asimismo, la Economía neoclásica empieza a incursionar en los otros campos de las Ciencias Sociales, en un intento por generalizar sus métodos de análisis y supuestos teóricos a toda la problemática social. De esta manera, tópicos como la familia, el crimen o la corrupción, que usualmente habían sido reductos exclusivos de la Sociología y de la Ciencia Política, se transforman en nuevos objetos de estudio para la Economía.

En la década de 1960, el interés por el concepto de capital social renace de manera imprevista en un contexto en el que se había diluido hasta casi desaparecer por completo. Mirado en retrospectiva, este surgimiento estaba asociado al intento de las ciencias 'no económicas' por recuperar el espacio perdido en el análisis de las relaciones de intercambio. Así, en 1961, el concepto es reinstalado en el mundo académico por la urbanista Jane Jacobs quien, en sus investigaciones sobre la crisis de las grandes ciudades norteamericanas, remarcaba la pérdida de la capacidad de autoorganización de los habitantes de los barrios que habían sido construidos sin considerar los efectos perversos que podían generar las actividades económicas sobre el tejido social (Bagnasco 2003: 90). Asimismo, hacia finales de la década de 1970, el economista Glenn Loury emplea el concepto (solo una vez y sin tratarlo de manera sistemática) en el contexto de su crítica de las teorías neoclásicas sobre la desigualdad racial de los ingresos y sus implicancias políticas. Para Loury, la desigualdad racial se mantendría aun si se implementaran políticas orientadas a promover la igualdad de oportunidades, pues estas no atacarían dos aspectos cruciales: i) que la pobreza se hereda a través de una menor disponibilidad de recursos materiales; y, ii) que las conexiones sociales de los pobres son precarias (Portes 1999: 245-246). En sus propios términos:

The social context within which individual maturation occurs strongly conditions what otherwise equally competent conditions can achieve. This implies that absolute equality of opportunity, where an individual's chance to succeed depends only on his or her innate capabilities, is an ideal that cannot be achieved [...] An individual's social origin has an obvious and important effect on the amount of resources that is ultimately invested in his or her development. It may thus be useful to employ a concept of «social capital» to represent the consequences of social position in facilitating acquisition of the standard human capital characteristics (Loury 1977: 176).

No obstante, el primer estudio sistemático del concepto recién es realizado hacia fines de la década de 1970 por Pierre Bourdieu, un sociólogo francés interesado en las relaciones económicas pero entendidas en un sentido amplio. De manera casi paralela, en el marco de este proceso de ‘colonización’ de nuevos territorios del conocimiento por parte de la economía neoclásica, el capital social también es empleado para incluir en su análisis los aspectos sociales que habían sido dejados de lado. Si bien al parecer comenzaba a producirse cierta convergencia disciplinaria –puesto que finalmente se consideraban las variables sociales y políticas como parte del contexto dentro del cual se desarrollaban las relaciones económicas–, en la práctica la Economía adopta temáticas de las otras ciencias sin cuestionar su propia metodología de análisis, sino simplemente transfiriéndolas a otros territorios del saber. En consecuencia, la convergencia disciplinaria resultaba relativa, pues no se producía un encuentro orgánico de conceptos y métodos (Fine 2001: 11).

En este marco general se registra la proliferación de numerosas y contradictorias definiciones acerca de lo que supuestamente debía de entenderse como capital social. Por este motivo resulta indispensable revisar la literatura existente con respecto a este tema, para así establecer cuál es una definición adecuada para el término y cuál es su verdadero potencial para la comprensión de los fenómenos sociales. A ello nos dedicaremos en los siguientes acápite. Sin embargo, antes de continuar, conviene volver sobre las características que las primeras aproximaciones atribuyeron al capital social, pues allí encontraremos algunas pistas que posteriormente serán útiles para nuestro análisis.

Como se recordará, el escritor Henry James usó el concepto para referirse a los recursos sociales de las personas, esto es, a sus contactos. En un sentido similar lo empleó Loury, con la diferencia de que para él los contactos están distribuidos desigualmente en la estructura social, e incluso son más precarios en los estratos más bajos. De ahí que concluía que las personas más pobres tenían una suerte de ‘desventaja de origen’. Por su parte, Jacobs señalaba que el capital social –o la capacidad de autoorganización de las personas– fue erosionado en los barrios estadounidenses más afectados por las crisis económicas. Finalmente, Hanifan –para quien el capital social se refiere a las relaciones sociales y a ciertas disposiciones del individuo como el compañerismo y la buena voluntad– rescataba las virtudes y los efectos positivos de la posesión de este activo social.

Como se puede apreciar, todas estas aproximaciones tienen como telón de fondo el estar apoyadas en la analogía establecida con el capital económico, pero su foco de interés está fundamentalmente concentrado en las relaciones sociales y los efectos, tanto positivos como negativos, que pueden originar sobre el proceso de formación del capital social. El tipo de efectos destacados dependerá, siguiendo la terminología de Siisiäinen (2000: 23-25), de si en la perspectiva de los autores que lo utilizan subyace una ‘sociología de la integración’ (como Hanifan, que resalta los aspectos positivos) o una ‘sociología del conflicto’ (como Loury, que resalta los aspectos negativos). Como veremos en la siguiente

sección, las aproximaciones basadas en la sociología de la integración son las que han ejercido mayor influencia en los estudios sobre democracia y desarrollo económico, incluidas las investigaciones de las instituciones multilaterales.

2. EL CAPITAL SOCIAL Y EL NUEVO PARADIGMA DE DESARROLLO

Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto (Keynes 1992: 337).

Even though economists have traditionally been much engaged in the study of markets, political scientists in the study of the State, and anthropologists and sociologists in the study of interpersonal networks, in recent years each group has begun to peer into the others' publications to see whether they can understand the links connecting their particular objects of interest (Dasgupta y Serageldin 2000: X).

Pese a que con el trabajo sobre la relación entre el capital social y el rendimiento educativo de James Coleman, publicado en 1988, el concepto recupera visibilidad en los medios académicos (Fukuyama 1999: 61), su vasta difusión más allá de los claustros universitarios hacia un público más amplio se debe a los trabajos de Robert Putnam, científico político de la Universidad de Harvard (Trigilia 2003a: 11, DeFilippis 2001: 784). Dedicado por varios años al estudio de los efectos de la descentralización del sistema político italiano iniciada hacia mediados de la década de 1970, las publicaciones de Putnam vinculadas con este tema no tuvieron mayor trascendencia más allá de la academia de dicho país. Solo en el año 1993, cuando en su libro *Making Democracy Work* se repregunta por qué las instituciones democráticas de las provincias del norte de Italia habían mostrado un mejor desempeño que sus equivalentes del sur –pero esta vez empleando de manera novedosa el concepto capital social para explicar dichas diferencias–, su trabajo y, con él, el término capital social adquieren una amplia aceptación dentro y fuera del campo de las Ciencias Sociales. De ahí en adelante, la mayor parte de las definiciones que se elaboran del concepto van a partir de aquella propuesta por Putnam en 1993, a saber: «Capital social se refiere a aquellos rasgos distintivos de la organización social, tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad facilitando la acción coordinada»⁶.

Esta definición enfatiza dos puntos que serán determinantes para su aplicación en el campo del desarrollo. El primero de ellos, que el capital social es factible de ser medido, ya que se traduce en rasgos de una organización social que se pueden distinguir con relativa facilidad: la confianza, las normas y las redes existentes. El otro punto es que, en la propia

⁶ «Social capital here refers to features of social organization, such as trust, norms, and networks that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions» (1993a: 167).

definición, se establece que la existencia de capital social genera aspectos positivos para el desarrollo de la sociedad vinculados a la mejora de la eficiencia y a una mayor facilidad para lograr la coordinación de las acciones individuales. Dicho en otras palabras, el desarrollo que puede promover la formación de capital social en una comunidad no proviene de las políticas públicas, sino más bien del accionar de las personas que, desde sus propias comunidades, buscan mejorar su nivel de vida. Para decirlo en sus propios términos: «el capital social es necesariamente un fenómeno local porque está definido por las conexiones de gente que se conoce entre ellas (...) Incluso cuando hablamos acerca del capital social en organizaciones nacionales o regionales, estamos refiriéndonos a una red o a una acumulación de conexiones principalmente locales» (Putnam y Feldstein 2003: 9)⁷. Si bien, como veremos posteriormente, estos dos puntos serán duramente criticados, el concepto logra posicionarse como una clave crucial para entender los procesos democráticos de los países modernos e incluso su propio desarrollo económico. De hecho, en esta publicación seminal, Putnam establece las dos principales relaciones que más adelante vincularían al capital social con los procesos de desarrollo: i) que un mayor capital social es indispensable para el correcto funcionamiento de una democracia⁸; y, ii) que un mayor stock de este activo social está asociado con un mejor desempeño económico⁹.

Ahora bien, ¿qué tiene el capital social que favorece a la democracia y al desarrollo económico? Putnam señala, rescatando la influencia de los teóricos clásicos de la Ciencia Política que van desde Alexis De Tocqueville¹⁰ hasta John Stuart Mill, que su existencia en la sociedad promueve la estabilidad de los gobiernos democráticos a través de dos vías: i) porque contribuye al surgimiento de hábitos de cooperación, solidaridad y espíritu público en el individuo, el que como resultado de su continua interacción mediante su membresía en varios grupos tiende a convertir a las personas en más moderadas y tolerantes; y ii) porque en la polis más amplia facilita la agregación y articulación de intereses que de otra manera se encontrarían fragmentados y dispersos (1993a: 89-90). La interacción social ayuda a resolver los dilemas de la acción colectiva al alentar a los ciudadanos a actuar teniendo confianza en los demás: mientras más densas sean esas redes de interacciones

⁷ «...social capital is necessary as a local phenomenon because it is defined by connections among people who know one another [...] Even when we talk about social capital in national or regional organizations, we are really talking about a network or accumulation of mainly local connections» (Putnam y Feldstein 2003: 9).

⁸ Al respecto, la frase con la que termina su libro habla por sí misma: «Building social capital will not be easy, but it is the key to making democracy work» (1993a: 185).

⁹ «Norms and networks of civic engagement contribute to economic prosperity and are in turn reinforced by that prosperity» (Putnam 1993: 180). Esta relación será luego formalizada por Helliwell y Putnam (2000) a través de modelos econométricos de crecimiento. A partir de ellos, los autores concluyen que si bien existe una fuerte convergencia en el PBI per cápita en las regiones de Italia en las décadas de 1960 y 1970, el nivel de producto y la convergencia es mayor en las regiones que tienen mayor capital social. Asimismo, la reversión en la convergencia observada en el período 1983-1990 se explica en parte debido a una disminución del capital social en las regiones que manifiestan este fenómeno (2000: 265).

¹⁰ La influencia de Tocqueville llega a ser tal en este aspecto, que hasta será bautizado como el «santo patrón» o el «principal teórico» del capital social (Fukuyama 1999: 40, Putnam 2000: 292).

menores serán los incentivos para el comportamiento oportunista en el campo económico y político (Putnam 2002: 7). Para decirlo con la sintética fórmula de Putnam: «*Trustworthiness lubricates social life*» [la confianza lubrica la vida social] (Ibíd.: 7) En síntesis, el capital social promueve en los individuos la generación de hábitos de cooperación y reciprocidad, lo que, a su vez, permite la articulación de intereses para alcanzar el beneficio colectivo: «sin capital social no puede haber sociedad civil, y sin sociedad civil no puede haber una democracia exitosa» (Fukuyama 1999: 41).

Estos beneficios en el ámbito político encuentran también un correlato en el campo económico. Después de todo, «las democracias más vigorosas y bien consolidadas se hallan en mejor situación de encarar los desafíos del desarrollo» (Fukuyama 2003: 37). En efecto, los hábitos de cooperación y el intercambio de información que el capital social genera permiten resolver los dilemas de la acción colectiva, pues, en principio, el costo de estafar es más alto, porque la reputación y, por tanto, los futuros intercambios con otras personas están en juego y ello desincentiva el comportamiento oportunista. Asimismo, en la medida en que la colaboración exitosa permanece en la memoria de las personas, se promueve el surgimiento de normas de reciprocidad, las que, a su vez, fortalecen la cooperación. Por consiguiente, en términos económicos, el capital social permite reducir los costos de transacción (Collier 1998: 2, Fukuyama 1999: 3, 2000: 6). Como se podrá advertir sin dificultad, esta asociación formalizada por Putnam estaba presente en la aproximación de Hanifan, para quien el capital social tenía el potencial para mejorar las condiciones de vida de las comunidades que lo poseían. De ahí que señalara: «si (un individuo) pudiera contactarse con otros vecinos, y ellos con otros vecinos, habría una acumulación de capital social, que inmediatamente podría satisfacer sus necesidades sociales y podría producir suficiente potencialidad social para la mejora significativa de las condiciones de vida de la comunidad en su conjunto»¹¹.

Pero este asunto también se encuentra en los estudios de Coleman, quien, como veremos posteriormente, es el gran responsable de rescatar el concepto dentro de las Ciencias Sociales: «Una norma prescriptiva dentro de una colectividad que constituye una forma especialmente importante de capital social, es la norma que uno debería de renunciar al egoísmo y actuar en función de los intereses de la colectividad. Una norma de este tipo, reforzada por el apoyo social, el estatus, el honor y otras recompensas, es el capital social que construye a las naciones jóvenes (y entonces se disipa cuando envejecen), [...] y en general dirige a las personas a trabajar por el bien público» (2000: 22-23)¹².

¹¹ «If he may come into contact with neighbors, and they with other neighbors, there will be an accumulation of social capital, which may immediately satisfy his social needs and which may bear a social potentiality sufficient to substantial improvement of living conditions in the whole community».

¹² «A prescriptive norm within a collectivity that constitutes an especially important form of social capital is the norm that one should forgo self-interest and act in the interests of the collectivity. A norm of this sort, reinforced by social support, status, honor, and other rewards, is the social capital that builds young nations (and then dissipates as they grow older), [...] and in general leads persons to work for the public good». (2000: 22-23)

En conclusión, el enfoque de Putnam pero, en general, de todos aquellos autores que podrían agruparse bajo el paradigma de una ‘sociología de la integración’, presentan nexos claros con el tema del desarrollo. Para decirlo de manera sintética, para todos ellos, el capital social permite que tanto el Estado como el mercado operen de una manera más eficiente (Putnam 1993a: 181). El mérito de Putnam, además de proporcionar una definición simple, radica en la construcción de indicadores cuantitativos que son indispensables en el mundo de las políticas públicas. Por tanto, se podría decir que este autor inaugura el examen empírico de la relación capital social–desarrollo, línea de investigación que será profundizada por él mismo en sus estudios publicados en 1995 y 2000, en los que sus preocupaciones se dirigirán a identificar las razones que explican la caída del capital social en los Estados Unidos. De manera simultánea, Fukuyama (1996, 1999) ampliará el análisis para los países industrializados, aportando evidencias de que el capital social, a través de su principal manifestación, la confianza, es un recurso que se encuentra en mayor medida en las naciones industrializadas que en aquellas que tienen un menor nivel de desarrollo relativo. No obstante, agrega el autor, la revolución tecnológica de las últimas dos décadas del siglo XX ha producido rápidos y profundos cambios sociales que han llevado a una disminución transitoria del capital social en dichas sociedades.

No cabe duda que la existencia de una definición sencilla y la provisión de indicadores cuantitativos han contribuido a que el concepto tenga una enorme acogida en los organismos multilaterales, aun cuando dichos atributos resultan insuficientes para explicar su vasta aceptación¹³. Para entender mejor este proceso y su contexto, analicemos con cierto detenimiento el caso del Banco Mundial, la institución multilateral que más se ha dedicado a estudiar el capital social y que, coincidentemente, es la que mayor trascendencia tiene en el tema de las políticas públicas orientadas al desarrollo. De manera paralela mencionaremos los avances logrados en otras instituciones, en la medida que existan divergencias relevantes con respecto al tratamiento del Banco Mundial.

Antes de la década de 1990, el papel que desempeñaban las relaciones sociales en los procesos de desarrollo era contradictorio (Woolcock 2000: 2-3, Woolcock y Narayan 2000: 227-228). En las décadas de 1950 y 1960, las relaciones sociales eran vistas como impedimentos para el progreso económico. La idea subyacente asumía no solo que la existencia de mercados competitivos era suficiente para maximizar el bienestar de la sociedad, sino también que los vínculos sociales muy estrechos promoverían prácticas clientelistas y corrupción generalizada¹⁴. Este paradigma que atribuía una relación negativa entre interacción social y

¹³ «Consequently, loans and operations can be seen as supplying a token demonstration effect to allow World Bank policy (and research) to prosper by other educational means» (Fine 2001: 147).

¹⁴ Este argumento tiene una sorprendente correspondencia con el pensamiento de Adam Smith, para quien «rara vez suelen juntarse las gentes ocupadas en la misma profesión u oficio, aunque sólo sea para distraerse o divertirse, sin que la conversación gire en torno a alguna conspiración contra el público o alguna maquinación para elevar los precios» (1997: 125). De hecho, bajo el pensamiento neoclásico, en un ambiente de competencia no hay lugar para un contacto social y humano prolongado entre las partes (Hirschman 1982: 1473).

desarrollo se mantuvo vigente durante las siguientes dos décadas, época en la que emergió y se consolidó el Consenso de Washington (Fine 2001: 132)¹⁵. En este ambiente, las políticas dictadas bajo su impronta, y que tanta influencia ejercieron en los países en desarrollo, tampoco consideraron la dimensión de la interacción social. El Consenso de Washington, no obstante que dominó la orientación de las políticas públicas hasta bien entrada la década de 1990, cayó en descrédito fundamentalmente porque, después de todo, no era tan cierto el supuesto del cual partía, esto es, que el bienestar de las sociedades mejoraría simplemente dejando que las leyes de mercado operaran libremente.

Con el ingreso de Joseph Stiglitz como Economista en Jefe y de James Wolfenson como Presidente del Banco Mundial, el concepto de desarrollo y sus alcances sufren importantes transformaciones (Edwards 1999: 2, Fine 2001: 139-143). En particular, se empieza a considerar el papel que otras instituciones de la sociedad civil desempeñan en los procesos de desarrollo. No obstante, los supuestos neoclásicos en los que se fundamenta –mejorados, eso sí, por los avances de la economía de la información impulsados, entre otros, por el propio Stiglitz y que lo llevarían a ganar el Premio Nobel de Economía en el año 2001–, el papel del Estado debía ser mayor aunque todavía limitado. En todo caso, lo que conviene resaltar es la importancia que recuperan las instituciones de la sociedad civil y, en este contexto, el papel crucial que se otorga al concepto capital social dentro del nuevo paradigma del desarrollo impulsado por el Banco Mundial (Post Consenso de Washington). Como bien señala Trigilia: «no debe excluirse que, en tiempos de crisis del *welfare*, el interés por el capital social también haya sido alimentado por una suerte de identificación de este concepto con una ideología del *self-help*, esto es, como un sustento para la acción del asociacionismo y del voluntariado» (2003a:13-14).

Dentro de este ‘nuevo paradigma’, pese a los avances logrados, aunque de un modo más sutil, sigue prevaleciendo el enfoque económico, incorporando las ideas teóricas de las otras Ciencias Sociales a la metodología de análisis neoclásico pero sin criticarla (Fine 2001: 154)¹⁶. Después de todo, aún es muy fuerte la creencia de que «el problema del Consenso de Washington no es que fuera mal encauzado, sino que fuera aplicado de modo incompleto, entre otras razones, porque no se tomó en cuenta el capital social» (Fukuyama 2003: 35).

¹⁵ El Consenso de Washington es el nombre que John Williamson atribuyó, hacia 1990, a la orientación de políticas adoptada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En 1997, este mismo autor resumiría en qué consistieron dichas políticas: incrementar el ahorro a través de la disciplina fiscal, reorientar el gasto público hacia el gasto social, priorizando la educación, reformar el sistema impositivo, fortalecer la supervisión bancaria, mantener un tipo de cambio libre y competitivo, perseguir la apertura intrarregional del comercio, favorecer la competencia a través de las privatizaciones y la desregulación del mercado laboral, construir instituciones sólidas, como el banco central, las oficinas presupuestales, el sistema judicial, entre otros (Williamson 1997: 60-61).

¹⁶ Dentro del propio Banco Mundial, los científicos sociales no economistas ven en el capital social la oportunidad para que sus planteamientos sean escuchados (Fine 2001: 152). Edwards denomina a esta facción dentro del Banco, los ‘tácticos’ (1999: 3).

De manera paralela, las experiencias de organizaciones sociales de base y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que, en distintas comunidades, contribuían al desarrollo utilizando dentro de sus actividades la participación de los propios beneficiarios, sirvieron para que el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros, empezaran a incorporar las nociones de sociedad civil y participación de manera creciente y más explícita en sus programas y proyectos. La idea subyacente a esta nueva aproximación es que la participación contribuye a la sostenibilidad y efectividad de los programas de desarrollo, así como también puede ayudar a construir capacidades locales a través del empoderamiento de los ciudadanos (UNDP 1998). A su vez, la participación puede mejorar la calidad de dichos programas al hacerlos más sensibles a las demandas, opiniones, intereses y necesidades de los ciudadanos, especialmente de aquellos que han sido tradicionalmente marginados económica, social o culturalmente (IADB 2000: 1).

En 1993, el PNUD publica un Informe de Desarrollo Humano cuyo tema central era la participación (UNDP 1993). En 1996, el Instituto del BM y el PNUD unieron esfuerzos en un 'programa de aprendizaje' que buscaba identificar experiencias de participación y extraer lecciones para promover alianzas de este tipo entre el sector público y el privado. En ese mismo año, el BM instituyó la Iniciativa de Capital Social (*Social Capital Initiative [SCI]*), destinada a estudiar el concepto del capital social y su contribución al desarrollo y a la reducción de la pobreza (World Bank 1998: v, 1). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), por su parte, en el año 2002 inició un proyecto destinado a identificar nuevos instrumentos de políticas sociales relacionados con el capital social y encaminados a reducir la pobreza¹⁷. El BID, asimismo, también ha incorporado de manera creciente el concepto de la participación en el diseño de sus proyectos (IADB 2002: 2-4), y recientemente ha constituido la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. La Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), a su vez, publicó en el año 2001 un reporte anual que trataba los efectos del capital humano y el capital social sobre el bienestar. Por último, la Corporación Andina de Fomento (CAF) empezó a incluir el concepto de capital social dentro de las condiciones necesarias para un desarrollo sostenible, con una clara influencia del pensamiento del BID (Jaramillo y Szauer 2003).

Es evidente que el grado de involucramiento de cada uno de estos organismos con el concepto no ha sido homogéneo. El BID, el PNUD y la CEPAL incorporaron inicialmente el componente de la participación en su visión del desarrollo, así como en sus programas y proyectos, y solo más tarde hicieron lo propio con el capital social. El BM, en cambio, ya había desarrollado un amplio conjunto de investigaciones teóricas y empíricas al respecto. La OECD, aunque empezó a investigar después que el BM, lo hizo igualmente poniendo un mayor énfasis en la medición empírica.

¹⁷ Uno de los productos de este proyecto es el libro compilado por Atria y Siles (2003).

A fines del 2000, como se indicó, el BID puso en marcha la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, cuyo principal objetivo era el de incorporar la noción del capital social a su visión del desarrollo desde una perspectiva ética. Los esfuerzos del BID en ese sentido tienen como eje central los valores éticos y la necesidad de su inclusión dentro de las estrategias de desarrollo, perspectiva que tiene como principal referente el trabajo de Amartya Sen (1987). La Iniciativa se encuentra aún en proceso de consolidación, aunque se proyecta como un foro con gran capacidad de convocatoria.

La posición de la CEPAL también se encuentra en proceso de maduración, tal como lo muestran las diversas aproximaciones contenidas dentro del trabajo de Atria y Siles (2003). En dicho libro podemos encontrar autores con posiciones variadas e incluso divergentes. Mientras que Fukuyama, por ejemplo, es un defensor del concepto y sus implicancias para el desarrollo, Flores y Rello son muchos más cautos en sus conclusiones, pues afirman que «la existencia de capital social no garantiza nada. (...) No representa el capital más importante ni es el elemento que faltaba para dinamizar y mejorar relaciones sociales que implican privación y desigualdad» (2003: 212).

La OECD, por el contrario, ha centrado sus esfuerzos en desarrollar lineamientos que permitan medir el capital social de manera homogénea internacionalmente. Su primer paso ha sido encomendar, a diversas instituciones educativas y públicas, la tarea de recopilar información sobre las fuentes estadísticas existentes que contengan o recojan datos relevantes para medir el capital social en sus respectivos países. Así, se han publicado en su sitio Web informes sobre, al menos, 14 países, en los cuales se explica qué encuestas o estudios pueden ser utilizados para recopilar datos sobre el capital social. De ello se puede concluir que este organismo no está interesado en identificar la mejor manera de medir el concepto desde un punto de vista teórico, sino más bien lo hace de un modo bastante pragmático, pues su estrategia apunta a identificar variables que se asumen están relacionadas con el concepto e intentan uniformizar su medición internacional.

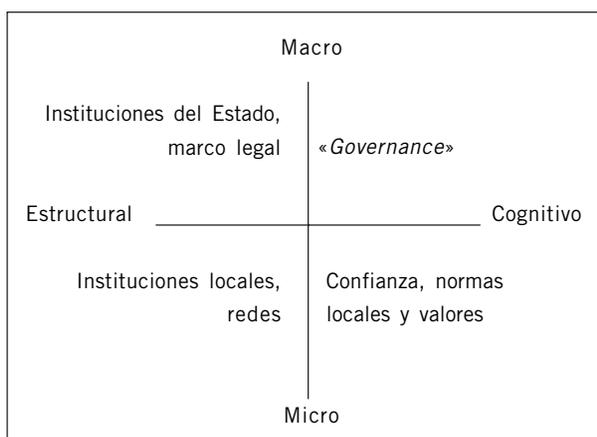
El Banco Mundial, por su parte, es el único de los organismos multilaterales aquí reseñados que ha investigado de manera sistemática el concepto del capital social y sus potencialidades. En efecto, este organismo ha desarrollado numerosas investigaciones sobre el tema en diversos tipos de comunidades (en países de América Latina, África, Europa Oriental y Asia), y ha identificado sus atributos en diversas actividades, y analizado su relación con una serie de problemas económicos y sociales.

Aun cuando no es este el lugar para profundizar en la masiva literatura de estudios empíricos que el Banco Mundial ha producido sobre la materia, resulta conveniente remitirnos al artículo en el que Grootaert y van Bastelaer (2001) hacen una suerte de compendio de las principales conclusiones a las que llegaron las demás investigaciones de la SCI. Este estudio constituye, ante todo, un manual de cómo operacionalizar el concepto del capital

social y medir su impacto en el desarrollo. Para ello, los autores establecen las siguientes dimensiones (gráfico 1):

Gráfico 1

DIMENSIONES DEL CAPITAL SOCIAL



Fuente: Grootaert y Van Bastelaer (2001: 20).

El gráfico anterior condensa todos los indicadores específicos que las diversas investigaciones de la SCI emplearon para medir el capital social. Grootaert y Van Bastelaer han intentado agruparlas en términos más generales y, para ello, además de la división entre micro y macro, distinguieron entre indicadores de capital social estructural —objetivo y observable— o cognitivo —subjetivo e intangible— (Ibíd.: 5). El enfoque está notoriamente encaminado a la operacionalización del concepto sin una discusión teórica que le proporcione un adecuado sustento. Es un modelo que nace de y está hecho para la medición empírica. Por ello, no sorprende descubrir que todo el esfuerzo teórico de dividirlo y clasificarlo (micro y macro; estructural y cognitivo) apunte a enmarcar las distintas variables relacionadas con el concepto en uno de los cuadrantes para facilitar su medición y correlación con otras variables. Esta opción es ciertamente peligrosa, pues el enfoque induce a que los investigadores asuman que una visión del capital social que incluya variables de los cuatro cuadrantes se convierte en la mejor, más amplia, comprensiva e, incluso, completa de las opciones disponibles.

Más riesgoso aún es el conjunto de atributos que se asignan al concepto. Los autores concluyen que contribuye al desarrollo afectando diversas variables como la provisión de servicios públicos, la eficiencia en el manejo de recursos comunes, la educación, la pre-

vención de conflictos y la formación de empresas privadas (Ibíd.: 21). El problema de esta conclusión es que el capital social puede ser controlado por grupos cerrados antes que por comunidades enteras; es decir, puede tratarse de un atributo que presenta barreras a la entrada y no permite el ingreso a personas externas. En ese caso, un grupo con alto nivel de capital social podría monopolizar el manejo de los recursos comunes y la provisión de los servicios públicos; acaparar los beneficios de una educación que se brinda de manera desigual; fortalecer y hacer prevalecer su unidad interna ante conflictos con otros miembros de la comunidad; y formar empresas que, finalmente, aumenten la desigualdad entre el grupo que concentra el poder y el resto de miembros que no tiene acceso a él.

Volveremos sobre estas y otras críticas más adelante. Por el momento, resulta pertinente preguntarse en qué medida la visión del Banco Mundial sobre el tema se ha enriquecido con las diferentes realidades que han sido objeto de sus estudios. Sorprendentemente, la respuesta es no mucho. Resulta particularmente revelador el hecho de que Grootaert y Van Bastelaer (2001: 4-5) utilicen, en el documento final que resume los principales hallazgos de los diversos trabajos de la SCI, exactamente el mismo concepto (definido prácticamente con las mismas palabras) que aquel que aparece en el artículo con el que Grootaert inauguraba dichas investigaciones (1998: 2-3). En efecto, la mayoría de los investigadores del Banco Mundial que estudian el tema del capital social, al margen de la realidad social concreta a la cual se estén aproximando, se adscriben *ex ante* al enfoque teórico-práctico de Putnam. Es decir, asumen que el capital social está constituido por la confianza, las normas y las redes existentes en una sociedad y que facilitan la cooperación entre sus miembros, lo cual resulta en menores costos de transacción y, por tanto, en una mayor eficiencia y un mayor desarrollo económico¹⁸. Este fenómeno trasciende el tema de capital social, pues al parecer es bastante común que el Banco Mundial se dedique a tomar conceptos provenientes de foros académicos y proceda a aplicarlos empíricamente en distintos países, para finalmente proveer un espacio en el que se pueda producir un intercambio con los representantes de los gobiernos (de Vries 1996: 240).

Si esto es así, ¿qué ventajas ofrece el concepto de capital social tal como fue planteado por Putnam? Como ya fue indicado líneas arriba, este enfoque proporciona indicadores de capital social que pueden ser medidos y relacionados estadísticamente con variables que reflejan el desarrollo. Para el Banco Mundial, la medición consiste en «identificar un indicador contextualmente relevante de capital social y establecer una correlación empírica con indicadores de desarrollo relevantes» (Grootaert y Van Bastelaer 2001: 9)¹⁹.

¹⁸ Entre otros documentos de la SCI, podemos citar como ejemplos de este hecho a Isham y Kähkönen (1999: 3), Reid y Salmen (2000:1), Pargal, Huq y Dilligan (1999:1), Knack (1999: 1), Krishna y Uphoff (1999: 6-7). Aunque algunos introducen ligeras variaciones, en general, todos se adscriben tácita o explícitamente a los conceptos mencionados, especialmente al de Putnam.

¹⁹ «The measurement challenge is to identify a **contextually** relevant indicator of social capital and to establish an empirical correlation with **relevant** benefit indicators» (Grootaert y Van Bastelaer 2001: 9. Las negritas son nuestras).

Por otro lado, Putnam ofrece un enfoque que minimiza el papel del Estado²⁰. Recordemos que el desarrollo del que hablan este autor y sus antecesores nace al interior de las comunidades como producto de la acción colectiva de los propios individuos, más que como resultado de políticas centralizadas que provengan de un organismo superior. Fukuyama, un autor de claras afinidades con el enfoque putnamiano, ilustra con claridad este punto: «el capital social es aquello que permite que los individuos débiles se agrupen para defender sus intereses y se organicen en apoyo de sus necesidades colectivas; el gobierno autoritario, por el contrario, prospera en función de la atomización social» (2003: 37). Si leemos con atención la cita anterior, se puede advertir que el autor ha opuesto 'gobierno autoritario' a 'capital social'. Es decir, ha elevado al capital social de concepto a forma de gobierno. Una forma de gobierno en que los pobres pueden contribuir a resolver sus propias necesidades. Pero, ¿dónde queda entonces el papel del Estado? Lo único que le queda es «fortalecer el imperio de la ley y las instituciones estatales» para permitir que se expanda la confianza en la sociedad y así aumente su nivel de capital social (Ibíd.: 43), ya que este último «puede ser malgastado por la acción de los gobiernos, con muchísimo mayor facilidad de lo que estos son capaces de reconstruirlo» (Fukuyama 1996: 390).

A la luz de lo expuesto, no debe sorprender que el Estado sea el gran ausente en los estudios sobre capital social desarrollados por los organismos multilaterales. En efecto, poco se menciona el papel que tiene esta institución en el marco del nuevo paradigma del desarrollo. Y cuando ello ocurre, se puede notar una tendencia a reducir su presencia a la lucha contra la pobreza, o, más exactamente, a un traspaso de responsabilidades a los mismos pobres. De ahí que no sea casual que se mencione con frecuencia el nuevo papel que los ciudadanos tienen para propiciar su propia salida de la pobreza haciendo uso del capital social del cual disponen. En efecto, Grootaert y Van Bastelaer (2001), por ejemplo, sostienen que el capital social puede «compensar a un Estado deficiente» (Ibíd.: 21). Esta afirmación tiene implicancias de política directas: gracias a su alto nivel de capital social, se puede dejar que las comunidades pobres consigan acceso al capital económico y humano por su propia cuenta, con la mínima intervención estatal posible, en el supuesto de que ellas pueden abastecerse por sí solas de una manera más eficiente y, más aún, con beneficios secundarios adicionales como el empoderamiento de sus miembros. Esta visión se complementa con la idea de que los pobres tienen incluso stocks considerables de capital económico importante, y que lo que necesitan son mecanismos institucionales que permitan emplear dicho capital en todo su potencial y que así se reproduzca (De Soto 2000: 32). Como se puede apreciar, el papel del Estado queda reducido a su mínima expresión.

Esta misma tendencia podía leerse entrelíneas en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1993, que trató el tema de la participación: «No más mandatos impersonales

²⁰ Posteriormente, y producto de las sólidas críticas recibidas, este autor ha ido moderando su perspectiva sobre el Estado. Ello lo muestra en su último libro: «*So the argument sometimes heard that civil society alone can solve public issues if only the state would get out of the way is simply silly*» (Putnam y Feldstein 2003: 273).

desde arriba. En su lugar, una búsqueda de patrones de desarrollo participativos. No más regulaciones opresivas de un Estado todopoderoso. En su lugar, una urgencia de liberar a la humanidad»²¹. Esta aproximación constituía una versión temprana de vincular la participación –y, en términos más amplios, la democracia– con la idea del Estado mínimo. Esta relación se haría más explícita en los años siguientes. En un documento sobre la participación en el que se discutían sus pros y contras, el primer argumento a favor de la participación que el PNUD presentaba era que aumentaba la eficiencia de los programas de desarrollo pues, al involucrar recursos locales, permitía una mejor asignación o uso de los escasos recursos externos²². En otras palabras, ya que los programas de desarrollo le cuestan tanto al Estado, dejemos que los pobres inviertan sus propios (y escasos) recursos en ellos. Asimismo, se sostenía que la participación permitía aumentar la cobertura en la medida en que la expansión se cubriera por los propios beneficiarios²³ (UNDP 1998).

Como se habrá podido advertir, la aproximación de Putnam al capital social, y su aplicación por los organismos multilaterales de desarrollo, sobredimensionan la importancia de la asociatividad de los individuos, lo que distrae la atención sobre los efectos perniciosos que causan problemas como la pobreza y la desigualdad socioeconómica sobre el desarrollo. Sin embargo, el capital social, o la asociatividad de las personas, como se le reconoce dentro de este enfoque teórico, no es un sustituto de las políticas públicas ni de otras formas de capital como el humano y el propiamente económico. Como bien señala Edwards: «*neither social capital nor civil society is a solution to deep-rooted problems of poverty and violence*» (1999: 10). Para desarrollar este punto con mayor detenimiento, primero necesitamos comprender con mayor profundidad los problemas del enfoque teórico de Putnam y las principales críticas que han recibido sus trabajos y que, de alguna manera, se hacen extensivas a las aproximaciones inspiradas en ellos.

3. BUSCANDO LAS RAÍCES DE SU INDEFINICIÓN

Definitional ambiguity makes identification impossible
Durlauf (2002b: 471).

No cabe duda de que Putnam ha sido el principal referente para los estudios de las relaciones existentes entre el capital social y el desarrollo económico y político. Este autor, sin

²¹ «No more impersonal commands from above. Instead, a search for participatory patterns of development. (...) No more stifling regulations from an all-powerful state. Instead, an urge to liberate human enterprise» (UNDP 1993: iii).

²² «People participation can increase the efficiency of development activities in that, by involving local resources and skills, it can make better use of expensive external costs» (UNDP 1998).

²³ «...participation can increase coverage when local people are able to assume some of the burden of responsibility and thus help to extend the range of activities of a development activity (sic)» (UNDP 1998).

embargo, es teóricamente tributario del sociólogo de la Universidad de Chicago James Coleman, el responsable de desenterrar el término capital social y ponerlo a disposición de los científicos sociales. Un análisis más detenido de la definición que desarrolla para el capital social nos revela que la definición de Putnam es, en esencia, la misma que la de Coleman. En efecto, para este autor:

El capital social se define por su función. No es una sola entidad sino distintas entidades, las cuales tienen dos elementos en común: todas consisten en algún aspecto de la estructura social, y facilitan ciertas acciones de los actores –ya sean personas o actores corporativos– dentro de la estructura²⁴.

Si bien a partir de esta definición no se puede establecer la relación con la aproximación conceptual de Putnam, ello se torna evidente cuando Coleman empieza a mencionar los ejemplos de tipos de capital social que pueden existir. Para identificar las similitudes, es útil incluir una representación esquemática de ambas definiciones y los ejemplos de capital social empleados por Coleman (ver gráfico 2).

Gráfico 2

COMPARACIÓN DEL CONCEPTO 'CAPITAL SOCIAL' EN COLEMAN Y PUTNAM

<i>Coleman</i>	<i>Putnam</i>
Algunos aspectos de la estructura social	Rasgos distintivos de la organización social
• Normas y sanciones	• Normas
• Obligaciones y expectativas	o Reciprocidad
• Confiabilidad de las estructuras sociales	o Confianza
• Canales de información	
• Organizaciones sociales intencionales y apropiables	• Redes
• Relaciones de autoridad	• (No considera las relaciones de autoridad)
Facilita ciertas acciones para los actores –sean estas personas o corporaciones– dentro de la estructura social.	Mejora la eficiencia de una sociedad facilitando la acción coordinada.

Fuente: Coleman (1986, 2000); Putnam (1993a, 1993b, 1995, 2000).

La primera característica que resalta es que ambas definiciones tienen los mismos dos componentes principales: la referencia a determinados aspectos de la estructura u organización social y su funcionalidad como facilitadores de ciertos tipos de acción.

²⁴ «Social capital is defined by its function. It is not a single entity but a variety of different entities, with two elements in common: they all consist of some aspect of social structures, and they facilitate certain actions of actors –whether persons or corporate actors– within the structure» (Coleman 2000: 16, 1990: 302).

Vinculado con lo anterior, se puede observar que Putnam, ante la dificultad que presenta la definición del concepto, emplea ejemplos para ilustrarla, los cuales son básicamente los mismos tratados por Coleman. Sin embargo, para llegar a los ejemplos que aparecen en el cuadro, Putnam pasa por un proceso de maduración. Así, la definición que utiliza en *Making Democracy Work* (1993a: 167) y que mantiene en *Bowling Alone: America's Declining Social Capital* (1995), enumera como formas de capital social la confianza, las normas y las redes sociales. En *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (2000: 19), Putnam deja de hablar de normas en general, y especifica que la confianza y la reciprocidad son las normas más importantes que forman el capital social. De este modo, la similitud entre las definiciones de ambos autores pasa a ser completa. No se limita a los componentes principales mencionados en el párrafo anterior, sino que las formas que adopta el capital social en cada uno son similares: las normas y sanciones de Coleman equivalen a las normas de Putnam, de las cuales las más importantes son la reciprocidad y la confianza. Justamente, estas dos, fraseadas como obligaciones y expectativas y confiabilidad de las estructuras sociales, aparecen también en el enfoque de Coleman. Finalmente, lo que para Putnam son redes sociales, para Coleman son organizaciones y la información que fluye a través de estas estructuras. Como puede apreciarse, Putnam abandona la enumeración de Coleman y más bien busca cierta relación entre estas formas de capital social. Por lo tanto, para entender la aproximación de Putnam, es necesario comparar con una mayor profundidad los cambios que se producen en esta enumeración de formas de capital social.

Normas, obligaciones y expectativas, y confiabilidad de las estructuras sociales

Según Coleman (1990: 306), las expectativas sobre el pago de obligaciones contraídas, en un ambiente donde existe la confianza, generan un tipo de capital social particularmente interesante: las hojas de crédito (*credit slips*). Este capital social es denominado así porque en la práctica es como una suerte de crédito al que una persona puede acceder en el momento en que necesita ayuda, básicamente porque en algún momento dicha persona ayudó a otras que necesitaban ayuda y que, de cierta manera, quedan en deuda con la primera. Evidentemente, sin la existencia de algún nivel de obligación moral de repago, dada por la confianza existente en la estructura de las relaciones sociales, no se podría producir este capital social.

Por otro lado, Coleman señala que las normas, cuando existen y son efectivas, pueden constituirse en otra poderosa aunque frágil forma de capital social. Así, y en clara concordancia con el descubrimiento que hiciera Hanifan 80 años antes, Coleman (1988a: 23) sostiene que la norma, quizás la forma más importante de capital social, es aquella que señala que uno debería buscar el propio interés y a la vez actuar en el interés de la colectividad.

Para Putnam (1993a: 172), la existencia del mecanismo de hojas de crédito del que habla Coleman es el resultado de la existencia de la norma de reciprocidad: aquella que involucra

expectativas mutuas de que un favor otorgado hoy será devuelto en el futuro. Sin embargo, en este aspecto Putnam varía el enfoque de Coleman. Para este último, el capital social es una característica que está a disposición de los individuos²⁵. En contraste, y como bien lo señalan Blaxter y Hughes (2000: 3), para Putnam el capital social es un recurso que es de propiedad de una colectividad. Esta diferencia de enfoque se manifiesta en la hoja de crédito: Coleman (2000: 20, 1990: 306) sostiene que en cada momento del tiempo existe un gran número de ‘favores por cobrar’ a ambos lados de una relación, y es esta existencia de cuentas pendientes la que facilita el intercambio social. No obstante, para que siempre existan cuentas por cobrar entre dos individuos, estas no deben ser fungibles, de modo tal que los favores que A le debe a B no se puedan compensar con los que B le debe a A. En contraste, para Putnam (1993a: 172, 2000: 21), la reciprocidad no es de cualquier tipo sino generalizada, es decir, que A le hace un favor a B sin esperar que este le retribuya el beneficio otorgado, con la confianza de que alguien lo ayudará en el momento en que lo necesite.

Este cambio de perspectiva de lo individual a lo colectivo impregna la misma conceptualización que Putnam hace del capital social. Volviendo al segundo componente del concepto que aparece en el gráfico 1, notamos que para Coleman el capital social facilita «ciertas acciones para los actores dentro de la estructura social». En contraste, para Putnam, el capital social «mejora la eficiencia de una sociedad facilitando la acción coordinada». Como veremos posteriormente, esta generalización que hace Putnam para toda una sociedad no está libre de problemas.

Canales de información y organizaciones sociales intencionales y apropiables

Para Coleman, otra forma importante de capital social es el flujo de información potencial que forma parte de las relaciones sociales. Estos flujos de información son capital social fundamentalmente porque se constituyen en la base para la acción y toma de decisiones (1990: 310). El problema con la información es que se trata de un recurso costoso. En este sentido, las relaciones sociales, que generalmente son mantenidas para otros propósitos, pueden ser empleadas como estructuras a través de las cuales la información que uno necesita puede fluir. En este caso, las relaciones sociales son valiosas no por las hojas de crédito que existen en un momento del tiempo, sino por la información valiosa que proveen.

Un tipo de capital social que presenta similares características que el anterior es la apropiación de organizaciones sociales para un uso distinto de aquel para el que fueron crea-

²⁵ «These social relationships which come into existence when individuals attempt to make best use of their individual resources need not only be seen as components of social structures. However, they may also be seen as resources for individuals» (Coleman 2000: 300). «If we begin with a theory of rational action, in which each actor has control over certain resources and interests in certain resources and events, then social capital constitutes a particular kind of resource available to an actor» (Coleman 1988a: 16).

das. Esta apropiación es facilitada cuando las personas están relacionadas las unas con las otras en más de un contexto. Por ejemplo, un grupo de estudio formado con la finalidad de profundizar las materias revisadas en clase puede luego convertirse en un punto de encuentro para discutir los acontecimientos políticos que aquejan al país. Evidentemente, además de las organizaciones que son apropiables para otros fines, existen las organizaciones sociales que producen capital social como resultado de la inversión intencional de recursos para lograr fines específicos. Ese puede ser el caso, por ejemplo, de una organización voluntaria para proteger a niños de la calle en estado de abandono. Para Putnam, estas formas de capital social se encuentran dentro de las redes sociales.

Relaciones de autoridad

Para Coleman (1990: 311), si un individuo A le transfiere ciertos derechos de control de algunas de sus acciones a B, entonces B cuenta con capital social disponible en la forma de dichos derechos de control. Si, además de A, otros individuos ceden estos derechos a B, entonces este actor poseerá un mayor stock de capital social. La duda que plantea Coleman es que la concentración de poder en un solo actor no lleva indefectiblemente al incremento del capital social en una comunidad mediante la solución (muchas veces parcial) del problema del comportamiento oportunista presente cuando un grupo de individuos tiene los mismos intereses, pero sin que exista una autoridad común. Desde su perspectiva, es precisamente este deseo que tienen los individuos de incrementar el capital social el que lleva a que, bajo ciertas circunstancias, cedan algunos derechos a un líder carismático. Esta aproximación tiene una clara semejanza a la solución que da Hobbes a la formación del orden social: un tercer agente se encarga de suministrar el orden.

No obstante, Putnam (1993a: 165) sostiene que el problema de la solución hobbesiana del tercer agente es que el establecimiento imparcial del orden es, en sí mismo y al igual que el problema que intenta resolver, un bien público. En este sentido, nada asegura que quien controla el poder no lo use para perseguir su propio interés a expensas del resto de la sociedad. Esta es la razón fundamental por la que Putnam no considera las relaciones de autoridad como una forma de capital social. Más aún, sostiene que las relaciones verticales desalientan la formación de capital social porque las obligaciones son asimétricas, de modo tal que el que se encuentra arriba puede emplear su poder para lograr su interés a costa del beneficio de los de abajo (Ibíd.: 174-175).

El análisis de las distintas formas que puede tomar el capital social nos lleva a concluir que, más que un teórico, Putnam es, en términos generales, un 'usuario' del concepto que desarrolla Coleman²⁶. Por ello, para analizar los problemas de la definición del primero, lo

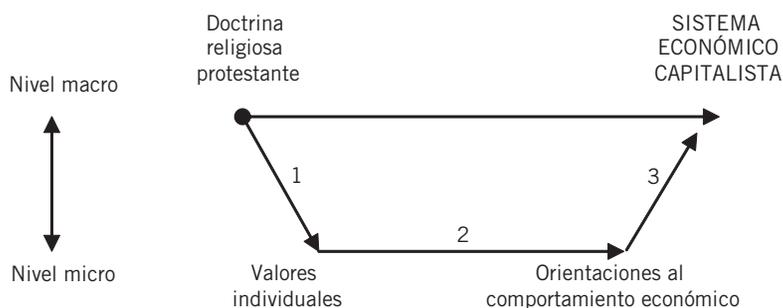
²⁶ En su estudio de 1993, Putnam hace uso del concepto 'capital social' para encontrar, como él mismo señala (1993a: 6-7), una relación teórica entre la sociedad civil y el éxito democrático de una sociedad, a partir del proceso de regionalización vivido en Italia.

correcto es remitirse al enfoque original de Coleman. Para comprender a este último, sin embargo, debemos primero familiarizarnos con el instrumental teórico que subyace a su concepción del capital social. En este sentido, debemos considerar que la motivación teórica principal de Coleman es crear una teoría sociológica basada en el principio de la acción racional (Coleman 1986: 1309-1312), pero evitando caer, al igual que Granovetter (1985), en concepciones sobre y subsocializadas del hombre (Coleman 2000: 13-15, 1990: 300-302).

Bajo este enfoque, o individualismo metodológico, se parte del fenómeno más general; luego se analiza cómo este se traslada al nivel individual, donde los individuos actúan según el principio de la acción racional, para luego estudiar cómo estas relaciones individuales se agregan para producir un resultado en el nivel macrosocial (gráfico 3).

Gráfico 3

EL INDIVIDUALISMO METODOLÓGICO



Fuente: Coleman (1986: 1322). En este gráfico el autor emplea como ejemplo el análisis de Weber sobre los efectos 'micro' y 'macro' de la doctrina protestante en el sistema capitalista.

Como se deduce del gráfico, este enfoque tiene un importante poder explicativo porque permite unir las intenciones de los individuos con sus consecuencias macrosociales (Coleman 1986: 1310). Sin embargo, el planteamiento no está libre de problemas; el más importante, la identificación de los medios a través de los cuales las acciones racionales de los individuos se combinan para producir un resultado social (Ibíd.: 1321). En este contexto, el capital social surge como un instrumento teórico que sirve como ayuda para

Por su parte, en su estudio de 1995, manifiesta de manera expresa que no pretende explorar en detalle, ni menos contribuir con el concepto. Solo en su estudio del año 2000 es que empieza a profundizar sobre el concepto mismo de capital social. No obstante, su aproximación nunca se aleja del desarrollo de Coleman.

identificar los distintos resultados que se producen en el nivel individual, en la medida en que se trata de un recurso que es usado por las personas para satisfacer sus intereses. Asimismo, es un artificio teórico que sirve para llevar la transición de lo micro a lo macro sin tener que elaborar los detalles de la estructura social a través de la cual ello ocurre (Coleman 2000: 19). En otras palabras, el capital social es útil en la medida que permite analizar las relaciones entre individuos y cómo estas se combinan para formar distintos resultados en el nivel macrosocial. Como vemos, para Coleman el concepto de capital social es indispensable para sobrepasar el principal problema que había identificado dentro de su teoría sociológica basada en el principio de la acción racional: la transición de lo micro a lo macro.

Sin embargo, y como él mismo lo reconoce (Ibíd.: 20), este artificio teórico, al permitir llevar la transición de lo micro a lo macro sin especificar los detalles de la estructura social, se constituye en un concepto señalizador, pues indica que algo de valor ha sido producido por ciertos actores que tienen estos recursos a su disposición, y que ese valor creado depende de la organización social de la cual los actores forman parte. En este sentido, recién corresponde a un segundo nivel de análisis desarrollar el concepto y descubrir qué componentes de la organización social han contribuido con el resultado producido.

El capital social se convierte, entonces, en un concepto que es definido por su función, y Coleman luego precisa que no es una sola entidad, sino una variedad de entidades diferentes, pero con dos elementos en común: i) consiste en algún aspecto de la estructura social; y, ii) facilita ciertas acciones a los actores dentro de esta estructura (Ibíd.: 16, 1990: 302).

Si bien el concepto capital social es coherente con la visión que Coleman tiene de la Sociología, cuando analizamos con detenimiento su definición encontramos una vaguedad que ha contribuido a la indefinición que hoy sufre su empleo. En términos de Portes, la vaga definición de Coleman «abrió el camino al nuevo bautizo como capital social de una serie de procesos diferentes y hasta contradictorios» (1999: 246). El origen de esta confusión se encuentra precisamente en el enfoque funcional²⁷ que Coleman le da al concepto y a la manera tan difusa e imprecisa como es definido (Portes y Sensenbrenner 2001: 113). De este modo, capital social puede ser una variedad de entidades que se encuentran en la estructura social de la cual forma parte el individuo: lo importante es que faciliten las acciones de los actores dentro de esta estructura. El problema de este razonamiento es que prácticamente cualquier cosa puede ser catalogada como capital social. El único requisito es que facilite ciertas acciones (¿cuáles?) a los individuos dentro de la estructura social.

²⁷ De acuerdo con Edwards y Foley (2001: 8-11), el enfoque de Coleman se encuentra bajo la impronta de la tradición funcionalista de Durkheim y Parsons, en la medida en que las relaciones de las que forma parte el capital social son concebidas en términos instrumentales. Para Coleman, esta concepción instrumental es elaborada por agentes que buscan su propio beneficio.

Para entender con mayor precisión este dilema teórico sigamos el propio razonamiento de Coleman. La forma como define capital social no es distinta de como se define un objeto común y corriente, como por ejemplo una silla. En efecto, según Coleman, la palabra 'silla' hace referencia a un objeto físico por su función, dejando abierta la posibilidad de que existan diferencias en cuanto a su forma, apariencia y construcción (Coleman 2000: 19; 1990: 305). El problema radica en que si definimos un concepto centrándonos solo en su función y no delimitamos un mínimo de características que debe poseer, sería imposible diferenciarlo de otros elementos u objetos que, bajo ciertas circunstancias, podrían cumplir la misma función. Si definimos 'silla' como un objeto físico que sirve para sentarse, en la práctica una piedra podría ser una silla, o cualquier otra cosa, en los casos en los que sea empleada para tomar asiento. Por lo tanto, la definición de silla en la práctica no permitiría diferenciarla de otros objetos.

Esta debilidad en la argumentación del autor lleva a preguntarnos si es así como realmente se definen los conceptos. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, silla es un: «asiento con respaldo, por lo general con cuatro patas, y en que solo cabe una persona». Según el Diccionario Webster's, silla se define como: «*a piece of furniture with a back, for one person to sit on*». Con estas definiciones podemos corroborar que, tal como lo hace Coleman, la parte vinculada con la funcionalidad del objeto se encuentra presente, ya sea de manera tácita (en el diccionario en español) o de manera expresa (en el diccionario en inglés). No obstante, la definición no queda ahí pues se enuncian una serie de propiedades o características físicas del objeto, con la clara intención de diferenciarlo de otros objetos que podrían cumplir la misma función. Así, se señala que es un asiento con respaldo (o *a piece of furniture with a back*) y que está hecho para una sola persona. Gracias a estas características mínimas podemos decir con seguridad que una piedra no puede ser una silla a pesar de que podría ser utilizada para tomar asiento.

Sintetizando, habría que decir que el problema de la definición de capital social formulada por Coleman se encuentra en que este autor i) se centra en la función que cumple el capital social; y, ii) en el hecho de que las características son definidas de manera muy vaga. Debido a esta limitación, el autor se ve obligado a enumerar algunas relaciones sociales que pueden constituirse como capital social: obligaciones, expectativas y la confiabilidad de la estructura social; canales de información; y normas y sanciones efectivas, sobre las que volveremos más adelante. Sin embargo, esta lista no es exhaustiva, y Coleman se encuentra, así, entrampado entre su imposibilidad de definir el concepto por comprensión y hacerlo por extensión (en el lenguaje de la teoría de conjuntos)²⁸.

²⁸ Existen autores que defienden la aproximación conceptual de Coleman, argumentando que justamente el carácter situacional y dinámico del concepto hace que no pueda ser clasificado como un objeto al que pueda atribuirse una definición rígida y precisa. Por el contrario, dicha naturaleza hace necesario que se le interprete en función de otros actores, de los fines que se persiguen y en el contexto en el que dichos actores actúan (Piselli 2003: 54). En conclusión: «hay que estudiar el uso siempre distinto que los actores hacen de sus lazos y, por lo tanto, la dinámica de sus transformaciones, que están en la base del cambio, así como las

En esta misma línea crítica, Lin (2001: 27-28) rechaza el enfoque instrumental de Coleman por considerar que lleva al análisis a una inevitable tautología, en la medida que el capital social solo puede ser identificado cuando funciona. En esta misma dirección, Portes y Landolt (1996) y Portes (1999: 246-247)²⁹ señalan que la confusión de las fuentes con los beneficios del capital social genera un razonamiento circular. La crítica de fondo es muy simple: resulta un sinsentido construir una teoría en la que las causas y los efectos se juntan en una misma función, porque resultaría imposible contrastarla de manera empírica. Para aclarar este punto conviene tomar el ejemplo que usa el propio Lin: para el actor X, las relaciones de parentesco son capital social porque han facilitado que obtenga trabajo. En contraste, para Y no lo son porque no lo han ayudado a conseguir trabajo. Como resulta evidente, pueden existir otras características que condicionen la obtención de trabajo tales como, por ejemplo, los rasgos específicos de las relaciones de parentesco: posición socioeconómica, por mencionar uno bastante común. Incluso podemos añadir a la crítica de Lin que, en la medida en que para Coleman el capital social es un concepto señalizador, en el caso de Y la ausencia de dicho capital social haría que para el investigador este caso no sea atractivo, lo que sesga su análisis solo a las situaciones en las que aquel existe.

Este entrampamiento conceptual es el que va a llevar al propio Coleman a una aproximación empírica del concepto mediante el empleo de indicadores indirectos, influenciado, a su vez, por las 'poderosas' técnicas de análisis econométrico. Así, busca cuantificar los efectos del capital social, particularmente en el capital humano³⁰, para lo cual le resulta indispensable, por la vaguedad definicional y por los requerimientos de variables cuantitativas que puedan ser incorporadas dentro del set de factores que explican el rendimiento escolar de los alumnos, emplear indicadores *ad-hoc* que, más que expresar mediciones de capital social, son simples indicadores indirectos de su existencia (*proxies*).

Así, y dejando de lado las formas de capital social que había expuesto en su definición (normas, canales de información, obligaciones y expectativas), en definitiva una primera señal que dicha lista no era exhaustiva, Coleman se aproxima empíricamente al concepto

direcciones imprevisibles que puedan tomar. De este modo se puede volver a colocar en sus coordenadas correctas una aproximación centrada en el concepto capital social formulado por Coleman» (Ibid.: 84).

²⁹ Para Portes (1999: 260-262), el problema de la circularidad se torna más grave cuando, como lo hace Putnam, el concepto capital social se generaliza para reflejar ya no la característica de las relaciones entre individuos, sino como característica de una sociedad.

³⁰ La relación entre capital social y capital humano está presente a lo largo de toda la literatura del capital social. Como bien señala Trigilia (2003a: 8): «el concepto fue inicialmente elaborado por sociólogos que querían echar luz sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y las formas de organización de la economía». Recordemos que Hanifan vinculó el capital social con el desempeño de las escuelas rurales. Asimismo, Loury lo empleó para explicar por qué el capital humano no era el único determinante del salario. Bourdieu, por su parte, menciona la importancia de la interrelación entre las diferentes formas de capital, aunque para este autor (2001 [1986]: 98), más que capital humano lo que existe es capital cultural. Para Burt (2000: 3), el capital social es el complemento contextual del capital humano. Como bien lo expone Schuller (2001: 20): «*The acquisition, deployment and effectiveness of skills depend crucially on the values and behaviour patterns of the contexts within these skills are expected to operate*». Dentro de este contexto, no es extraño que Glaeser *et al.* (2002) empleen y adapten la modelización del capital humano hecha por Becker a la formación de capital social.

a través de la relación existente entre padres e hijos. Sin embargo, ante la ausencia de un indicador directo que la refleje, emplea una serie de indicadores alternativos tales como el número de hijos en una familia (bajo el supuesto de que un mayor número implicaría menor capital social debido a la menor atención que se podría brindar a cada uno de ellos), el número de veces que el niño ha cambiado de colegio debido a una mudanza familiar (bajo el supuesto de que esto debilita las relaciones de los padres con la comunidad y se pierden las estructuras sociales cerradas), la atención a los servicios religiosos (como señal de densidad social y estructuras sociales cerradas), entre otros (Coleman 2000: 27-33). Esta misma aproximación con el empleo de algunos otros indicadores complementarios, tanto en el nivel intrafamiliar como comunitario, son empleados por Furstenberg y Hughes (1995) para medir los efectos del capital social en los jóvenes.

Esta deformación empírica –y la necesidad de encontrar mediciones que indiquen los efectos cuantitativos del capital social en la variable que se desea analizar– rápidamente se contagia e irradia hacia otros estudios. El resultado no deja de ser sorprendente, pues terminamos así encontrándonos con indicadores diversos del capital social tales como preguntas de encuestas que reflejan la confianza de las personas entre sí y frente a las instituciones públicas³¹, indicadores sobre desmembramiento familiar (como matrimonios, divorcios e hijos extramatrimoniales), de delincuencia y violencia en general (Fukuyama 1999: 45) o, uno de los indicadores más populares, el conteo de organizaciones que existen en la sociedad civil (Putnam 1993a) y la participación de los ciudadanos en ellas (Putnam 2000).

Estos indicadores presentan una serie de limitaciones que deben ser mencionadas brevemente. Primero, con respecto a las mediciones de confianza, precisamente por ser trabajadas sobre la base de los promedios muestrales, no se considera que estas medidas pueden variar significativamente entre localidades. Más aún, no permiten descifrar qué grupos sociales gozan de ambientes confiables y bajo qué circunstancias (Foley *et al.* 2001: 268). Segundo, los resultados obtenidos mediante encuestas son muy sensibles a la forma de la pregunta, es decir, a cómo es formulada y a quién está dirigida (Fukuyama 1999: 44, 2000: 12). Tercero, variables como las de delincuencia y violencia presentan el inconveniente de que analizan los efectos de una ausencia de capital social. Esta aproximación, como veremos, deja abierta la posibilidad de que sean otras causas –no necesariamente la ausencia de capital social– las que expliquen su comportamiento. Finalmente, el conteo de las organizaciones y la participación ciudadana en ellas se enfrenta al hecho de que no todas las organizaciones tienen igual importancia para el funcionamiento de una sociedad, a que las labores de una pueden ser contraproducentes para otra o para la sociedad en su conjunto, y a que la membresía no es un indicador suficiente sobre el funcionamiento de la organización (Fukuyama 2000: 9-12).

³¹ De acuerdo con Edwards y Foley (2001: 12), preguntas de este tipo han sido empleadas fundamentalmente por científicos políticos.

Estos son algunos de los alcances críticos que pueden formularse al empleo indiscriminado de quienes aspiran a capturar el concepto de capital social a través de indicadores cuantitativos. Como se podrá suponer, estas reservas podrían extenderse a discreción y los ejemplos extenderse ilimitadamente. Conviene, sin embargo, concentrar la atención en las más importantes críticas. En principio, queda claro que no existen medidas del capital social, sino simplemente indicadores indirectos de su existencia, lo cual está relacionado con los problemas de imprecisión presentes en las definiciones que mayor difusión han tenido. De hecho, este es el problema fundamental: la ambigüedad definicional del concepto hace que su identificación empírica sea imposible (Durlauf 2002b: 471). Como consecuencia de la proliferación y vaguedad de definiciones, la aproximación empírica al tema se ha realizado mediante el uso de indicadores indirectos. De ahí que estas mediciones, por lo general, se sustenten en información recogida para otros usos, y que de algún modo es reinterpretada y utilizada como *proxy* de la existencia de capital social (Durlauf 2002a: 418). En este sentido, si literalmente cualquier elemento de la estructura social puede ser capital social, entonces cualquier indicador, cuya significancia estadística sea lo suficientemente alta para explicar la variable en estudio, puede ser empleado como *proxy* del concepto. Más aún, el empleo de indicadores indirectos sin un cuerpo teórico que les brinde el sustento adecuado encierra enormes riesgos.

Imaginemos que la variable que se ha seleccionado como *proxy* de capital social en realidad recoge dos efectos, un efecto X y uno Y, y solo el primero hace referencia al capital social. Sin una teoría clara que nos permita filtrar el Y de la variable *proxy*, nunca estaremos seguros si es X, es decir, el capital social, la que explica la variable bajo estudio, o si, por el contrario, es la variable Y. En los estudios empíricos, esta ambigüedad no es percibida como problema, pues, guiados por la definición funcional de Coleman, lo que les interesa demostrar es si existe un efecto de la variable seleccionada como indicador indirecto del capital social en la variable que se desea explicar, sin que exista un claro y objetivo estudio previo de cómo se puede medir el capital social y la selección apropiada de variables que lo representen.

Un ejemplo de los problemas que genera esta aproximación empírica es la contradicción en la que se incurre cuando se trata de explicar la relación entre capital social y la variable indirecta que se supone lo representa. En su estudio seminal, Coleman demuestra una mayor existencia de capital social en los colegios católicos y en el de otras religiones en comparación con los no religiosos, debido al tejido social que se va formando a partir de la asistencia periódica a los servicios religiosos más que por razones de tipo doctrinal (Coleman 2000: 32-33). En cambio, para Fukuyama, lo importante son los efectos que estas religiones tienen en las relaciones y la vida cotidiana de las personas. De este modo, reflejando una clara influencia weberiana, sostiene que la cultura que promueve el protestantismo sobre todo en su vertiente calvinista es la base del capital social de las naciones, en mucho mayor proporción que la tradición católica, orientada al familismo y a operar en

radios de confianza reducidos. En esta misma dirección, para Putnam (1993a: 175), la religión católica debería reflejar un menor capital social por las estructuras verticales que promueve y que, como consecuencia de ello, no incentivan la participación comunitaria³². Esta profunda divergencia sobre la relación entre capital social y religión muestra claramente los problemas que el uso del concepto trae en el nivel teórico y empírico.

A la luz de lo dicho hasta ahora, surge una primera constatación: el capital social puede explicar una enorme y creciente diversidad de problemáticas sociales pero solo a través de indicadores indirectos de su existencia. Tomemos el estudio de La Porta *et al.* a manera de ejemplo. Inspirados por el estudio de Putnam sobre las regiones de Italia, los autores encuentran en una amplia muestra de países (2000: 317), que un mayor porcentaje de la población que es miembro de religiones jerárquicas como la católica, la musulmana y la católica ortodoxa, está asociado a sistemas judiciales menos eficientes, mayor corrupción, burocracias de menor calidad, mayores niveles de evasión tributaria, menor participación en actividades cívicas y asociaciones profesionales, infraestructura inferior y alta inflación. Es claro que un concepto que puede explicar tantos factores tan disímiles entre sí, en realidad no está explicando nada con la profundidad adecuada.

Ahora bien, aunque estos excesos y distorsiones persisten en los pragmáticos y en los organismos multilaterales de desarrollo, en el ambiente académico se ha generado un creciente consenso sobre los problemas que traen consigo los estudios que toman como fuente de inspiración a Putnam y Fukuyama. En relación con estos dos enfoques, han surgido críticas con respecto a la excesiva dependencia en sus argumentaciones de un 'determinismo culturalista' (Durston 2003: 150) y a su excesivo optimismo en una respuesta genérica de cooperación y confianza entre los ciudadanos (Trigilia 2003b:130): en Putnam, a través de su cultura cívica; en Fukuyama, más bien mediante la ética heredada de la religión imperante en la sociedad (Bagnasco 2003: 105-106).

El enfoque de Putnam ha recibido críticas que van más allá de cuestiones metodológicas y que tocan aspectos medulares de su argumentación. La más importante es quizás la relacionada con el sobredimensionamiento que otorga al papel de las organizaciones de la sociedad civil, sin considerar otros factores igual y hasta más relevantes como los generados por la descapitalización y la desigualdad económica y política en el comportamiento comunitario de las personas (Fried 2002: 31-32, Ehrenberg 1999: 234, 2002: 58, Boggs 2002: 189-191, Smith y Kulynych 2002: 137, Trigilia 2003b: 138).

Esta omisión de los aspectos económicos y políticos, también aplicable a los estudios de Fukuyama, no permite considerar en el análisis el papel que desempeña el poder en el

³² «Good government in Italy is a by-product of singing groups and soccer clubs, not prayer» (Putnam 1993a: 176).

comportamiento cívico de los individuos y en el desarrollo de la sociedad como un todo (Triglia 2003b: 138, Tarrow 1996: 394 y 396). Una vez que incluimos la dimensión del poder y su distribución desigual en una sociedad, no queda tan claro cómo se pueden agrupar organizaciones y personas que probablemente tienen intereses distintos y hasta irreconciliables. Dicho en otras palabras, el problema que presenta la simple contabilidad de organizaciones y la cuantificación de la membresía es uno de agregación, es decir, cómo pasamos de una relación personalizada al ámbito anónimo de la sociedad como un todo. En efecto, Coleman (1988: 53) señala que, para que una determinada relación u organización social logre que los individuos involucrados obtengan de manera simultánea el beneficio personal y el grupal, los intereses de cada uno de ellos deben ser complementarios o comunes (*conjoint structure of interests*). Si son complementarios, el objetivo individual y grupal se logra a través del intercambio de recursos, para lo cual la institución del mercado puede ser funcional en la medida que promueve la eficiencia en dicho intercambio³³. Si los objetivos son comunes, se generan normas con sanciones positivas y negativas para evitar el comportamiento oportunista y alentar la cooperación. No obstante, si los intereses son opuestos, la búsqueda de los objetivos de un individuo se realizará a expensas de los intereses del resto (Coleman 1988: 53). Más aún, la existencia de intereses no compatibles lleva a que el capital social no sea simplemente la suma de los capitales individuales.

En consecuencia, solo si no se considera el poder como dimensión es posible pasar de un nivel de comportamiento individual a uno comunitario, pues en ese caso se cumpliría que las ganancias individuales son las mismas que las grupales (Cohen 1999: 219, DeFilippis 2001: 790). Sin embargo, en la práctica existen intereses de individuos y grupos que son conflictivos. Es más, en la vida económica, la moral es difícilmente automática y menos aún universal (Granovetter 1985: 488 y 489). En consecuencia, las relaciones sociales son condiciones necesarias para la confianza, pero no son suficientes para garantizarla. De hecho, las relaciones sociales también pueden desencadenar efectos negativos porque: i) la confianza generada por las relaciones personales también crea la oportunidad para la traición: a mayor confianza, mayores son las ganancias potenciales de la traición; y, ii) la fuerza y el fraude se consiguen de manera más 'eficiente' en grupos, pues son producto de cierto nivel de confianza interna derivada de las relaciones preexistentes (Granovetter 1985: 490-493)³⁴.

³³ La famosa frase de Adam Smith refleja con claridad este parecer: «dame lo que necesito y tendrás lo que deseas, es el sentido de cualquier clase de oferta. No es la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero la que nos procura el alimento, sino la consideración de su propio interés» (1997: 17).

³⁴ Putnam también es consciente de estos riesgos: «*If there is one enduring lesson from the early social capital debates, it is that we cannot assume that social capital is everywhere and always a good thing. Although the phrase 'social capital' has a felicitous ring to it, we must take care to consider its potential vices, or even just the possibility that virtuous forms can have unintended consequences that not socially desirable*» (2002: 8-9).

El caso de las mafias ejemplifica los efectos negativos que pueden surgir a partir de la existencia de capital social. Para explicar este punto, tomemos la siguiente escena de la novela *El Padrino*, de Mario Puzo. Amerigo Bonasera, dueño de una funeraria, acude a don Corleone para pedirle que se haga ‘justicia’ con su hija, quien había sido desfigurada a golpes luego de que opusiera resistencia a que dos jóvenes abusaran de ella. La primera reacción del Padrino es responderle que la justicia debería buscarla en las cortes, dado que Bonasera siempre había evitado relacionarse con el don. Bonasera le explica que el sistema no había castigado a los agresores, y que por esa razón acudía a él para que le hiciera ‘justicia’. Frente a una primera negativa, y luego de que Bonasera le mostrara el ‘respeto’ que el don le requería y aceptara llamarlo Padrino, Corleone accede a su petición, y le responde con la siguiente frase:

Bien, tendrás justicia. Algún día, un día que quizás nunca llegue, te llamaré para pedirte algún pequeño servicio. Hasta ese día, considera esta justicia como regalo de mi esposa, la madrina de tu hija (Puzo 1970: 30).

A partir de este evento se produce capital social para el Padrino. Bonasera adquiere una obligación contingente que finalmente será pagada cuando Sony, el primogénito de don Corleone, es asesinado brutalmente por una de las cinco familias mafiosas, y el Padrino manda llamar a Bonasera para que reconstruya el cuerpo de su hijo desfigurado por las balas, de modo tal que su madre no lo vea en esa condición durante su funeral.

Esta escena, así como la frase que la cierra, es fundamental para entender que el capital social –por más que esto haya sido dejado de lado por los fundadores del concepto– también puede funcionar reforzando atributos negativos para el resto de la sociedad. Por ello, vale la pena detenernos un momento para analizar estas características.

En primer lugar, se encuentra la petición que el don hace a Bonasera para que muestre cierto ‘respeto’ por él y su familia, y que lo llame Padrino. Esto no es otra cosa que el reconocimiento que exige a Bonasera de su figura, así como la aceptación de su organización familiar, algo que el dueño de la funeraria no había hecho antes. Esta aceptación y reconocimiento es la forma como el Padrino logra la adhesión de las personas a la organización, requisito para que pueda producirse el intercambio de ‘favores’. En este caso, el acceso a este intercambio no es libre, sino que previamente se debe ingresar a la organización. Esta es una característica distintiva de las organizaciones y redes sociales cerradas. De modo que en este caso existe capital social que no puede ser ‘agregado’ con el resto del capital social de la sociedad, pues no existen ni la confianza generalizada ni las redes de compromiso cívico más allá de los miembros de la mafia que componen el grupo.

En segundo término, apreciamos que el modo de operación de la organización del Padrino es a través de la generación de capital social del tipo que Coleman llama ‘hoja de crédito’, o ‘la reciprocidad’ que menciona Putnam. En efecto, el don hace favores, y a partir de ahí

las personas quedan en deuda con él. Por ello nunca antes Bonasera se había acercado al Padrino, pues no quería quedar simbólicamente hipotecado. En el lenguaje del capital social, el Padrino tenía acumulado muchos favores por cobrar que representaban los activos sobre cuya base había acumulado su enorme poder e influencia. A este respecto, basta recordar cómo nace la organización del Padrino. Este se encarga de matar al principal mafioso del barrio, Fanucci, y a partir de ahí sus dos amigos, Clemenza y Tessio, quedan en deuda con él porque los alivia de la carga que Fanucci les generaba al exigirles un cupo elevado por estar dentro de su zona de influencia.

El tercer aspecto es el tipo de intercambio que se ha desarrollado: no es un intercambio económico como el que ocurre en una transacción de mercado, básicamente por dos razones: i) la ‘moneda’ con la que se paga la obligación puede ser distinta de la utilizada en el momento en que esta fue contraída; y, ii) no se establece el momento del desembolso (Portes 1999: 248). Es más, podríamos añadir que este desembolso quizás nunca se materialice.

Finalmente, el caso de las mafias refleja, en un sentido más amplio, dos características importantes de una sociedad que pueden incentivar el surgimiento de capital social cuyas consecuencias sean negativas. Así, por ejemplo, el hecho de que un sistema legal sea percibido como injusto o ineficiente es un incentivo, pretexto o justificación para que los individuos, como Amerigo Bonasera, encuentren formas alternativas para buscar ‘justicia’. Como este caso ilustra con acierto, sin la consideración de los mecanismos específicos que pueden estar operando, bien puede ocurrir, como sostiene Cohen, que la participación en asociaciones y redes sociales promueva el particularismo, el localismo, la intolerancia, la exclusión y la desconfianza generalizada con los *outsiders*, la ley y el gobierno (1999: 221). De hecho, el caso de las mafias es interesante para ilustrar este punto, ya que por lo general son poseedoras de una enorme influencia en las sociedades donde la justicia ejercida institucionalmente desde el Estado ha sido incapaz de erradicar y sustituir el sistema de la venganza privada (Mosca 2003: 51).

Para los autores que han estudiado este tema desde el punto de vista del capital social, la idea es que grupos cerrados, como el caso de las mafias, excluyen a los *outsiders*; es decir, los beneficios que generan los vínculos entre los individuos que pertenecen a un mismo grupo están cerrados para quienes no son sus miembros. Tres son por lo menos las consecuencias negativas que puede generar el capital social, además de la exclusión, que vale la pena mencionar muy brevemente (Portes y Landolt 1996, Portes 1999: 256-259, Portes y Sensenbrenner 2001: 125-131)³⁵:

³⁵ Autores como Piselli sostienen, a nuestro juicio de manera equivocada, que quienes enfatizan los efectos negativos del capital social no los consideran en conjunto con los efectos positivos: «Es obvio que toda forma de capital social implica costos y beneficios que deben tomarse en cuenta. Pero considerar solo los aspectos negativos significa no establecer la perspectiva correcta» (Piselli 2003: 74). Un análisis de los textos de Portes nos permite verificar que, en efecto, él toma en cuenta el balance de ambos tipos de efectos. Su énfasis en los efectos negativos tiene la finalidad de remarcar que no pueden ser olvidados si se quiere finalmente estudiar el capital social y sus efectos de conjunto.

- *Reclamos excesivos a los integrantes del grupo:* los miembros exitosos son continuamente asediados por el resto, de modo tal que limitan el despliegue de las capacidades del miembro que comienza a destacar.
- *Restricciones a la libertad individual:* el alto nivel de control social restringe la libertad individual de los miembros. Al respecto, Coleman señala que las normas no solo facilitan ciertas acciones, sino que pueden limitar otras potencialmente beneficiosas al poner trabas a la creatividad y capacidad de innovación de los individuos (1988a: 23).
- *Normas niveladoras hacia abajo:* se presenta en aquellos grupos cuyo pasado está caracterizado por una discriminación exterior que bloquea su movilidad social ascendente, lo que genera un sentimiento de solidaridad grupal basado en la experiencia común de la adversidad. Bajo estas circunstancias, los casos de éxito individual son mal vistos porque socavan la cohesión del grupo, fundada en la imposibilidad del éxito.

En resumen, sin la inclusión del poder y, en consecuencia, de la potencial existencia de intereses incompatibles o conflictivos, es imposible comprender cuándo el capital social puede tener un impacto favorable y cuándo, por el contrario, puede promover el clientelismo, la dependencia política, la corrupción y la economía criminal (Triglia 2003b: 139). En otras palabras, la dimensión política permite comprender en qué condiciones específicas el capital social contribuye al desarrollo económico y a la democracia (De Filippis 2001: 789).

4. EL RETORNO A LAS REDES

The widespread preference for transacting with individuals of known reputation implies that few are actually content to rely on either generalized morality or institutional arrangements to guard against trouble. Granovetter (1985: 490).

A partir de que el capital social se populariza y difunde ampliamente con los estudios de Putnam, diversos autores lo han empleado para discutir distintas problemáticas de las sociedades contemporáneas. Para cumplir con este propósito, con frecuencia han elaborado, como ya se indicó, definiciones que en la mayoría de los casos son derivaciones de las examinadas en este capítulo. Así, por ejemplo, la perspectiva de Fukuyama, que busca identificar los factores que inciden en el desarrollo a partir de las diferencias institucionales entre países industrializados y aquellos que no han alcanzado ese nivel de desarrollo material, emplea el capital social desde un ángulo muy similar al de Putnam. En este

sentido, lo define como «el conjunto de valores o normas informales compartidas entre los miembros de un grupo, que permiten la cooperación entre los mismos» (1999: 36, 2003: 37). Por su parte, Durston lo considera «como el contenido de ciertas relaciones sociales –que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación–, que proporciona mayores beneficios a aquellos que lo poseen en comparación con lo que podría lograrse sin este activo» (2003: 147). Dentro de esta misma tradición putnamiana y recuperando la relevancia de las redes sociales, para Woolcock «el capital social se refiere a las normas y redes sociales que facilitan la acción colectiva»³⁶ (2000: 8, 2001: 13).

No obstante que en estas definiciones aún se percibe una fuerte influencia del enfoque Coleman-Putnam, también es cierto que varias de las críticas expuestas han empezado a tener efectos sobre los desarrollos posteriores. Al respecto, si bien en los primeros estudios de Fukuyama sobre el capital social la confianza es su sinónimo (1996: 45), a tal punto que indicadores de la existencia del primero sirven de igual modo para medir el segundo (1999: 44), más adelante se rectifica indicando que la confianza es un fenómeno que surge alrededor del capital social, pero que no es en sí mismo capital social (2000: 3). A pesar de esta indicación, todo su análisis posterior (2000: 3-16, 2003: 33-47) va a estar contaminado con su concepto ‘radio de confianza’, el cual se refiere al círculo de personas dentro de las cuales las normas de cooperación operan (2000: 4). Dicho de otra manera, a pesar de que realiza un esfuerzo para independizar el concepto de sus consecuencias, no lo logra plenamente y sigue atado a sus intuiciones más tempranas.

En contraste, existen autores dentro de esta misma tradición que son más enfáticos y radicales en este punto. Woolcock, por ejemplo, reconoce de manera explícita el problema del razonamiento tautológico en la definición de Coleman y Putnam expuesto anteriormente, e insiste en la necesidad de separar las fuentes del capital social de sus efectos. En consecuencia, si bien la confianza es un fenómeno interesante en sí mismo, debe ser tomada como un resultado del capital social, pero de ninguna manera como su sinónimo (2000: 9, 2001: 13).

No obstante, aún existen académicos que defienden la aproximación de Coleman, argumentando que las deformaciones teóricas y empíricas del concepto originadas a partir de los estudios de Putnam y Fukuyama se deben precisamente a que estos no consideran el carácter ‘situacional’ y ‘dinámico’ del enfoque de Coleman (Piselli 2003: 58-61, Bagnasco 2003: 104-111), es decir, a la virtud de ser justamente un concepto funcional. Es evidente que estas aproximaciones sufren de los mismos problemas definicionales que fueron tratados de manera extensa en la sección anterior.

³⁶ «Social capital refers to the norms and networks that facilitate collective action».

A pesar de la existencia de esta divergencia conceptual, las críticas vinculadas con los indicadores agregados de capital social han sido de tal magnitud que, para utilizar la frase de Trigilia, han llevado al concepto a un 'retorno a las redes', es decir, a la importancia de «volver a anclar al capital social en su concepción relacional originaria» (2003a: 17). De hecho, se ha vuelto muy popular la frase «*it's not what you know, it's who you know*» para referirse de manera sencilla a lo que es el capital social (Woolcock y Narayan 2000: 225). Por este motivo, resulta indispensable revisar los principales avances en este campo.

Recordemos que la propia definición de capital social de Coleman estaba hecha en función de los elementos de la estructura social. Ello originaba que los elementos socioestructurales de una red fueran los empleados para verificar la existencia de capital social. Esto se puede apreciar en la definición formulada por Portes, para quien «representa la aptitud de los actores para asegurarse beneficios en virtud de la pertenencia a redes u otras estructuras sociales» (1999: 248)³⁷. Para Coleman, las redes cerradas (*closure*) facilitan la creación de capital social debido a que favorecen el surgimiento de normas y sanciones (positivas y negativas), así como la confiabilidad de las estructuras sociales, lo que, a su vez, permite el surgimiento de obligaciones y expectativas (Coleman 1988a, 1988b, 1990).

Para entender lo que una estructura social cerrada significa utilicemos algunos ejemplos. Supongamos que existen tres individuos (A, B y C). Las relaciones que pueden existir entre ellos dependen de los intereses que cada uno tenga respecto a los recursos del otro. De este modo, se puede decir que nos encontramos frente a una estructura social cerrada cuando existen relaciones recíprocas entre todos y cada uno de los individuos (gráfico 4a)³⁸. Por el contrario, una estructura social no está cerrada si es que no existe relación entre algunos de los miembros (A y C en el gráfico 4b).

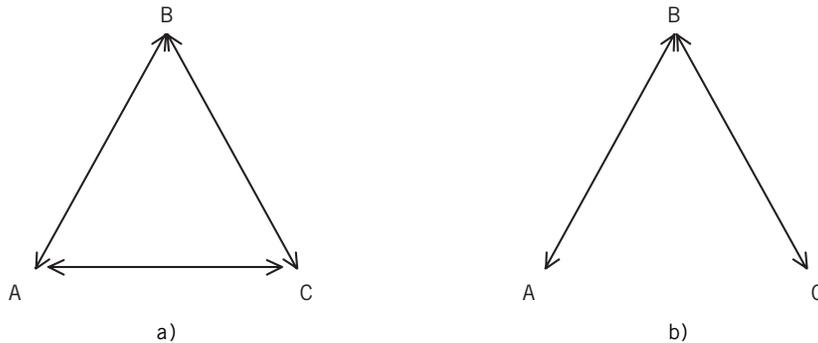
Esta concepción cerrada de la estructura social es luego recogida por Putnam, quien sostiene que se trata de una forma de capital social, a la que renombra como *bonding social capital*. En este sentido, mientras mayor densidad tenga la red, mayor será el capital social generado. ¿Por qué? Fundamentalmente porque, como ya fue mencionado, dicha densidad: i) incrementa los costos de conductas deshonestas; ii) fortalece la creación de sólidas normas de reciprocidad; iii) facilita la comunicación y el flujo de información sobre la confiabilidad de los individuos; y, iv) conserva los casos exitosos de colaboración que se convierten en un referente para la colaboración futura (Putnam 1993a: 173-174, 2000: 21). Sin embargo, y luego de la crítica recibida sobre los efectos potencialmente negativos

³⁷ Una definición similar es desarrollada por Glaeser, para quien capital social «*is a set of social attributes possessed by an individual –including charisma, contacts and linguistic skills– that increase the returns to that individual in his or her dealings with others*» (2001: 35).

³⁸ Burt (2000: 6) define una red cerrada, o densa, como aquella en la que todos están conectados de modo tal que ninguno de los integrantes de la red puede escapar de la percepción del resto.

Gráfico 4

ESTRUCTURAS SOCIALES CERRADAS Y ABIERTAS



Fuente: Coleman (1990: 314-315).

del capital social dentro de este tipo de estructura social, Putnam (2000: 23) sostiene que existe otra forma de capital social, a la que llama *bridging*³⁹, cuyo principal atributo, como su propio nombre lo señala, es la construcción de 'puentes' entre diversos grupos sociales. Este tipo de capital, a diferencia del *bonding*, que promueve la mirada hacia dentro del grupo, puede contribuir con la generación de reciprocidad e identidades más amplias (Ibíd.: 23)⁴⁰.

En esta misma línea -aunque no expuesto de manera explícita-, para Fukuyama, la densidad dentro de las estructuras sociales también puede traer sus propios problemas, como lo evidencian el «facilismo» y la corrupción de algunas sociedades (Fukuyama 2003: 38, 41). En este sentido, este tipo de capital social debe complementarse con la existencia de 'radios de confianza' amplios, concepto que tiene semejanzas con el capital social *bridging* de Putnam. Como se puede deducir de la exposición de estos autores, el capital social no es exclusivo de una forma particular de estructura social sino que, por el contrario, cada una de estas lo promueve mediante distintos usos. Así, por ejemplo, la principal virtud de una estructura social cerrada y densa es que promueve la reciprocidad específica y la

³⁹ De acuerdo con Woolcock (2000: 10) y con el propio Putnam (2000: 446), el acuñamiento de los términos *bonding* y *bridging* fue realizado por Gittel y Vidal (1998: 10).

⁴⁰ Robinson y Robinson (2002) hacen notar el problema de las analogías que han surgido producto de la división del capital social en dos: por un lado, es un pegamento que mantiene unida la estructura social (*bonding*); y, por otro, es un aceite que lubrica dichas relaciones (*bridging*). Estos autores se preguntan cómo es que una misma cosa puede desempeñar funciones contradictorias: lubricar y pegar.

solidaridad entre sus miembros. En contraste, el *bridging* es útil para el acceso a activos externos y para la difusión de información (Putnam 2000: 22).

Teniendo en cuenta la estrecha relación entre el concepto capital social y el de redes, no es casual que el desarrollo teórico del primero esté influenciado por el del segundo. Así, la forma *bridging* del capital social y su utilidad para acceder a información y recursos externos a la red a la que uno pertenece es deudora de los estudios sobre la fortaleza de los lazos débiles (*strength of weak ties*) de Granovetter. De acuerdo con este autor, los lazos débiles que puede tener un individuo sirven como ‘puentes’ de conexión entre dos o más grupos, y son estas conexiones las que finalmente promueven la integración social, pues se extienden más allá de los círculos de interacción inmediata del individuo. En su ausencia, el sistema social sería fragmentado e incoherente (1983: 202, 220).

La valoración de ambos tipos de redes sociales dentro de la teoría del capital social también tiene una clara influencia de Granovetter, quien argumenta que si bien los ‘lazos débiles’ dan el acceso a la información y a otros recursos más allá de los disponibles en el círculo social del individuo, los ‘lazos fuertes’ promueven la asistencia entre personas y son accesibles de manera más sencilla e inmediata (Ibíd.: 209)^{41,42}. En contraste, desde una perspectiva más crítica, Burt considera que la forma de las redes sociales que se constituye en capital social no es la estructura cerrada como la de Coleman (2000: 67), pues esta produce contactos redundantes. Por el contrario, el individuo que se convierte en el puente de ambas redes (aprovechando los vacíos estructurales) posee capital social en la medida en que controla el flujo de información y de influencias y, por tanto, se beneficia del acceso y del momento en el que los recibe (2000: 8-12).

En esencia, los vacíos estructurales de Burt son muy similares a los lazos débiles de Granovetter. De hecho, ambos se refieren al mismo fenómeno: la existencia de puentes entre redes que facilitan el acceso a información para el beneficio del individuo que la recibe (Lin 2001: 70-71).

El gráfico 5 permite ilustrar mejor a lo que nos referimos. Los tres grupos de puntos que aparecen constituyen la representación de redes distintas. Mientras mayores relaciones existen al interior de cada una de ellas (más líneas salen y llegan a un mismo individuo), esta red será más cerrada, en la terminología de Coleman. Ahora bien, los lazos débiles, o

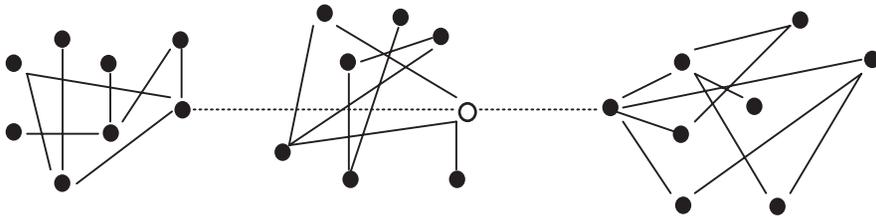
⁴¹ La equivalencia entre *bonding-bridging* y *strong-weak ties* es recalada por Edwards (1999: 6).

⁴² Pizzorno (2003: 30-32), claramente influenciado por los estudios de Granovetter, divide el capital social en dos: el de solidaridad y el de reciprocidad. El primero se caracteriza por la existencia de relaciones sociales duraderas que se establecen dentro de grupos fuertes y cohesionados. Ello genera una confianza interna así como externa, en cuyo caso los actores externos a la red se vinculan con los del interior de la misma por la percepción de confianza que dicha agrupación refleja. El segundo, por el contrario, se caracteriza por la existencia de lazos débiles, donde opera, más que una solidaridad de grupo, la reciprocidad y el intercambio de ‘favores’, bajo un mecanismo similar a la hoja de créditos de Coleman.

puentes, son aquellos que se trazan entre redes, como aquella relación entre el círculo que no tiene color y las otras dos redes. Si esta relación no existiera, lo que se produciría sería un ‘vacío estructural’ en la terminología de Burt; sin embargo, dado que efectivamente existe, dicho individuo tendría mayor capital social puesto que no solo podría acceder a las otras redes, sino que se convertiría en el filtro de estas para con la red a la que pertenece.

Gráfico 5

LAZOS FUERTES, LAZOS DÉBILES Y VACÍOS ESTRUCTURALES



Fuente: Lin (2001: 70).

Para complementar estas reflexiones, Lin desarrolla el concepto de capital social a partir de sus estudios de redes, adoptando una visión más general y sosteniendo que tanto los lazos fuertes como los débiles tienen una razón de ser y, por tanto, son portadores de un valor especial dentro del paradigma del capital social. En este sentido, el primer tipo de lazo sirve para sostener las acciones orientadas a mantener los recursos que existen dentro de una red. Para lograrlo, estos lazos se basan en el sentimiento, la confianza y el compartir un mismo estilo de vida, de modo tal que las relaciones sociales cercanas se constituyen en una condición necesaria para acceder a este capital social. Sin embargo, esta no es la única forma de red que fomenta el capital social. Además de la motivación de mantener los recursos actuales, fuente del comportamiento que promueve el surgimiento de ‘lazos fuertes’, existe la motivación instrumental por acceder a recursos distintos de los que existen en la red. Para este tipo de conducta, los ‘lazos débiles’ son indispensables, en la medida que permiten el acceso a recursos que se localizan por encima o por debajo de la posición en la que se encuentra el individuo dentro de la pirámide social. Como resulta evidente, en contraste con los primeros, estos últimos se caracterizan por menores grados de intimidad, intensidad, contacto y de obligaciones (2001: 66-68), y constituyen lo que Burt (1997: 340) ha llamado ‘oportunidades de intermediación’ (*brokerage opportunities*).

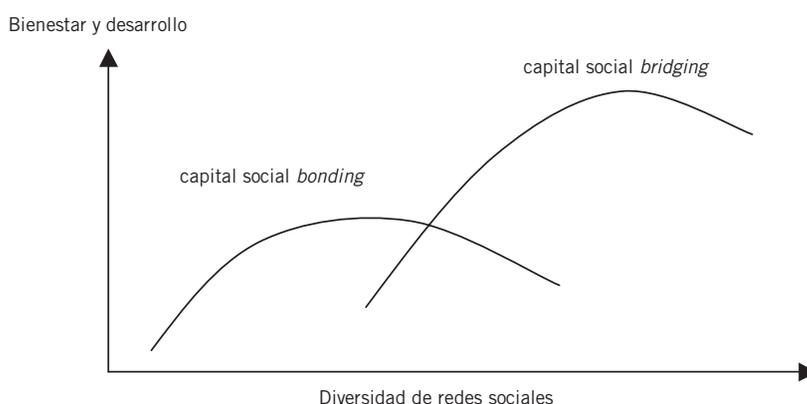
Finalmente, a partir de los estudios de redes se puede rescatar lo que algunos han llamado la ‘dimensión perdida’ dentro de la estructura social que es importante para la comprensión de cómo se forma el capital social. En efecto, Lin ha puesto especial énfasis en la dimensión vertical y piramidal –algo ausente en Coleman y Putnam– de la estructura social en la

que actúan los individuos. Esta dimensión vertical ayuda a comprender que aquellos con posición más alta, es decir, los que suelen poseer más recursos económicos (riqueza), políticos (poder) y sociales (reputación y contactos) dentro de la estructura social, tienen mayores ventajas que aquellos que se encuentran debajo (2001: 62-64). Woolcock se encarga de introducir dentro del vocabulario putnamiano del capital social esta dimensión, bajo la denominación de capital social *linking*. Con este nuevo componente de la estructura social, Woolcock reconoce el hecho de que muchas veces las personas que se encuentran en el segmento más bajo de la pirámide sufren de exclusión y falta de poder, por lo que las políticas de desarrollo deben incluir medidas para superar esta brecha (Woolcock 2000: 10, Narayan 1999).

Es evidente que la incorporación del aparato analítico de las redes y sus diversas tipologías en el análisis del capital social también ha encontrado acogida en el ámbito de los estudios de desarrollo. En efecto, el capital social *bonding* -o las estructuras cerradas- sirve para hacer frente a los desafíos de la pobreza, ya que permite, ante la ausencia de recursos económicos, crear círculos de responsabilidad compartida (ver gráfico 6). A medida que el bienestar de las personas mejora, estas tratarán de separarse de estos lazos comunitarios, en búsqueda de redes más diversas que sean portadoras de oportunidades económicas más prometedoras (Woolcock 1999: 10; Woolcock y Narayan 2000: 232).

Gráfico 6

CAPITAL SOCIAL Y DESARROLLO



Fuente: Woolcock (1999: 10).

Si bien el estudio del capital social a partir de las redes constituye un valioso intento por superar las críticas metodológicas del enfoque de Putnam, el problema con este 'retorno a

las redes' es que, en el camino de regreso, y todavía bajo la influencia de la conceptualización de Coleman, se asume que el capital social es un sinónimo de las redes o, para ponerlo en términos más coloquiales, es un equivalente de las relaciones que posee un individuo o conjunto de individuos⁴³. Ello no es así, como lo expone claramente Piselli:

Capital social y redes sociales resultan estrechamente ligados, pero es oportuno distinguirlos conceptualmente. Las redes sociales pueden considerarse desde el punto de vista de las características morfológicas (amplitud, densidad, etc.), desde el punto de vista de la naturaleza de los lazos (parentesco, amistad, vecindad) y desde el punto de vista de los contenidos que transitan en la relación (materiales y simbólicos), con valencia positiva (constituyen recursos para el individuo) y valencia negativa (constituyen las limitaciones). El capital social, en cambio, está incorporado en las relaciones sociales, de las que no puede prescindir, pero con las que no se identifica [...] se refiere solo a los recursos de los que se apropia el individuo, a través del apoyo y la activación de relaciones (2003: 61).

Dentro del ámbito académico, existen autores que no han dejado de considerar en sus análisis la dimensión de los recursos incluidos en las estructuras de redes. Para Lin, por ejemplo, «capital social son los recursos entroncados en las redes sociales, a los que pueden acceder los actores para realizar acciones»⁴⁴. De manera más específica, su perspectiva está orientada a analizar las redes sociales en las que se encuentra el capital social, y cómo distintas características de una red sirven para que el individuo pueda obtener un retorno, que no es otra cosa que el resultado del acceso a estos recursos. En esta misma dirección, aunque en un grado de desarrollo menor, se encuentra la aproximación de Foley *et al.* al tema del capital social. Si bien estos autores no establecen su propia definición, coinciden en que enfocarse en normas y actitudes como la confianza y la reciprocidad no es un camino analítico muy prometedor (2001: 280). Por este motivo, y al igual que Lin, consideran que el concepto debe servir para centrarse en el examen de los recursos que existen dentro de una red así como en el acceso a los mismos (Ibíd.: 277)⁴⁵.

En conclusión, el énfasis de esta teoría, al menos desde el punto de vista académico, se encuentra en los recursos disponibles para el individuo en una red u otra estructura social, así como en la forma en cómo se accede a dichos recursos y a los beneficios que le significan. El concepto de capital social, por lo tanto, ha recorrido una suerte de 'camino de

⁴³ De ahí la insistencia de Putnam sobre la equivalencia entre redes y capital social en sus más recientes trabajos: «*We describe social networks and the associated norms of reciprocity as social capital, because like physical and human capital (tools and training), social networks create value, both individual and collective, and because we can 'invest' in networking. Social networks, however, not merely investment goods, for they often provide direct consumption value (...) the single most common finding from a half century's research on the correlates of life satisfaction in countries around the globe is that happiness is best predicted by the breadth and depth of one's social connections*» (2002: 8).

⁴⁴ «*Resources embedded in social networks accessed and used by actors for actions*» (Lin 2001: 25).

⁴⁵ En contraste, para Burt (1997: 339, 2000: 2-3), el término capital social sigue siendo una metáfora, y es útil en la medida en que se refiere a las ventajas derivadas de las oportunidades para mejorar el resultado de la acción de un individuo dependiendo de si desempeña algún papel de intermediador entre dos redes sin mayor comunicación entre ellas.

regreso' hacia su principal fuente de elaboración conceptual: Pierre Bourdieu. Por este motivo, resulta indispensable conocer sus principales planteamientos.

5. REDESCUBRIENDO A BOURDIEU

The social world is accumulated history, and if it is not to be reduced to a discontinuous series of instantaneous mechanical equilibriums between agents who are treated as interchangeable particles, one must reintroduce to it the notion of capital and, with it, accumulation and all its effects (Bourdieu 2001: 96).

Bourdieu es el primer autor que se dedica a definir de manera sistemática el capital social. Más aún, su análisis probablemente «sea en el plano teórico el más elaborado entre los que introdujeron la expresión en el discurso sociológico contemporáneo» (Portes 1999: 245). Sin embargo, y marcando la primera diferenciación con las aproximaciones intuitivas, el capital social en Bourdieu es parte de una teoría social más amplia, cuyo desarrollo escapa a los límites de la apretada síntesis que a continuación se presenta.

Para el sociólogo francés capital significa trabajo acumulado. Este trabajo, al ser apropiado por un agente o grupo de agentes, les permite poseer la energía social en la forma de trabajo directo o redefinido. En este sentido, el capital es dos cosas. Por un lado es *vis insita*, o la fuerza inscrita en las estructuras objetivas y subjetivas de la realidad; y, por otro, es *lex insita*, o el principio que se encuentra detrás de las regularidades inmanentes del mundo social. Es decir, el capital está en la misma estructura de la sociedad porque constituye una de las más importantes restricciones que gobiernan el funcionamiento del mundo: toma tiempo en acumularse y tiene la capacidad de reproducirse a sí mismo o en forma expandida. De este modo, poseer o no capital va a condicionar la oportunidad de que una acción o práctica sea exitosa. Esto hace que, en síntesis, el funcionamiento del mundo social no sea como el de una ruleta, en la que el resultado de un juego es independiente del anterior: al poder acumularse y reproducirse el capital, la posición que un individuo pueda tener el día de mañana está en función de la que tiene hoy (Bourdieu 2001: 96-97).

Siguiendo con el razonamiento del autor, el hecho de que el capital esté inscrito en el propio mecanismo de funcionamiento de la sociedad hace necesario que se reintroduzca su concepto desde una perspectiva más amplia que la reconocida por la teoría económica, la cual lo ha reducido al universo del intercambio mercantil, orientado de manera objetiva o subjetiva a la maximización de beneficios. El problema con dicha representación del capital es que aquellas relaciones que escapan a esta esfera son consideradas como no económicas, con lo cual se deja de lado el análisis de las formas de intercambio que permiten la

'transubstanciación' del capital material en sus formas inmateriales, como el capital simbólico, cultural y social. Para cubrir estas deficiencias, Bourdieu propone una teoría general de la economía de las prácticas, que pueda establecer las leyes según las cuales las distintas formas de capital se transforman entre sí (Bourdieu 2001: 97)⁴⁶.

Teniendo en cuenta la teoría general de la economía de las prácticas que este autor busca crear, el capital social es definido, dentro de ella, como⁴⁷:

El agregado de los recursos actuales y potenciales que están ligados a la posesión de una red durable basada en relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento y aceptación mutua, red que provee a cada uno de sus miembros del respaldo del capital colectivo, una especie de credencial que les permite emplear ese capital de diversas maneras⁴⁸.

Esta definición, como el mismo Bourdieu (2001: 109) lo reconoce, no nace de una analogía con el capital económico⁴⁹, sino de la constatación empírica de que dos individuos, con un stock de capital económico y cultural semejante, obtienen resultados muy desiguales, cuando, por ejemplo, buscan empleo, y las únicas diferencias, entre otras, están en función de las relaciones, pertenencia a una familia o a una agrupación que cada uno de ellos tiene. Aun cuando se podría tener una idea intuitiva del concepto si se piensa en términos de lo que en el lenguaje cotidiano se denomina 'relaciones' (Bourdieu 2000a: 56), 'conexiones', 'contactos' o, desde una perspectiva grupal, 'alianzas' (Bourdieu 2000b: 62), su análisis va más allá de los simples contactos o de las redes. Por lo tanto, para entender con precisión la definición de este autor, debemos analizar sus principales componentes.

Cuando releemos la definición de Bourdieu, encontramos que el capital social no es equivalente a las relaciones que un individuo posee. Más bien, es el agregado de recursos actuales y potenciales que están vinculados a una red, y que le permiten al individuo emplearlos como 'crédito'. Estos recursos están compuestos por las otras formas de capital existentes: económico, cultural y simbólico. Bourdieu hace referencia explícita al término 'recursos potenciales' para resaltar el hecho de que no es necesario que los recursos hayan

⁴⁶ Vale la pena mencionar que Bourdieu era consciente de que se trataba de un terreno inexplorado y que, por consiguiente, se trata de un tema sumamente complejo y difícil, donde aún hay mucho que investigar en lo concerniente a las leyes de reconversión de las formas de capital (Bourdieu 2000a: 56-59).

⁴⁷ Aunque es cierto que en Bourdieu (2001: 105) también existe esta dimensión grupal del concepto: «*The institutionalized delegation, which ensures the concentration of social capital, also has the effect of limiting the consequences of individual lapses by explicitly delimiting responsibilities and authorizing the recognized spokesmen to shield the group as a whole from discredit by expelling or excommunicating the embarrassing individuals*».

⁴⁸ «*Social capital is the aggregate of the actual or potential resources that are linked to possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition –or in other words, to membership in a group– which provides each of its members with the backing of the collectivity-owned capital, a 'credential' that entitles them to credit in the various senses of the word*» (Bourdieu 2001: 103).

⁴⁹ A pesar de que así lo sostenga Smart (1993: 391).

sido empleados por el individuo para que sean considerados capital social. De hecho, basta que puedan ser utilizables en algún momento, es decir, que se encuentren dentro de la red social a la que pertenece el individuo y que se les ‘pueda echar mano’ en caso de necesidad. Igualmente, no se trata de cualquier relación entre personas. Por el contrario, Bourdieu hace referencia a redes que tienen una característica claramente distinguible: son durables y están basadas en relaciones institucionalizadas de aceptación y reconocimiento mutuo⁵⁰.

Teniendo en cuenta lo dicho, el capital social poseído por un individuo dependerá tanto del tamaño de la red de conexiones que puede efectivamente movilizar, como del volumen de capital (económico, cultural o simbólico) que cada uno con los que está conectado posee por derecho propio (Bourdieu 2001: 103). Este punto debe ser tomado con sumo cuidado, pues teorizaciones posteriores, excesivamente influidas por la aproximación intuitiva, equiparan, como vimos en la sección anterior, el capital social con las redes sociales. Incluso autores que han pretendido interpretarlo señalan que para Bourdieu el capital social está compuesto por dos elementos: la relación social que permite acceder a los recursos, y el monto y la calidad de dichos recursos (Portes 1999: 245, Foley *et al.* 2001: 277-279)⁵¹. Con el análisis de la definición queda claro que para Bourdieu capital social no es equivalente a redes sociales: el capital social son los recursos a los que un individuo puede acceder a través de las redes sociales que mantiene y, si bien dichas redes influyen en el capital social al convertirse en las rutas de acceso a este, no son sinónimos ni términos equivalentes o intercambiables.

Sin embargo, en el punto menos claro de la argumentación del autor, posteriormente señala que el capital social es parcialmente irreductible a las otras formas de capital que el individuo o sus conexiones poseen (Bourdieu 2001: 103), lo cual crea la duda de si el capital social finalmente son solo los recursos o si, adicionalmente, se debe incluir las redes mediante las cuales accede a dichos recursos. Afortunadamente, el instrumental teórico propuesto por Bourdieu es suficiente para poder resolver esta aparente contradicción. En este sentido, basta analizar las siguientes afirmaciones:

⁵⁰ En esta misma línea, Piselli sostiene que no todas las relaciones sociales forman parte del capital social. Por ejemplo, están excluidas las relaciones de intercambio, las de mero encuentro de personas que no continúan su relación y las de hostilidad, explotación y de conflicto en general porque no necesitan ser reconocidas por la identidad del otro y/o porque tratan de anular la identidad del otro, sustrayéndole componentes (Piselli 2003: 23-24). Con respecto a las relaciones de conflicto, la autora las excluye debido a que dentro de su concepción teórica (de influencia claramente colemaniana) se excluyen las relaciones que puedan generar conflicto y resultados negativos para la sociedad. Claramente, y como mencionamos anteriormente, esta no es la concepción de Bourdieu, que está basada en una «sociología del conflicto». Como veremos, la concepción «integracionista» de Coleman y el sesgo a evidenciar solo los aspectos positivos generados por el capital social han estado sujetos a varias críticas.

⁵¹ Más aún, autores como Smart (1993: 391) señalan, erróneamente, que para Bourdieu el capital social incluye las obligaciones, las ventajas de las conexiones o posición social y la confianza. En primer lugar, por lo que hemos visto hasta el momento, la definición de Bourdieu es más clara y precisa que la interpretación de Smart. Por otro lado, Siisiäinen (2000: 13-19) ha demostrado que la confianza no encaja dentro del esquema analítico de Bourdieu.

Volviendo al capital social, construir este concepto es producir el instrumento para analizar la lógica según la cual esta especie particular de capital se acumula, transmite, reproduce; el instrumento para comprender cómo se transforma en capital económico y, a la inversa, el coste del esfuerzo que supone convertir el capital económico en capital social; el instrumento para comprender la función de instituciones como los clubes o, simplemente, la familia, principal ámbito de la acumulación y transmisión de esta especie de capital (Bourdieu 2000a: 57).

La empresa basada en el capital social ha de asegurar su propia reproducción mediante una forma específica de trabajo (inaugurar monumentos, presidir obras de beneficencia, etc.) que supone un oficio –y, por tanto, un aprendizaje– y un gasto de tiempo y energía (Bourdieu 2000a: 58).

A la luz de lo anterior, queda claro que para Bourdieu el capital social efectivamente son los recursos a los que se puede acceder a través de las redes sociales que un individuo posee. La forma como el concepto es definido es incontrovertible. Sin embargo, la sola cuantificación de estos recursos resulta estéril si no se estudian, de manera simultánea, las prácticas sociales mediante las cuales se accede a ellos. Esto conduce a que el capital social sea, como ya se ha mencionado, parcialmente irreductible a los recursos que se poseen directa o indirectamente. No obstante, tampoco puede ser independiente de ellos, porque las relaciones en las que estos recursos se encuentran inscritos presuponen el reconocimiento mutuo y, con ello, el reconocimiento de cierta homogeneidad entre los que se relacionan (Bourdieu 2001: 103).

Por consiguiente, esta combinación de recursos y prácticas hacen que el capital social de Bourdieu deje de ser una definición para convertirse en una herramienta conceptual, en parte de una teoría más amplia sobre el desarrollo del hombre en sociedad. En sus propios términos: «intento construir definiciones rigurosas, que no sean meros conceptos descriptivos, sino instrumentos que permitan construir cosas que no se veían antes» (Bourdieu 2000a: 56).

Teniendo en mente esta caracterización del capital social que hace el sociólogo francés, es necesario prestar atención a dos puntos. El primero de ellos son los recursos mismos que lo constituyen, ya sean fácilmente cuantificables, como el capital económico, o no, como el capital simbólico y el cultural. El otro son las redes durables basadas en las relaciones de reconocimiento mutuo, lo que permite estudiar qué prácticas se realizan para mantener y reproducir estas relaciones y, en última instancia, cómo todos estos factores caracterizan el acceso al capital social.

Desde esta perspectiva, en la medida en que se busca estudiar tanto recursos como prácticas, la conclusión metodológica reviste una especial importancia: el análisis empírico no puede basarse exclusivamente en técnicas cuantitativas que busquen medir el capital social o la densidad de las redes donde este se encuentra inscrito, sino en técnicas cualitativas que nos lleven a comprender las prácticas sociales y los intercambios simbólicos que permiten mantener y reproducir dichas redes.

En este sentido, conviene mencionar que para Bourdieu las redes sociales en las que se encuentra inscrito el capital social no son un regalo natural, sino más bien el producto de los interminables esfuerzos de asociación que los individuos efectúan para asegurarse el acceso a los beneficios materiales y simbólicos. Es decir, el esfuerzo realizado es el producto de estrategias conscientes o inconscientes de inversión orientadas a garantizar el acceso a recursos que existen en una estructura social. Dentro de estos esfuerzos de asociación, los ritos y los intercambios simbólicos son imprescindibles en la medida en que su objetivo es reproducir y fortalecer los lazos que permiten el acceso al capital social. En otros términos, estos ritos buscan transformar relaciones esporádicas o contingentes, en vínculos que estén impregnados de obligaciones subjetivas durables (como el sentimiento de gratitud, respeto o amistad) o garantizadas institucionalmente (derechos). En conclusión, las redes no son naturales, sino más bien son el producto de estrategias de inversión de individuos que buscan garantizar su acceso a determinados recursos. Para lograr este propósito, los intercambios simbólicos ayudan a crear un tipo de solidaridad grupal que transforma las relaciones esporádicas en relaciones durables basadas en el reconocimiento mutuo y, con ello, de homogeneidad. En otras palabras, el beneficio económico o no económico obtenible (dado a través del acceso al capital social) mediante la membresía a un grupo es la base de la existencia de dicho grupo, lo cual no solo se presenta entre personas de los estratos socioeconómicos más altos, sino en toda la pirámide social, incluso en los menos favorecidos, continuamente amenazados por la declinación social y económica (Bourdieu 2001: 103-104).

6. CAPITAL SOCIAL: LUCES Y SOMBRAS DE UN CONCEPTO

Rara vez las palabras que precisan lo esencial de un término relevante son más fáciles de definir que éste (Savater 2003: 10).

It is crucial to open up the academic debate about the economy to include a genuinely social perspective and to set the interactions of real people at its center (Granovetter y Swedberg 2001: 1).

El capital social, como bien señala Portes, se ha convertido en uno de los aportes más populares que la teoría sociológica ha realizado en los últimos tiempos (1999: 243). Sin embargo, este hecho también ha generado serios problemas en torno de la definición del concepto. En efecto, haberlo empleado como un instrumento teórico para explicar problemáticas que corresponden a distintas Ciencias Sociales, ha producido la proliferación de distintas acepciones del término, con frecuencia opuestas y contradictorias tanto en lo que concierne a los supuestos empleados como a las implicancias obtenidas. De hecho, cada una de estas disciplinas, que parten de concepciones del comportamiento humano disími-

les, con metodologías y supuestos diversos, ha incluido en su arsenal de herramientas analíticas al capital social. Al hacerlo, no solo lo han adaptado y redefinido para que sea consistente con el resto de su corpus teórico y conceptual, sino que lo han empleado para fines distintos. Como resultado de este proceso, en la actualidad, el capital social se encuentra en un estado en el que bien podría ser empleado prácticamente en cualquier análisis que involucre al individuo y su desarrollo en sociedad. De ahí la imprecisión y ambigüedad conceptuales que hemos reconstruido a lo largo de este capítulo, que son la fuente de su excesivo nivel de generalidad y de la vana pretensión de querer explicar todo tipo de problemática social⁵².

Detengámonos brevemente a examinar las diversas aproximaciones que cada una de las disciplinas ha realizado con respecto al capital social.

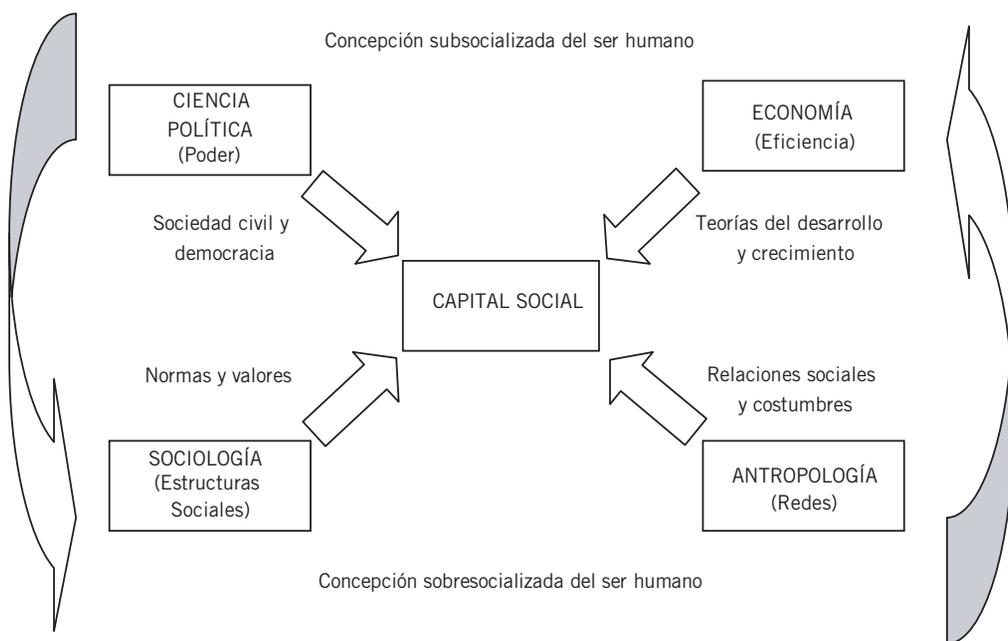
La Sociología, que fue la primera en sistematizarlo, se ha aproximado al concepto buscando explicaciones sobre las consecuencias que tienen en el comportamiento humano las normas y valores que producen los individuos para lograr una vida en común. Para lograr este propósito su enfoque se ha concentrado, primordialmente, en el análisis de las estructuras sociales (ver gráfico 7). Por su parte, la Antropología, disciplina que hasta el momento, por lo menos de manera directa, es la que menos se ha involucrado con el concepto⁵³, ha empleado el instrumento de las redes para aproximarse al capital social a través de las relaciones sociales y las costumbres con las que actúan cotidianamente los individuos en sus comunidades. En contraste, la Ciencia Política, desde una perspectiva que privilegia el análisis de las estructuras de poder, ha hecho uso del capital social como una herramienta teórica que le permita comprender con mayor profundidad las consecuencias del dinamismo y características de la sociedad civil sobre el funcionamiento de la democracia. Finalmente, la Economía, con su paradigma de la eficiencia, lo ha empleado con el fin de lograr una mejor comprensión de los determinantes que afectan el desarrollo económico de los países o regiones. Como vemos, temáticas tan diversas como la sociedad civil, la democracia, el desarrollo económico, las normas, los valores y las costumbres han convergido en torno del mismo concepto, a partir de vectores de análisis tales como el poder, la eficiencia, las redes y las estructuras sociales.

⁵² Este problema no es exclusivo de este concepto. Términos como 'globalización' sufren inconvenientes similares. Para un análisis de este término ver, por ejemplo, Laïdi (1997).

⁵³ De manera indirecta, como veremos posteriormente, los miembros de otras disciplinas, en particular de la Sociología, han empleado en su estudio del capital social material conceptual diverso que proviene originalmente de la Antropología.

Gráfico 7

INFLUENCIA MULTIDISCIPLINARIA EN EL CONCEPTO 'CAPITAL SOCIAL'



Fuente: elaboración propia.

Cada una de estas ciencias parte de una serie de supuestos sobre el comportamiento humano, que son los que van a determinar las distintas conceptualizaciones del capital social. Si bien este tema merecería una sección completa, basta mencionar que en los extremos de estas concepciones se encuentran, por un lado, la visión subsocializada⁵⁴ del hombre y, por el otro, la concepción sobresocializada⁵⁵ del hombre. Como se puede apreciar en el gráfico anterior, la Economía y la Ciencia Política, esta última en su corriente liberal, parten de una concepción subsocializada del hombre, mientras que la Sociología y la Antropología tradi-

⁵⁴ Bajo la concepción subsocializada, el ser humano es percibido como aislado, que no sufre mayor influencia de las relaciones sociales ni de la estructura social, pues busca sus metas de manera independiente. Más aún, se supone un comportamiento racional basado en la búsqueda del interés personal (Granovetter 1985: 481-483, Coleman 2000: 13-15).

⁵⁵ La concepción sobresocializada del ser humano parte de que el comportamiento del individuo es muy sensible a las normas desarrolladas por consenso dentro del grupo. En este sentido, su motor de acción está determinado por la obediencia a las mismas, aprendida desde la infancia a partir del proceso de socialización del niño. Por esta razón, dicha obediencia no es percibida como una restricción o limitación al accionar individual (Granovetter 1985: 483, Coleman 2000: 14).

cionalmente han estado ligadas a una concepción sobresocializada del hombre⁵⁶. A la luz de lo anterior, es más fácil comprender las razones por las cuales el concepto de capital social no ha podido encontrar una definición consensual, pues los grandes paradigmas de las disciplinas que lo utilizan presentan a su vez contenidos y supuestos diferentes, que algunas veces son simplemente irreconciliables.

Ahora bien, la combinación misma de las palabras ‘capital’ y ‘social’ no está libre de connotaciones que agregan un mayor grado de dificultad a su comprensión. En primer lugar, el capital es un fenómeno social. La razón por la cual se requiere de su empleo explícito es porque la *main stream* de la teoría económica lo ha convertido en un término vaciado de dicho contenido y limitado a las propiedades físicas de ciertos recursos. Por ello, es necesario su empleo conjunto sobre todo en una época en la que existe una creciente conciencia de que la solución a los grandes problemas mundiales debe incluir en su diseño ingredientes ‘no económicos’. Sin embargo, el capital es social por naturaleza y no es otra cosa que el producto específico de un período histórico en el que opera el capitalismo (Fine 2001: 28-33).

Por otro lado, emplear el término capital –y esto se observa desde los usos intuitivos del término hasta los más elaborados– corre el riesgo de que, por la analogía con el capital económico, se traspase mecánicamente las características del capital físico al capital social. Como señala Cohen, en el primer caso es posible realizar la agregación porque lo acumulado en un contexto puede ser luego empleado en otro. Esto es factible porque, adicionalmente, puede ser expresado en una unidad común y que es confiable, el dinero, y porque existe un marco institucional para el intercambio, el mercado. Sin embargo, esto no ocurre en el caso del capital social, dado que no existe una unidad común, ni menos todavía un marco institucional uniforme (1999: 220-221). Asimismo, las relaciones impersonales son factibles en el intercambio económico porque el dinero en el mercado sustituye las comunicaciones directas y la coordinación e integración de acciones. No obstante, en

⁵⁶ Evidentemente, decir que, por ejemplo, la Sociología ha partido, exclusivamente, de una concepción sobresocializada del hombre o que el fundamento de toda la ciencia económica se encuentra en una visión subsocializada del ser humano, sería un error. Existen muchos economistas y sociólogos que se han separado de esta división para buscar explicaciones más satisfactorias a sus objetos de estudio. Por ejemplo, Granovetter (1985) y la Sociología Económica tienen como objeto de estudio la influencia de las estructuras sociales en el comportamiento económico del ser humano. Para enfrentarse a ello, las concepciones extremas que hemos visto no son adecuadas pues, en este caso, lo que está detrás de la temática de estudio es cómo las relaciones sociales y las estructuras que se derivan de las mismas influyen y condicionan el comportamiento económico (interesado). Por lo tanto, este enfoque implícitamente reconoce que el individuo, como ser social, puede buscar, aunque no exclusivamente como lo supone la concepción subsocializada, su interés personal; no obstante, el contexto que lo rodea es importante en la medida en que forma parte de sus consideraciones al momento de tomar una decisión sobre la acción que va a realizar. Un ejemplo más inclinado a la concepción subsocializada, aunque reconociendo cierta influencia de la estructura social en el comportamiento humano, es la teoría sociológica de Coleman (1990), basada en el principio de la elección racional (*rational choice*) como motor de acción del individuo, y del individualismo metodológico como herramienta para comprender las estructuras sociales a partir de la agregación de estos individuos. Estos ejemplos, sin embargo, no son una limitante para afirmar que, a grandes rasgos, cada una de las ciencias tratadas ha adoptado las visiones del ser humano mencionadas arriba.

el ámbito social, las relaciones personalizadas son necesarias porque establecen la base de las relaciones sociales, las que por definición son específicas y basadas en un contexto. Es decir, no pueden ser transferidas a otros ni ser aplicadas en otros contextos (Ibíd.: 221).

Vinculado con lo anterior se encuentra el tema de la agregación. La inexistencia de una unidad común en la que se pueda expresar el capital social, así como la existencia de relaciones de poder y conflicto, nos llevan a concluir que la agregación es incorrecta. Ello no quiere decir, sin embargo, que el capital social no pueda ser representado para una colectividad. Como Bourdieu y Coleman mencionaban, existen formas institucionalizadas de delegación del capital social, que permiten a la colectividad su concentración en su o sus representantes. La paradoja de esta delegación radica en que en ella también se encuentran la semilla de la arbitrariedad, la de la corrupción y la de la concentración de poder en perjuicio de la propia colectividad (Coleman 1990: 311, Bourdieu 2001: 105). En este contexto, adquiere una especial relevancia el tema de la democracia, pues en el fondo todo depende de si los mecanismos institucionalizados de delegación de capital social son democráticos y contribuyen a asegurar el beneficio del conjunto, o si, por el contrario, los beneficios se concentran en un reducido número de personas.

Ahora bien, si no existe una unidad común en qué expresar el capital social, entonces, ¿es factible su medición? La respuesta es que ello no es posible en términos cuantitativos. Es decir, el capital social no puede estudiarse adecuadamente mediante indicadores del número de organizaciones, encuestas sobre confianza, entre otros. El uso de indicadores indirectos, como ya fue mencionado, tiene el problema de que pueden ser otros efectos los que están siendo capturados por esa forma de aproximarse al tema. Como bien señala Arrow: *The concept of measuring social interaction may be a snare and a delusion. Instead of thinking of more and less, it may be more fruitful to think of the existing social relations as a preexisting network into which new parts of the economy (for example, development projects) have to be fitted* (2000: 4).

Por esta razón, los avances teóricos sobre el tema han llevado al concepto hacia un ‘retorno a las redes’, lo que no significa que ambos términos sean sinónimos. Como el análisis de Bourdieu nos ha mostrado, el capital social está compuesto por los recursos que están disponibles para un individuo dentro de una red, pero no son independientes de esta. Por lo tanto, el análisis del capital social debe encaminarse a revelar qué tipos de recursos se intercambian en una red, cuáles son sus características en términos de extensión, densidad, permanencia, mecanismos de delegación de poder, así como también a identificar las prácticas empleadas por los individuos para mantener dichas relaciones.

Ahora bien, este ‘retorno a las redes’ lleva a la pregunta de si el capital social se produce y reproduce en redes sociales abiertas o cerradas. Al respecto, parece existir cierta convergencia en que ambos tipos de redes tienen una función específica dentro del capital social:

la primera, para el acceso a información; la segunda, para conservar los recursos que se tienen. No obstante, donde se comete un error es al momento de emplear el lenguaje de las redes en los procesos de desarrollo. Recordemos que, dentro de esta literatura, el capital social cerrado era la estrategia de las comunidades que atravesaban por condiciones de pobreza pero que, a medida que lograban superarla, la idea de un destino común y de una mutua dependencia era menos persuasiva (Putnam 2000: 289), con lo cual el capital social *bridging* adquiere mayor valor. Esta percepción presenta varias debilidades. En primer lugar, la existencia de grupos relativamente cerrados no desaparece con el progreso; más bien se crean lugares (como clubes, escuelas selectas), ocasiones (como fiestas), o prácticas (determinados deportes, ceremonias culturales), cuyo objetivo es juntar individuos lo más homogéneos posibles en función de características específicas (Bourdieu 2001: 104). En otras palabras, el desarrollo no elimina la estratificación de una sociedad, aunque quizás transforme ciertos patrones de diferenciación.

Por otro lado, unir los diversos tipos de redes a las distintas fases del progreso corre el riesgo de no permitirnos distinguir las bondades de esta diferenciación. Después de todo, el proceso de modernización de una sociedad, en la medida en que separa la dimensión espacio-tiempo, produce un ‘desanclaje’ de las relaciones sociales, es decir, las despega de sus contextos locales de acción. Este ‘desanclaje’ se produce a partir de dos mecanismos: el empleo de señales simbólicas como el dinero, y el establecimiento de ‘sistemas expertos’ producto de la división del trabajo (Giddens 2001: 32-38). Estos dos mecanismos hacen que no sea necesario mantener vínculos estrechos ni conocer al interlocutor para realizar intercambios de diversos tipos. Teniendo esto en mente, no puede asumirse que los intercambios que realizan las comunidades pobres –a menos que nos refiramos a tribus aisladas que no han experimentado la transición hacia la modernidad–, al ser parte de esta división espacio-temporal, se encuentran dentro de redes cerradas. Incluso, en la medida en que la pobreza ya no está asociada solo a espacios agrícolas, sino que también es un fenómeno urbano, las relaciones se complejizan producto de este proceso de ‘desanclaje’. En síntesis, en la modernidad, tanto las redes abiertas como las cerradas coexisten con frecuencia, y cada una tiene un sentido y función que cumplir desde la perspectiva del capital social.

Esta confusión en la literatura sobre el desarrollo tiene su origen en la idea –que proviene del enfoque de Coleman– de que capital social y estructuras sociales son sinónimos. En efecto, este autor utiliza el capital social como línea argumentativa para explicar cómo el proceso de modernización afectó las estructuras sociales y cómo dicho proceso ha creado otras fuentes de capital social, pasando de las instituciones sociales primarias (como la familia y la iglesia) a las organizaciones sociales creadas con propósito predefinido (como el Estado-Nación, la empresa o la asociación)⁵⁷. Incluso, el empleo del término capital

⁵⁷ «The natural process of spontaneous social organization, with its informal relations, social norms, and status systems, does not die as the primordial institutions of family and church are replaced by constructed organization: the process reasserts itself

también trae consigo el riesgo de que el capital social, por ser finalmente una forma de capital, esté sujeto a la dinámica intrínseca del capitalismo, es decir, a un proceso de innovación destructiva schumpeteriano (destruir para crear), que es como Fukuyama explica que se reconstituirá el capital social que las sociedades industriales han perdido en las últimas dos décadas (1999: 323-338)⁵⁸. Este razonamiento puede traer consigo otro igual de riesgoso que está asociado a la idea de que el capital social se regenera por sí solo. Por el contrario, sobre todo cuando hablamos de pobreza, una de las conclusiones más valiosas de estos estudios es que justamente el Estado tiene un papel crucial en la incorporación de los individuos dentro del sistema socioeconómico más amplio para que así puedan desarrollar sus capacidades.

Finalmente, esta discusión nos lleva a la conclusión de que la relación entre capital social y desarrollo, tanto económico como democrático, no es unidireccional ni sencilla. En la medida en que no hablamos de comunidades homogéneas y que, por el contrario, en las sociedades existen estructuras de poder e intereses diversos, el capital social puede contribuir con la democracia y el desarrollo económico, pero también puede obstaculizar ambos procesos. Una de sus grandes virtudes es, sin embargo, que tiene la ventaja de incluir en la discusión de dichos procesos las dimensiones sociales y económicas de manera simultánea. La primera, porque permite otorgar especial atención i) a las relaciones específicas y las redes que construyen los individuos para resolver sus problemas; y, ii) a los procesos que ellos emplean para delegar su capital social y permitir su concentración en beneficio de la colectividad. La segunda, porque el acceso a los recursos que tienen valor ciertamente influye en el éxito (o fracaso) de estas relaciones.

En la medida que adoptemos este enfoque y tengamos en cuenta los problemas por los que este concepto ha transitado, el capital social puede ser una herramienta útil para dilucidar las características de la democracia en el Perú y sus efectos en el desarrollo económico. Es evidente que, por la misma naturaleza de las relaciones, el vínculo entre el capital social y la democracia y el desarrollo económico dependerá del contexto específico. Por lo tanto, la mejor forma de aproximarnos al tema es mediante el estudio de casos. A ello nos dedicamos en los capítulos siguientes.

wherever there is sufficient closure and continuity to provide the social capital that sustains it. In modern society, this occurs primarily within the constructed organization» (Coleman 1993: 12).

⁵⁸ Una excelente referencia sobre este proceso de 'destruir para crear', o empleando los términos de Marx: 'todo lo sólido se desvanece en el aire', se puede encontrar en Berman (2000: 28-80), quien analiza este proceso característico de la modernidad a partir del análisis de la obra *Fausto* de Goethe.

CAPÍTULO II

MUJER Y RELIGIÓN: LAS PRÁCTICAS SOLIDARIAS DESDE LAS ASOCIACIONES VICENTINAS

San Vicente de Paúl, nacido en 1581, en Francia, se estableció en 1617 en Chatillon, Lyon, para hacerse cargo de una parroquia. Instalado en dicho pueblo y desempeñándose como párroco, cierto día se enteró de algo que terminaría siendo crucial en su vida y en su obra: en una casa alejada del pueblo, una familia entera yacía enferma, sin que ninguno de sus miembros pudiera atender a los demás. Impactado por ese hecho, en el sermón de la misa, instó a los feligreses a acercarse al lugar para brindar su ayuda a la familia necesitada. Cuando él mismo se dirigió a hacer lo propio, se dio con la sorpresa de que una gran cantidad de personas había coincidido llevando viandas de comida. Sin embargo, en esta abrumadora respuesta de la comunidad, vio también un problema: la mayoría de los víveres se malograría en los días siguientes y, de este modo, los alimentos se desperdiciarían, cuando otros pobres bien podrían haberlos recibido.

Esta situación particular motivó a Vicente de Paúl a pensar en una manera de organizar la caridad y propició el nacimiento de las Cofradías de la Caridad, conformadas en su mayoría por señoras de la burguesía local que pasaron a llamarse Damas de la Caridad. En efecto, ese mismo año de 1617, organizó y asesoró a lo que podría considerarse el primer grupo de voluntarias vicentinas. Para ellas elaboró una especie de lineamientos que moldeaban las características que debía tener la 'caridad organizada': i) que los actos de caridad fueran durables; ii) que la manera de ayudar importaba tanto como la ayuda misma, razón por la cual había que servir a los pobres respetuosa y amablemente; y, iii) que no bastaba entregar limosnas, sino que había que ayudar a superar la pobreza. Esta idea de la 'caridad organizada' será central, como veremos, para analizar el caso de las asociaciones de voluntariado vicentino.

Desde ese pequeño grupo inicial que se formó en Francia, hoy en día aproximadamente 250.000 voluntarias brindan más de 15 millones de horas de trabajo en más de 6.000 asociaciones de voluntariado vicentino que funcionan en más de 50 países (Asociación Internacional de Caridades 2002: 1).

En el Perú, los sacerdotes de la orden vicentina se establecieron en 1810, tras lo cual empezaron a formarse pequeñas agrupaciones de Damas de la Caridad bajo la modalidad

de grupos parroquiales. Todas estaban bajo la dirección y supervisión del Superior General de la congregación, pero no se encontraban organizadas de manera conjunta. Solo luego del Concilio Vaticano II, y un año después de la formación de la Asociación Internacional de Caridades (AIC), nació oficialmente la Asociación Nacional de Caridades en el año de 1972, aunque ya en 1942 había el precedente de una Sociedad de Señoras de la Caridad inscrita en Registros Públicos¹.

Estas organizaciones constituyen un caso interesante porque su análisis sirve como puerta de entrada para explorar las motivaciones, naturaleza y alcances del voluntariado de tipo religioso. Como se ha demostrado en estudios anteriores, la religión es precisamente uno de los campos donde se realiza la mayor cantidad de trabajo voluntario en el país (Portocarrero y Millán 2001).

Pues bien, en la actualidad, ¿en qué consisten y cómo operan estas asociaciones de voluntariado vicentino en el Perú? ¿Quiénes las conforman y por qué participan en ellas? ¿Cuáles son sus principales campos de actividad y a qué tipo de población dirigen sus esfuerzos? ¿En qué sentido y hasta qué punto son democráticas sus prácticas de ayuda social? Finalmente, ¿se construye capital social a través de estas organizaciones?

Para responder a estas interrogantes hemos visitado cinco organizaciones ubicadas en distintos distritos de Lima. Los dos primeros casos visitados corresponden a asociaciones ubicadas en distritos de clase media-alta. Medalla Milagrosa, ubicada en el distrito de San Isidro y compuesta por 14 señoras voluntarias, tiene como actividad principal la repartición quincenal de víveres en el asentamiento humano también llamado Medalla Milagrosa, en el vecino distrito de Magdalena del Mar. Por su parte, San Vicente, ubicada en Miraflores, cuenta con 33 voluntarias y está especializada en adultos mayores: una vez por semana, cada uno de los cerca de 80 beneficiarios recibe a una voluntaria, quien le entrega una bolsa con alimentos y le brinda su compañía por algunas horas.

Santa Catalina de Labouré y Corpus Christi, las siguientes dos asociaciones visitadas, están ubicadas en distritos más pobres: Villa María del Triunfo y San Juan de Miraflores, respectivamente (ambos en el cono sur de Lima). La primera, conformada por 16 integrantes, brinda talleres de capacitación en cocina, costura y confección de calzado a un precio módico; los principales beneficiarios son personas pobres del mismo distrito, aunque también las hay de otros cercanos. La segunda, donde participan 12 señoras voluntarias, se encarga de manejar el comedor de la parroquia del mismo nombre, donde se atiende a cerca de 40 personas. La mayoría de estas personas paga un precio simbólico, aunque una parte recibe el menú de manera gratuita por tener menores recursos.

¹ Entrevista con Yíyi de Souza, Presidenta de AIC Perú.

Finalmente, se estudió una asociación que funcionaba dentro del hospital denominado Instituto de Ciencias Neurológicas, ubicado en el distrito de Barrios Altos. Esta organización constituía un caso muy singular pues es la única asociación vicentina estudiada que no funcionaba dentro de una parroquia. Por otro lado, mientras que en las demás asociaciones las integrantes pertenecían a la jurisdicción de la parroquia correspondiente (es decir, vivían en el mismo distrito), en esta las voluntarias procedían de distintos distritos de Lima y pertenecían a distintos niveles socioeconómicos. En adelante nos referiremos a esta organización con el nombre del mismo hospital.

El presente capítulo está compuesto por cinco secciones. En la primera se analizan la estructura organizacional y la toma de decisiones en las asociaciones vicentinas. Las actividades desarrolladas con los beneficiarios y la relación que las voluntarias construyen con ellos son cuestiones abordadas en la segunda sección. La tercera explora el tema de la motivación de las voluntarias para incorporarse a la organización y discute la manera como ellas crean una identidad colectiva. La cuarta sección desarrolla un análisis de redes sociales que permite reafirmar y ampliar las ideas generadas, con un énfasis en el tema de la construcción de capital social. Finalmente, en la quinta y última sección se exponen las conclusiones del capítulo.

1. ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN Y TOMA DE DECISIONES

A unas pocas cuadras de la Avenida San Juan, una de las principales vías del distrito de San Juan de Miraflores, se encuentra la parroquia Corpus Christi. En su interior, doce voluntarias trabajan en una asociación vicentina que se encarga de administrar el comedor parroquial que diariamente brinda menús a alrededor de cuarenta beneficiarios. Algunos años atrás, además capacitaban a personas pobres de la comunidad enseñándoles algún oficio².

No obstante los buenos resultados, el último párroco designado a la parroquia no había estado de acuerdo con el desarrollo de estas actividades y decidió que las voluntarias dejaran de capacitar y se dedicaran solamente al comedor. Posteriormente, sin embargo, tras convencer al párroco de ello, habían iniciado el cultivo de un biohuerto de unos 60 m², también en el interior de la parroquia, al lado del comedor. En este biohuerto planeaban, además de cultivar productos que serían utilizados en el comedor, capacitar a las personas del distrito para que desarrollen sus propios biohuertos en casa. Ciertamente, todas las voluntarias colaboraron en el desarrollo de esta nueva iniciativa, pero era la Presidenta quien había defendido e impulsado de manera más decidida el proyecto. Curiosamente, se trataba de una nueva integrante en la organización que, por su capacidad de liderazgo,

² Por ejemplo, pueda citarse el caso de una antigua beneficiaria, a quien habían enseñado repostería, y que hoy en día había formado su microempresa.

había sido elegida Presidenta a los pocos meses de ser aceptada en la organización, sin respetar la norma de que toda aspirante a voluntaria debía pasar un año a prueba en la organización antes de consagrarse como tal.

La descripción anterior plantea algunas preguntas. ¿Qué tan importante es la capacidad de liderazgo en la presidenta? ¿Hasta qué punto las voluntarias dependen de ella para agrupar sus esfuerzos colectivos en torno de objetivos específicos? ¿Qué papel juega el párroco en la toma de decisiones de la organización?

La estructura interna y la renuncia a la deliberación

Consideremos primero exclusivamente la estructura interna de la organización. Cuatro son los agentes principales: la dirigente líder, la junta directiva, las voluntarias y las aspirantes. En las siguientes líneas se examinará con más detalle a cada uno de estos agentes y se explicarán los roles que cada uno de ellos cumple dentro de la organización.

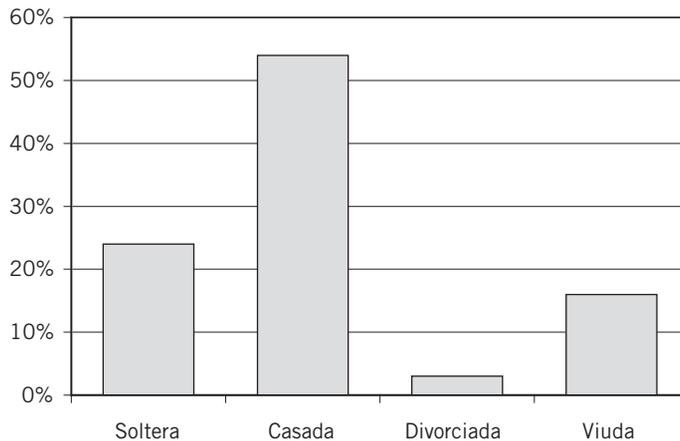
Desde luego, conviene empezar por las que serán, a lo largo de este capítulo, el núcleo de nuestro análisis: las propias *voluntarias*. En su gran mayoría, las asociaciones vicentinas están conformadas por mujeres³ mayores de 45 años, cuya edad promedio bordea los 56 años. Más de la mitad (54%) está casada, como se muestra en el cuadro 1. Una cuarta parte (24%) corresponde a solteras y un grupo menor (16%) está conformado por viudas. Solo encontramos un reducido número de divorciadas (3%). No se han encontrado mujeres separadas o convivientes, pues precisamente no serlo es uno de los requisitos para ingresar a la asociación⁴.

En cuanto al nivel educativo, como puede apreciarse en el cuadro 2, casi la mitad de las voluntarias (47%) tienen estudios superiores terminados y, en total, casi seis de cada diez (59%) al menos los iniciaron. Cerca de la cuarta parte (26%) tiene secundaria completa y solo las pocas restantes (15%) no llegaron a culminar los estudios escolares.

Otro rasgo importante entre las voluntarias es que predominan aquellas que se dedican a los quehaceres del hogar (52%). Una segunda mayoría corresponde a las que han cumplido con sus años de servicio laboral y que ahora son jubiladas (27%), lo cual es consecuente con la presencia significativa de personas con estudios superiores y con el rango de edades señalado. Entre las socias que trabajan fuera del hogar, ya sea contratadas o independientes, el número promedio de horas semanales dedicadas a su actividad laboral es de 28.

³ Aunque en un principio la asociación fue concebida como un espacio femenino y solo se permitía el ingreso a mujeres, a finales del año 2002, se cambiaron los estatutos para permitir el ingreso de hombres. En los cinco casos que estudiamos, solo encontramos la presencia de un miembro de la organización varón en Corpus Christi.

⁴ En algunas de las organizaciones, como en Medalla Milagrosa, esta regla se hacía extensiva a las divorciadas, lo cual ayuda a explicar la pequeña cantidad de casos encontrados. Entrevista con Presidenta de Medalla Milagrosa.

Cuadro 1**ESTADO CIVIL DE LAS VOLUNTARIAS VICENTINAS**

Elaboración propia.

Cuadro 2**NIVEL EDUCATIVO DE LAS VOLUNTARIAS VICENTINAS**

Nivel educativo	Número	Porcentaje
Primaria completa	4	5,9
Secundaria incompleta	6	8,8
Secundaria completa	18	26,5
Superior incompleta	8	11,8
Superior completa	32	47,1
Total	68	100,0

Elaboración propia.

Las voluntarias tienen como tarea principal desarrollar las actividades y brindar los servicios de la asociación, trabajo que realizan de manera no remunerada. Es precisamente sobre la base de su participación en estas actividades que las voluntarias se integran entre sí, por lo cual esta constituye uno de los componentes fundamentales para la construcción de su identidad como asociación.

Las *aspirantes*, por su parte, son mujeres que se encuentran en un período de prueba dentro de la asociación. Han optado por formar parte del voluntariado, pero debe pasar un año hasta que el grupo decida aceptarlas. Ese será el momento de la consagración, cuando las nuevas voluntarias juramentan cumplir con responsabilidad y compromiso su labor. Funcionalmente, sin embargo, durante este período de prueba –denominado ‘aspirantado’–, operan como otras voluntarias e incluso participan en las asambleas ejerciendo su derecho a voz, pero no tienen capacidad de voto. Aunque no pueden asumir cargos en la junta directiva, en algunos casos asumen responsabilidades significativas dentro de la estructura organizacional.

Paralelamente, la aspirante recibe cursos de formación y debe demostrar a través del trabajo cotidiano que tiene la capacidad y las condiciones para cumplir satisfactoriamente su labor. Todas las voluntarias se suman a la evaluación de las aspirantes. Ellas toman en cuenta características de la personalidad de la voluntaria, como por ejemplo, si son muy conflictivas en sus relaciones personales, si tienen algún problema psicológico o si demuestran un ‘buen trato’ hacia los beneficiarios⁵. Igualmente, en algunos casos, como en Barrios Altos, el sistema de admisión se ha vuelto más exigente: para asegurarse de la calidad moral de las aspirantes, estas son visitadas en sus propios domicilios⁶. Finalmente, si bien todas las voluntarias evalúan a las aspirantes, la decisión final sobre su aceptación o no en la organización recae sobre la directiva y el párroco.

Una voluntaria vicentina –ya sea voluntaria propiamente dicha o aspirante⁷– dedica en promedio 12,5 horas semanales al trabajo en la asociación. Por lo general, aquellas que no son dirigentes asisten a la asociación para las asambleas y reuniones, así como para llevar a cabo sus labores una o dos veces por semana, con lo cual dedican unas 7 horas semanales en promedio. Las que pertenecen a la *Junta Directiva*, en cambio, comúnmente, asisten todos los días y dedican, en promedio, unas 23 horas semanales a la asociación. En palabras de las mismas directivas, el tiempo dedicado a la organización no concluye cuando se retiran a sus hogares, pues es frecuente que incluso ahí tengan que efectuar coordinaciones o trabajos relacionados con esta.

La Junta Directiva está constituida por seis miembros (presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y dos vocales), quienes tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento

⁵ Entrevista con Presidenta de San Vicente.

⁶ Entrevista con Carmen Valladares, Tesorera del voluntariado del Instituto de Ciencias Neurológicas, 11 de diciembre de 2002. En esta organización en particular, el proceso se ha vuelto más exigente por problemas de dinero que se generaron con algunas voluntarias. En más de una oportunidad ocurrió que alguna de ellas se quedó con un monto –en ninguno de los casos demasiado importante– procedente de actividades realizadas y, al solicitársele la devolución del mismo, no volvió a asistir a la asociación. En vista de que las demás voluntarias desconocían las direcciones de estas asociadas, no se logró recuperar el dinero en ninguno de los casos.

⁷ Hecha la salvedad de que no tienen derecho a voto ni a asumir cargos directivos, podemos considerar a las aspirantes simplemente voluntarias como cualquier otra. Por motivos de simplificación, eso haremos en el resto del capítulo.

del plan de trabajo anual y de las normas que rigen a la organización; administrar los fondos y llevar la contabilidad; organizar las agendas para las asambleas y dirigir las mismas; convocar a reuniones extraordinarias; coordinar con la AIC Perú; entre otras funciones. Además, junto con el párroco, tienen la última palabra con respecto a qué aspirante puede convertirse en voluntaria y quiénes deben ocupar o no los cargos de coordinadoras de los servicios que brindan, así como pueden tomar decisiones que requieran rapidez sin consultar con las demás voluntarias en asamblea (en este caso, rinden cuentas al respecto en la asamblea siguiente)⁸.

Existen otras diferencias importantes que encontramos entre las voluntarias dirigentes y las no dirigentes que vale la pena comentar brevemente. En primer lugar, las primeras tienen un mayor grado de instrucción: el 80% ha culminado estudios de educación superior, en comparación con el 47% que ha hecho lo propio entre las no dirigentes. Asimismo, aquellas que pertenecen a la directiva tienen una amplia experiencia participativa (el 85% participa o ha participado en otras organizaciones, mientras que en el caso de las no dirigentes solo un 55% lo ha hecho)⁹. Finalmente, no se aprecia una diferencia significativa entre directivas y no directivas en cuanto al tiempo que llevan dentro de la organización (6 y 5,5 años en promedio, respectivamente). Llama la atención el hecho de que la mayoría de dirigentes ya ha ocupado cargos directivos en la asociación anteriormente (70%), mientras que entre las no dirigentes pocas lo han hecho (25%). Estas diferencias nos señalan claramente que aquellas que tienen una mayor capacidad de gestión terminan ocupando los cargos. No obstante, más importante incluso parece ser el hecho de haber sido dirigente en la misma organización, lo cual sugiere que no existe una 'carrera de liderazgo' propiamente dicha, sino que las personalidades más fuertes al interior de la organización terminan acaparando los cargos. No se han observado, sin embargo, barreras formales ni claras de acceso al poder; en la práctica, aparentemente, lo que ocurre es que las no dirigentes no buscan con frecuencia tentar cargos directivos y, más bien, aceptan que la organización siga siendo conducida por quienes ya lo han venido haciendo.

No obstante, cabe resaltar que dentro de la organización se puede percibir un trato bastante horizontal entre las dirigentes y aquellas voluntarias que no lo son. En muchos casos resultaría difícil decir a priori quiénes ocupan cargos y quiénes no, pues todas tienen voz por igual y participan equitativamente en el desarrollo de las actividades. En palabras de las mismas voluntarias, «todas somos iguales, compañeras, porque eso de los cargos en cualquier momento rota»¹⁰. En efecto, en la práctica, no solo las directivas tienen que desempe-

⁸ Entrevistas con Roxana Vásquez, Vicepresidenta de San Vicente, y Carmen Valladares, tesorera del voluntariado del Instituto de Ciencias Neurológicas.

⁹ En cuanto a la experiencia dirigenal previa, no se aprecian diferencias significativas entre dirigentes y no dirigentes, pues en ambos casos son pocas las que han ocupado cargos en esas otras organizaciones en las que han participado (25% y 15%, respectivamente).

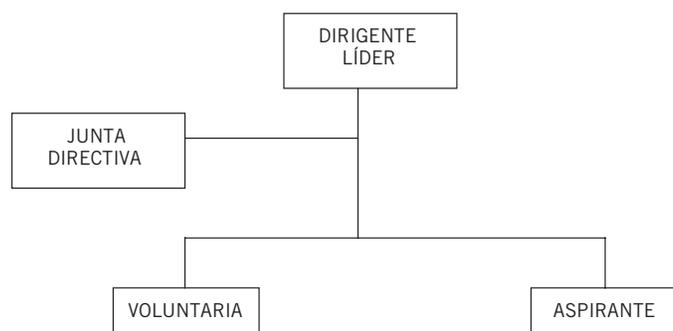
¹⁰ Entrevista con Presidenta de San Vicente.

ñar sus labores como cualquier otra voluntaria, sino que además cada una de las vicentinas, si así lo desea, puede prestar su ayuda para las tareas dirigenciales. Por ejemplo, la disposición de la agenda para las asambleas no es una tarea exclusiva de la directiva, pues cada una de las voluntarias puede sugerir otros puntos para su debate en conjunto. Incluso hay ocasiones en que la responsabilidad de alguna de estas tareas dirigenciales es compartida entre todas las voluntarias de manera institucionalizada. Por ejemplo, a pesar de ser un trabajo del cual tradicionalmente se encarga la tesorera, en Corpus Christi se estableció un sistema de rotación del manejo de la contabilidad, mediante el cual cada voluntaria se hacía cargo de un cuaderno de cuentas por un período de 15 días¹¹.

Pero, a pesar de esta aparente igualdad generalizada entre voluntarias y dirigentes en cuanto a su capacidad para involucrarse en la marcha de la organización, hemos identificado a una de ellas que se diferencia claramente del resto en ese sentido y a quien hemos denominado *dirigente líder*. En efecto, en cada una de las asociaciones estudiadas existe una voluntaria –por lo general, integrante de la directiva, pero no necesariamente la presidenta– que constituye la piedra angular del funcionamiento de la organización. Ella es quien distribuye tareas, agrupa y organiza a las integrantes para un trabajo eficiente. Esta persona asume la mayor carga de trabajo y responsabilidad, y puede ser ayudada en mayor o menor medida por la directiva o las otras integrantes. La asociación descansa fundamentalmente sobre su desempeño, por lo que su visión, persistencia y claridad de acciones son clave para la unidad del grupo y el desarrollo organizacional.

Cuadro 3

MODELO ORGANIZACIONAL INTERNO DE LAS ASOCIACIONES VICENTINAS



Elaboración propia.

¹¹ Entrevista con Marina Rodríguez, Presidenta de Corpus Christi.

Volveremos sobre las implicancias que la presencia de esta líder tiene en la toma de decisiones dentro de la organización. Antes, conviene detenernos a explicar sucintamente cómo se relacionan entre sí estos cuatro agentes. En el cuadro 3 se muestra el modelo organizacional que hemos caracterizado a partir de las entrevistas y la observación de campo. La dirigente líder, como acabamos de mencionar, tiene una alta importancia en el desempeño de la organización, pues orienta, guía y marca el ritmo de trabajo, así como desempeña una labor fundamental en la delimitación de los objetivos a futuro. Sin embargo, carece de una total libertad de acción, pues la Junta Directiva tiene la capacidad de regular sus acciones, con lo cual se convierte en una unidad de apoyo y, en cierto modo, de vigilancia. En otro nivel, encontramos al resto de las voluntarias y a las aspirantes, que, como ya dijimos, salvo por el derecho a voto y el acceso a la junta directiva, pueden ser tratadas como otras voluntarias. En tanto son funcionalmente semejantes, ambas ocupan un lugar similar en la jerarquía de la organización. Aun cuando no tengan la misma categoría formal, en la práctica no existen significativas diferencias entre unas y otras. En resumen, se percibe un modelo que se extiende de manera horizontal más que vertical, lo que revela la poca importancia brindada a las jerarquías formales o burocráticas en estas asociaciones.

¿Cómo influye esta estructura organizacional en el proceso de toma de decisiones? O, más exactamente, ¿cómo las relaciones que se dan a través de esta estructura afectan dicho proceso?¹² La mayor parte –casi la totalidad– de las decisiones son adoptadas en asambleas que tienen lugar semanalmente y en las cuales se pasa revista a la agenda de cuestiones pendientes. En estas asambleas, salvo inasistencia justificada de alguna, están presentes todas las voluntarias de la organización y únicamente ellas: directivas, miembros regulares y aspirantes. Si se generan posturas distintas con respecto a alguna decisión particular, todas tienen voz. Esto no ocurre simplemente en el nivel de su discurso: dentro de las asambleas que fueron observadas, se pudo constatar que efectivamente las voluntarias pueden criticar y defender argumentos, así como son libres de introducir nuevas opciones para el debate.

Sin embargo, el papel que desempeña la dirigente líder en la toma de decisiones es crucial. Como dijimos anteriormente, en todas las asociaciones encontramos una líder carismática a la cual las demás voluntarias tienden a obedecer o seguir. Esta constatación,

¹² La estructura organizacional, si bien es importante, no constituye en modo alguno un factor determinante para que una organización pueda ser considerada democrática o no. En efecto, puede ocurrir que una estructura menos horizontal y más jerarquizada sea más efectiva para conseguir los objetivos democráticamente optados por los miembros de una asociación particular. Del mismo modo, puede ocurrir que estructuras más horizontales, participativas y deliberativas terminen no siendo las más adecuadas para resolver conflictos y tomar decisiones en determinadas situaciones o contextos, así como pueden devenir en lógicas no democráticas. En definitiva, no se pueden extraer conclusiones a partir de la estructura solamente: se debe analizar cada caso particular, prestando atención a las relaciones entre los miembros, mecanismos de deliberación, formas de comunicación hacia arriba y hacia abajo, y el proceso de toma de decisiones en general.

desde luego, no implica que las demás voluntarias asuman sus decisiones de manera incuestionable. En otras palabras, no significa que no se generen debates y procesos deliberativos conjuntos. Lo que ocurre es que este personaje, por lo general, propone y conduce dichos procesos deliberativos y, en casos de discrepancias mayores o cuando se torna difícil encontrar un consenso, las voluntarias tienden a seguir su voz.

Tomemos como ejemplo el caso de San Vicente para profundizar en esta cuestión. Tanto en las actividades que observamos como en el taller¹³ realizado con las voluntarias, notamos que existe una suerte de necesidad de estar siempre todas de acuerdo como grupo, tanto en San Vicente como en el resto de las organizaciones. Es algo similar a lo que según Warren (2001) podía ocurrir en organizaciones de naturaleza religiosa: que, al tratarse de organizaciones de naturaleza social antes que política, sus miembros evitan polemizar o adoptar posiciones extremas para no atentarse contra la identidad del grupo¹⁴. Desde el punto de vista de las propias voluntarias, las decisiones son tomadas democráticamente y, en efecto, lo son. Sin embargo, durante este proceso, de manera invisible para ellas, lo que ocurre es que las posiciones contrarias tienden a disolverse de modo que, al final, existe *una sola voz*. Cuando parece poco probable llegar a un acuerdo consensuado con respecto a alguna decisión particular, generalmente todas cierran filas detrás de la opinión de la dirigente líder. Para reafirmar este punto, tomemos la declaración de una voluntaria:

La presidenta no debe ser tan débil ni tan prepotente. Tiene que saber escuchar, pero también tiene que tener capacidad de decisión. Debe ser un líder democrático. Aparentemente importa que escuche, pero no necesariamente que genere consenso, pues ella tiene la última palabra. *Al final, si yo digo que esto es verde, pero la presidenta dice que es azul, entonces es azul*¹⁵.

En efecto, para las voluntarias, el ejercicio democrático del derecho a voz y a voto, del cual cada una dispone al interior de sus organizaciones, no admite, en última instancia, el cuestionamiento de la autoridad y legitimidad de quien ejerce el liderazgo. La confianza en que esta persona utilice de manera prudente y justa las atribuciones que le han sido concedidas sustenta esta –a primera vista– paradójica práctica.

¿Abre esta característica la posibilidad de que actitudes autoritarias sean aceptadas dentro de la organización? En el mismo taller, se discutió que una presidenta autoritaria resultaba

¹³ El taller constaba de distintas dinámicas, una de las cuales consistía en que las voluntarias hicieran la representación de una asamblea en la que se tenía que tomar una decisión sobre un problema ficticio. Ello nos permitía observar, en un escenario controlado, su forma de tomar decisiones, así como las actitudes democráticas (o no) que podían salir a la luz en este proceso.

¹⁴ «*Dissenters may find themselves subject to the consensus of the majority combined with pressure either to be silent or to leave. The bias against voice may even be multiplied in associations that maintain close social ties or ties of an encompassing identity. (...) Religious groups (...) can often view those who speak up as introducing conflict and thus threatening the solidarity, mission, or purpose of the group. (...) Within voluntary associations individuals' voices are prescribed for harmony; those who sing out of key may be encouraged to mouth the words or to drop out*» (Warren 2001: 104–105).

¹⁵ Opinión recogida en el taller realizado con las voluntarias de San Vicente.

para las voluntarias «insoportable; sus defectos son la soberbia y el no saber escuchar. A una presidenta así, la borramos»¹⁶. Conviene, sin embargo, preguntarnos hasta qué punto esto es cierto. Para responder a esta interrogante, recurramos a una situación particular que se observó, precisamente, en la misma organización.

Las actividades navideñas de San Vicente incluían, entre otras, la venta de panetones al público para la recolección de fondos. Los panetones fueron encargados a una panadería cercana y, el día de su entrega, se reunieron en la parroquia cerca de quince voluntarias para recibirlos. En un primer momento se transportaron los panetones a una sala y se pusieron sobre una mesa. Una vez que la mesa estuvo llena, la vicepresidenta, Chana, dijo que ahí había que detenerse un momento y contar los que ya estaban sobre la mesa para luego pasarlos a otra sala, donde finalmente los iban a guardar. A casi todas les pareció que estaban 'perdiendo tiempo' y comenzaron a decir que, en todo caso, era mejor llevarlos directamente a la segunda sala y contarlos ahí. La vicepresidenta, sin embargo, insistió: los panetones siguientes también se acumularían en la mesa hasta que se llenara, para luego proceder a contarlos nuevamente y, tras ello, almacenarlos en la sala contigua. La discusión se prolongó por unos minutos más. Lo que hasta ese momento había sido una actividad llevada a cabo de un modo bastante tranquilo, empezó a tornarse ligeramente caótico con varias voluntarias hablando al mismo tiempo. Sin embargo, poco a poco, todas se fueron quedando calladas para obedecer a la vicepresidenta. Incluso, luego de unos minutos, cuando una voluntaria que recién se unía al grupo volvió a preguntar por qué hacían eso, otra le respondió: 'Chana ha dicho'. No fueron necesarias mayores explicaciones. Al final, todas siguieron haciéndolo del modo ineficiente, pero ninguna se quejó más ni volvió a sugerir otro método. Parecían estar convencidas de que era el modo correcto de hacer las cosas, a pesar de que ellas pensaban diferente y solo porque la vicepresidenta, que tiene el liderazgo del grupo, había dicho que se hiciera así¹⁷.

De esta manera, como veníamos diciendo, aunque todas las voluntarias tengan voz en alguna instancia de la deliberación, al final todas concuerdan en dejar de lado sus opiniones particulares para lograr que el grupo tenga una sola voz¹⁸. Cuando persisten las diferencias, surge la figura de la líder, en quien las demás han depositado su confianza, y las opiniones divergentes *someten su voz*, con lo cual se *renuncia a la deliberación*. En algunos casos, ello implica un cierto nivel de autoritarismo, tal como refleja la frase «al final, si yo digo que esto es verde, pero la presidente dice que es azul, entonces es azul», como ocurrió en el caso recién descrito.

¹⁶ Opinión recogida en el taller realizado con las voluntarias de San Vicente.

¹⁷ Observación de actividades en San Vicente, 11 de diciembre de 2002.

¹⁸ «Ironically, it may be that associations best suited to cultivating civic virtues because of their reliance on normative resources—civic organizations devoted to worthy causes, for example—may, for this very reason, find it difficult to resolve internal conflict through deliberation» (Warren 2001: 76).

Como vemos, cuando una de las voluntarias ha sido elegida Presidente o asume el papel de líder informal de la organización, todas las demás, antes iguales a ella, se pliegan a sus decisiones muy a pesar de sus preferencias particulares. En efecto, son pocas las veces en que las voluntarias se muestran abiertamente en desacuerdo para cuestiones importantes, pues la presencia de la líder aparentemente las disuade de esta práctica. La falta de incentivos para el surgimiento de voces opositoras, ciertamente, limita la capacidad deliberativa de la organización y de sus integrantes, con lo cual se pierde la oportunidad de que la asociación se constituya en un espacio donde las voluntarias puedan desarrollar sus capacidades para defender ideas y generar propuestas. Como bien anota Warren, «*associations organized around charismatic leaders who seek followers rather than partners—some kind of religious movements, for example—may do little to enhance political skills*» (2001: 72).

Los agentes externos: la dependencia con respecto al párroco

Pasemos ahora a completar el análisis de la estructura organizacional incluyendo, esta vez, a los agentes externos, que son también cuatro: la organización madre, la organización orientadora, la comunidad y los beneficiarios.

La Asociación Internacional de Caridades (AIC Perú) es una organización de organizaciones que agrupa a todas las asociaciones voluntarias vicentinas peruanas. Cuando una de estas últimas es creada, se afilia inmediatamente a dicha entidad y se compromete a aportar una cuota mensual para su sostenimiento. Por el lado de las voluntarias, asimismo, existe una obligación de asistir a los eventos y comprar los boletos de las actividades que realiza la organización orientadora con el objetivo de captar fondos.

Por su parte, la AIC proporciona, en primer lugar, las normas y reglamentos generales a cada una de las organizaciones asociadas. En efecto, las asociaciones vicentinas no disponen de estatutos propios, sino que se rigen bajo los de la AIC, lo que uniformiza las reglas de juego bajo las cuales cada asociación se desenvuelve. A excepción de San Vicente, en ningún otro de nuestros estudios de caso se encontró la existencia de estatutos propios y ni siquiera de personería jurídica. Cabe resaltar que, fuera de definir las reglas de juego, la AIC no ejerce influencia alguna en las decisiones internas de las asociaciones vicentinas. En segunda instancia, la AIC tiene el compromiso de brindar orientación y formación a las voluntarias para la mejora y el buen desenvolvimiento de su trabajo. Los cursos y talleres, que tienen carácter de obligatorios, cobran una gran relevancia para el proceso de consolidación de las asociaciones. En general, las integrantes manifiestan que esa capacitación ha contribuido al buen desarrollo de sus labores y que es gracias a ella que han podido crecer como organización. Finalmente, al ser afiliadas, las asociaciones vicentinas pasan a formar parte de la comunidad internacional que se agrupa bajo la AIC mundial. De esta manera, al facilitarse vínculos con organismos internacionales y otras asociaciones católicas del exterior, se amplifica la extensión de las redes de contactos de las asociaciones. Y,

además, para las voluntarias, la pertenencia a esta comunidad internacional juega, sin lugar a dudas, un papel importante en la construcción de su identidad grupal.

En la mayoría de los casos estudiados, la asociación trabaja en el mismo ámbito geográfico al que pertenece la parroquia, por lo cual existe una relación de familiaridad entre las voluntarias y el resto de miembros de la *comunidad* –relación que, además, se ve reforzada por el vínculo existente entre la asociación y la parroquia o el sacerdote–. De ahí que la comunidad participe en las actividades que realiza la asociación, ya sea colaborando con dinero o con su trabajo. Tomemos el caso de Santa Catalina de Labouré, organización que se dedica a ofrecer talleres productivos de cocina, costura y confección de calzado. Para la realización de dichos talleres, recibe el apoyo de habitantes del distrito –e incluso de otros cercanos, como Surco o San Juan– que se desempeñan como docentes en los talleres. Además de colaborar con trabajo voluntario, la comunidad realiza aportes de diversa naturaleza –dinero, materiales y/o víveres–, con lo cual se convierte en la principal fuente de financiamiento del voluntariado. Sin embargo, pese a la importante labor de la comunidad en el sostenimiento económico de la asociación, esta no tiene mayor injerencia en la gestión de la asociación, ni realiza labor alguna de fiscalización, ni se involucra necesariamente en el desarrollo de las actividades que realiza el voluntariado vicentino.

Dentro de la comunidad, existe un grupo poblacional al que la asociación identifica como los más necesitados y escoge como sus *beneficiarios*. Por lo general, los servicios o la ayuda que ellos reciben es gratuita, aunque en algunas ocasiones se les solicita algún tipo de retribución a través del cumplimiento de una tarea (por ejemplo, barrer y limpiar el comedor parroquial, en el caso de Corpus Christi); el pago de un costo mínimo por los servicios ofrecidos (como en las clases brindadas en Santa Catalina de Labouré); o un pago voluntario (en el caso del servicio de medición de la presión en el Instituto de Ciencias Neurológicas). La relación con los beneficiarios, por su complejidad e importancia, será abordada en la siguiente sección.

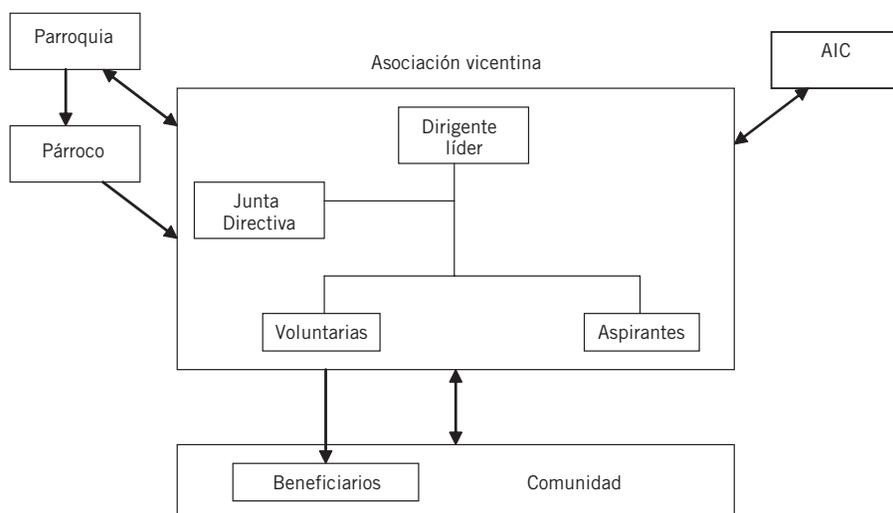
Hemos dejado deliberadamente para el final el caso de la *parroquia*, porque, como veremos, se constituye en un agente de suma importancia para las asociaciones y porque nos permitirá profundizar en el tema de la toma de decisiones. La parroquia da origen a la asociación vicentina a través del párroco. Además, la fortalece brindándole un espacio físico e infraestructura a través de los cuales facilita el desarrollo de sus actividades. El párroco suele convertirse en el asesor espiritual, el cual constituye una figura formal dentro del modelo tradicional de las asociaciones vicentinas (en un inicio fue el propio San Vicente de Paúl quien instituyó la figura del asesor) y tiene como responsabilidad orientar y aconsejar al grupo, tanto en asuntos terrenales como religiosos. Este, adicionalmente, al concluir las misas, en algunas oportunidades ha solicitado a la comunidad recursos y aportes de distinta naturaleza para la asociación. Las voluntarias, por su parte, deben presentar un plan de trabajo anual que debe ser aprobado por la parroquia. En segundo lugar, el

párroco tiene voz en lo que respecta a las actividades de la organización y puede, eventualmente, sugerir y recomendar. En tercer lugar, y más importante aún, el párroco puede tener voto dirimente en el caso que algún disenso no logre ser resuelto internamente por las voluntarias.

El párroco, más allá de su función como asesor espiritual, juega un papel crucial dentro de las asociaciones. Profundizaremos en esta cuestión enseguida. Sin embargo, ahora conviene que nos detengamos para cerrar el tema de la estructura organizacional, incorporando en el esquema anterior a los agentes externos. Como se indica en el cuadro 4, el flujo de intercambio entre los diversos agentes unas veces es unidireccional; otras, bidireccional. En el caso de la parroquia, el asesor espiritual cumple un rol de intermediario con la asociación, aunque también existen vínculos directos entre una y otra (utilización de la infraestructura en el caso de la parroquia, por ejemplo). Finalmente, cabe mencionar que la separación entre beneficiarios y comunidad no es tan clara. En algunos de los casos esta distinción es difusa, aun cuando las funciones siempre estén claramente diferenciadas. Esto se presenta en el caso de Corpus Christi, donde el comedor atiende tanto a miembros de la comunidad (a quienes se les cobra un precio módico por el menú) como a beneficiarios que reciben su menú de manera gratuita.

Cuadro 4

MODELO ORGANIZACIONAL DE LAS ASOCIACIONES VICENTINAS



Los voluntariados vicentinos, como acabamos de sugerir, no se forman por iniciativa de personas deseosas de ayudar a un grupo de necesitados; es decir, no son grupos que surgen espontáneamente por asociación de individuos con vocación de servicio. Más bien, quien se encarga de constituir al grupo, seleccionando él mismo a las futuras integrantes, es el párroco, quien de este modo materializa el mandato divino al cual las voluntarias responden cuando deciden integrarse a la organización. Ana Cecilia, presidenta de San Vicente, nos cuenta cómo se unió a la organización:

Yo no sabía ni que existían, pero el padre, como me veía en las mañanas, se dio cuenta de que no trabajaba y una vez me preguntó si podía pertenecer a un grupo. Yo le dije que podía ser y él inmediatamente me bajó hasta el sótano, donde había como diez o quince señoras que jamás había visto. Me asusté cuando dijo: 'Miren, aquí les traigo una voluntaria más'¹⁹.

La actividad que realizan y la población a la que ayudan, por otro lado, tampoco son elegidas por estos grupos; es decir, estamos hablando de asociaciones que no deciden libremente su campo de acción. Por el contrario, generalmente ocurre que un párroco identifica una necesidad concreta en un determinado grupo poblacional y se traza un objetivo, para cuya consecución necesita reclutar a un conjunto de personas que lo ayuden de manera constante y organizada. Entonces, es el sacerdote quien traza la meta de la organización, elige al grupo objetivo de beneficiarios y también al tipo de actividad con el que se les va a ayudar. Ninguna de estas decisiones es tomada de manera consensuada por las voluntarias: cuando ellas ingresan, ya están predeterminadas. Se trata, en consecuencia, de un sistema que aún conserva la lógica de San Vicente de Paúl cuando formó el primer grupo de voluntarias vicentinas para asistir a la familia enferma que él había identificado.

Formalmente, la organización es independiente para tomar sus decisiones, aunque siempre informándole al párroco sobre ellas. Sin embargo, en la práctica solo existe una autonomía relativa de estas asociaciones con respecto al párroco y a la parroquia pues, incluso para realizar actividades más específicas –siempre dentro de los objetivos que se ha trazado el párroco–, este tiene una injerencia que le permite decidir acerca de las prioridades y pertinencia de aquellas. Por ejemplo, según Carmen, tesorera de Corpus Christi, «hay un consejo pastoral que recibe los planes de trabajo y se encarga de tomar la decisión, pero la propuesta viene de cada grupo»²⁰. Por su parte, la presidenta de San Vicente afirma que «casi todas las tareas se coordinan con la parroquia. Nosotras pertenecemos a ella, somos parte. Nos prestan los salones cuando hay reunión, nos pasan los avisos que les pedimos por medio de la misa. Estamos prácticamente dentro de la Iglesia, y todo es coordinado con el padre»²¹.

¹⁹ Entrevista a Ana Cecilia Vargas, Presidenta de San Vicente.

²⁰ Entrevista con Carmen, Tesorera de Corpus Christi.

²¹ Entrevista a Ana Cecilia Vargas, Presidenta de San Vicente.

Pero hay otra cuestión en la cual el tema de la dependencia es llevado al límite, y está relacionada con el aspecto financiero. Curiosamente, ocurre en los dos voluntariados de menores recursos que visitamos: Santa Catalina de Labouré y Corpus Christi.

En ambos casos, pudimos constatar que la asociación funcionaba como un apéndice de la parroquia incluso en términos financieros. Mientras que San Vicente y Medalla Milagrosa reinvertían sus excedentes en la misma organización –o, más específicamente, en su labor con los beneficiarios– y mientras que el dinero que manejaba el Instituto de Ciencias Neurológicas era mínimo, en Catalina de Labouré y Corpus Christi se generaban excedentes que eran cedidos a la parroquia. Así, en el caso de Corpus Christi,

el comedor es un servicio que presta el voluntariado a la parroquia, el dinero va al padre. Nosotras manejamos el dinero, pero luego entregamos todo el balance al padre y le damos lo que queda. No hay una entrada fija. En base a esa plata que se recibe diariamente, en base a eso se trabaja. A final de año se ve el balance para entregarle al padre.²²

Llama la atención que el modo en que se manejan las finanzas en esta asociación haya llevado a esta persona a interpretar su propia organización como «un servicio que presta el voluntariado a la parroquia», antes que como un servicio prestado a la comunidad o a los beneficiarios. El caso de Santa Catalina de Labouré es incluso más revelador porque se trata de una organización dedicada a brindar talleres por los cuales las personas de la comunidad pagan una mensualidad:

Del dinero recolectado de las clases es una parte para el padre, pagamos luz y agua de la parroquia, *también de ahí compramos medicinas para algún enfermo*²³.

Destaca el hecho de que la voluntaria haya mencionado que «también de ahí compramos medicinas para *algún* enfermo», lo cual sugiere que, en el caso que sobre algo de dinero después de cumplir con las obligaciones financieras para con el sacerdote y la parroquia, solo entonces este excedente puede ser utilizado para alguna obra de proyección social hacia los beneficiarios.

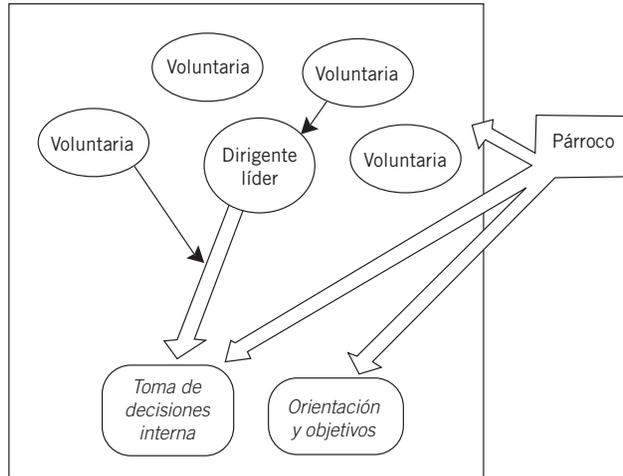
Podríamos concluir, por lo tanto, que estas dos asociaciones funcionan, en la práctica, como una prolongación de las actividades de la parroquia. Una prolongación que, ciertamente, desarrolla una función social, pero que al mismo tiempo constituye un instrumento para recaudar fondos. Si a estos casos sumamos el hecho de que el sacerdote, en todas las organizaciones, tiene la posibilidad de voto dirimente ante cualquier situación que no logre resolverse entre las voluntarias, entonces podemos concluir que las asociaciones vicentinas no son autónomas.

²² Entrevista con Carmen, Tesorera de Corpus Christi.

²³ Entrevista con Mercedes, voluntaria de Santa Catalina de Labouré.

Cuadro 5

LA TOMA DE DECISIONES EN LAS ASOCIACIONES VICENTINAS



Elaboración propia.

Podemos resumir estas características como se muestra en el cuadro 5. Por un lado, al interior de la organización, tenemos que la formación de consensos gira en torno de la voz de la dirigente líder. Al renunciar al ejercicio de su voz y a la deliberación, las voluntarias le ponen un 'techo' al desarrollo de sus habilidades políticas para negociar, defender posiciones y ser creativas en la solución de problemas, así como limitan también el desarrollo de su capacidad crítica. Su autonomía individual, de este modo, termina sometida a la voluntad de la líder. Algunas pueden tratar de influir en las decisiones por tomar, pero en última instancia es de la dirigente líder de quien estas dependen.

Por otro lado, hacia afuera de la organización, la voz del párroco es decisiva. En efecto, la 'forma' de la organización es moldeada por el párroco, quien ejerce una influencia –presumiblemente importante o hasta quizá definitiva– sobre quienes ocupan cargos directivos y sobre qué aspirantes son aceptadas como voluntarias. Además, es quien decide el 'rumbo' de la organización, pues elige el grupo objetivo y la actividad que se realizará con dicho grupo, así como revisa y aprueba los planes anuales. Por último, tiene también voz e incluso voto dirimente sobre las decisiones internas de la organización. Estas características sugieren que las asociaciones vicentinas tienen una autonomía política²⁴ muy reducida,

²⁴ Warren define autonomía política como «*the public reasoning through which collective judgements are justified*» (2001: 61).

pues la supeditan a la voluntad del párroco (como hacían con su autonomía individual ante la voz de la dirigente líder). La capacidad que sus integrantes tienen para tomar decisiones colectivas sobre el destino de su propia organización, sobre los lineamientos y objetivos, y sobre su propia constitución, es limitada. Y, en la medida en que no se crean mecanismos para lograr una autonomía en la cual puedan desarrollar este tipo de capacidades, las asociaciones seguirán viéndose obligadas a recibir órdenes y lineamientos desde arriba, esto es, impuestas por el párroco (Warren 2001: 66-67).

2. RELACIÓN CON LOS BENEFICIARIOS

Desde el tiempo en que San Vicente formó los primeros grupos de Damas de la Caridad, la 'caridad organizada' se convirtió en un elemento central en el discurso de las vicentinas. Esta, precisamente, constituye la noción más comúnmente utilizada por las voluntarias para definir la naturaleza de su organización, acompañada generalmente por otras dos ideas-fuerza: por un lado, la de 'autopromoción antes que paternalismo' o 'no dar pescado sino enseñar a pescar' y, por otro, la de 'ver a Cristo en el pobre'.

Dos cuestiones surgen a partir de la exposición de ese discurso. En primer lugar, ¿por qué caridad y, al mismo tiempo, autopromoción? ¿No se trata acaso de términos abiertamente contradictorios?²⁵ En segundo lugar, esa particular frase de 'ver a Cristo en el pobre', ¿no denota una despersonalización del sujeto que va a recibir la ayuda? ¿Qué nos revela ello acerca de la relación entre voluntarias y beneficiarios?

Las actividades de la organización: ¿asistencialismo o autopromoción?

La labor social de la Iglesia ha estado siempre moldeada por la visión que ha tenido del pobre y, por tanto, su actitud ante él también. Estas han cambiado a lo largo de su historia, así como también se ha visto alterada la orientación de su labor social. A partir del Concilio Vaticano II, el cambio de actitud en la Iglesia fue desde una visión conservadora hacia una mirada más moderna, en la cual el pobre no era un simple receptor de ayuda sino un ser humano igual a cualquier otro que debía tener la posibilidad de desarrollarse por sí mismo. Sin embargo, aún hoy existe una tensión entre ambas visiones: una conservadora o caritativa, y otra moderna que apunta hacia el autodesarrollo o la autopromoción del pobre (Fleet y Smith 1997: 1-8).

²⁵ Si bien es cierto que la utilización de ambos términos combinados se arrastra desde el tiempo en que se fundaron las asociaciones vicentinas, también es cierto que, a pesar de haberlas llamado 'caridad organizada', San Vicente debe haber tenido en mente un tipo de ayuda que iba más allá de lo estrictamente caritativo.

Las asociaciones vicentinas en el nivel internacional, como consecuencia de este cambio de actitud de la Iglesia Católica, constituyeron en 1972 la Asociación Internacional de Caridades (AIC), cuyo fin primordial era transformar, en ese mismo sentido 'modernizante, la labor de las asociaciones que la conformaban.

En todas las organizaciones vicentinas estudiadas también se puede percibir esta tensión existente entre la visión tradicional y la visión modernizadora de la Iglesia, la cual se traduce en organizaciones con una orientación caritativa y en organizaciones con una orientación hacia la autopromoción o el autodesarrollo. Así, por un lado, tenemos a las asociaciones Corpus Christi y Santa Catalina de Labouré, las cuales sí han hecho suyo, en la práctica, el discurso de la autopromoción. Por el otro lado, tenemos a Medalla Milagrosa, San Vicente y el Instituto de Ciencias Neurológicas, las cuales tienen un carácter más asistencialista.

Veamos primero el caso de Corpus Christi. Aunque la actividad principal consiste en administrar el comedor parroquial –lo cual podría entenderse como una actividad caritativa–, algunos hechos concretos indican que esta organización tiene una orientación hacia el autodesarrollo. Aunque es cierto que existen 'casos sociales' a los cuales se les brinda el almuerzo de manera gratuita, esta situación se mantiene por un período máximo que es determinado para cada caso particular. Finalizado el plazo, la asociación no ayuda más al beneficiario de manera gratuita y lo incentiva a valerse por sus propios medios. Carmen, tesorera de la organización, relatándonos el caso de unas señoras que no tenían dinero para pagar el menú, explica:

Primero se expone el caso, luego se determina la cantidad que se va a aumentar y el tiempo por el que se le va a ayudar. Porque se les da un tiempo determinado de ayuda. Durante ese tiempo –por ejemplo, a una de ellas le hemos dado dos meses– les enseñamos a preparar cosas para que ellas se puedan ayudar y ver que ellas mismas puedan salir adelante²⁶.

La presidenta de la organización, Marina, también nos sugirió algo similar:

Uno de los problemas que tuvimos que enfrentar al asumir el comedor fue el hecho de que había gente que se había acostumbrado a depender del comedor y que se sentía con el derecho a reclamar su menú gratuito. Entonces ellas [las voluntarias] debieron conversar con muchos de los beneficiarios para explicarles que no deberían estar acostumbrados a esto, para que hagan algo por ellos. También implicó el cese de este tipo de ayuda, por lo que en algún momento fueron las malas de la película²⁷.

Esta manera de brindar ayuda a los beneficiarios, claramente, no corresponde a una visión caritativa. Pero hay más razones para afirmar esto: los talleres y actividades productivas.

²⁶ Entrevista con Carmen, Tesorera de Corpus Christi.

²⁷ Entrevista con Marina, Presidenta de Corpus Christi.

Anteriormente, las voluntarias de Corpus Christi desarrollaban algunos talleres productivos donde enseñaban repostería, entre otras actividades. Sin embargo, tuvieron que dejar de llevarlos a cabo debido a algunas diferencias con el nuevo párroco²⁸. En la actualidad tienen la intención de empezar nuevamente con dichos talleres productivos, entre los cuales se encuentra el proyecto de un biohuerto que «busca afrontar el problema de la contaminación, salud y alimentación, pues busca que cada familia de la comunidad desarrolle en su casa su propio biohuerto con cultivos sanos», tal como nos contaba la presidenta²⁹. Hasta el momento en que concluimos nuestras visitas a la organización, sin embargo, el proyecto aún no había traspasado los espacios del voluntariado, donde por lo pronto sí se había creado un biohuerto. Finalmente, una tarea que sí realizan de manera casi permanente es dar clases de cocina, mientras preparan el menú del día, a las madres de algunos niños beneficiarios del comedor.

En Santa Catalina de Labouré, por su parte, notoriamente existe una visión de autodesarrollo. La actividad principal de la organización, como ya se indicó, es brindar una serie de talleres productivos para la comunidad. Entre otros, se dictan cursos de cocina, costura y confección de calzado. Además, las voluntarias organizan charlas para jóvenes sobre orientación vocacional, pandillaje, drogas y sexualidad. Como ellas mismas afirman, les «interesa capacitar a la mujer, madres solteras y niños, (...) elevar su autoestima y por medio de la capacitación enseñarles que son útiles». Así, con el transcurso de los años, sostienen haber comprendido que los talleres «son lo mejor [que han desarrollado], pues logran generar una fuente de trabajo y no simplemente de ayuda. Han hecho útiles a las personas»³⁰.

Pero no solo tienen esta orientación hacia la autopromoción de los beneficiarios, sino que incluso critican la visión caritativa:

En el Perú hay mucha pobreza y justamente por ello es que se debe educar a la gente para que pueda buscar sus propios recursos, esa es la única manera. Y la caridad, la mera ayuda social, puede resultar contraproducente³¹.

Paralelamente, sin embargo, hemos encontrado organizaciones en las cuales existe una clara y exclusiva orientación hacia la caridad, es decir, en las cuales prevalece la visión tradicional de la Iglesia con respecto al pobre. Estas son, como ya dijimos, San Vicente, Medalla Milagrosa y el Instituto de Ciencias Neurológicas.

²⁸ Conversación informal con varias voluntarias de Corpus Christi. Las razones del surgimiento de estas dificultades entre las voluntarias y el nuevo párroco, sin embargo, no pudieron ser mayormente exploradas, ya que las voluntarias preferían evitar hacer comentarios sobre el punto.

²⁹ Entrevista con Marina, Presidenta de Corpus Christi.

³⁰ Entrevista grupal con voluntarias de Santa Catalina de Labouré.

³¹ *Ibid.*

El ejemplo más nítido de asistencialismo es el constituido por Medalla Milagrosa. Esta organización, con sede en la parroquia del mismo nombre en el distrito de San Isidro, es la única cuyos beneficiarios no pertenecen a la jurisdicción de la parroquia; más aún, ni siquiera pertenecen al mismo distrito de San Isidro, sino al de Magdalena del Mar. Cada quince días realizan una visita al asentamiento humano también llamado Medalla Milagrosa y efectúan la entrega de bolsas con víveres a ciertos beneficiarios seleccionados según un censo realizado por la misma organización. No obstante, muy a pesar de que se haya realizado el censo para focalizar la actividad, los receptores de la ayuda no se sienten muy beneficiados con ella, pues mostraban cierto desinterés:

Las voluntarias ofrecen ayuda pero ellos [los beneficiarios] no necesariamente se involucran en sus actividades (...) Cuando se hacen talleres en los asentamientos humanos, *no va mucha gente, pero igual se siguen haciendo*. En algún momento nos los ganaremos³².

Lo que más nos llamó la atención en las primeras visitas a esta asociación fue su desconexión con los beneficiarios. Las voluntarias se quejaban de que ellos no apreciaban su ayuda y que cada vez notaban menos interés. Sin embargo, aparentemente eran incapaces de preguntarse –menos aún preguntarles– si realmente estaban atendiendo alguna necesidad urgente. Una explicación posible puede estar asociada al hecho de que el párroco haya decidido tanto el tipo de actividad como el grupo objetivo de beneficiarios, lo cual les ha impedido cuestionarse sobre la pertinencia o no de lo que estaban haciendo. Después de todo, sus actividades desde un primer momento no fueron consecuencia de una necesidad identificada, sino que fueron encargadas directamente por el párroco y asumidas por ellas como su misión. Esto ha llevado a que la organización muestre la poca capacidad de autocrítica y corrección que se observa aquí. El desinterés de los beneficiarios podría ser síntoma de que no se está atendiendo una necesidad urgente –y, por lo tanto, de que se están desperdiciando recursos–, pero las voluntarias insisten en seguir haciendo estas mismas actividades que les han sido encomendadas. Este caso, entonces, ilustra lo que habíamos sugerido en la sección anterior: el hecho de que el párroco haya escogido previamente los beneficiarios y la actividad por desarrollar con ellos puede traer como consecuencia que las voluntarias pierdan capacidad de maniobra en la conducción de su propia organización.

Hasta aquí podemos decir que las actividades de la asociación son básicamente asistenciales. Sin embargo, las voluntarias realizan otras tareas paralelas en la misma localidad y, más específicamente, en el Colegio Nacional Medalla Milagrosa: preparación para la primera comunión y clases de nivelación. La primera no es una actividad de autopromoción, aunque tampoco es exactamente caritativa: se trata más bien de una actividad de evangelización. Las clases de nivelación, en cambio, podrían ser catalogadas a primera vista como una actividad que se acerca más al autodesarrollo. No obstante, al asistir a estas

³² Entrevista con Silvia, Presidenta de Medalla Milagrosa.

clases de nivelación nos dimos con la sorpresa de que eran, más bien, clases de flauta que dicta una voluntaria a niños de primer y segundo grado de primaria.

Al margen de que en algunas ocasiones se dicten clases de nivelación escolar propiamente dichas (puede ocurrir en otras aulas, otros días), la confusión que nos generó la organización –al referirse a esta actividad como ‘clases de nivelación’ cuando no lo son en sentido estricto– es sintomática de un problema que encontramos en las tres asociaciones orientadas a lo caritativo: *ninguna se concibe a sí misma como una organización puramente asistencialista*; por el contrario, tienden a adoptar el discurso de la autopromoción de manera gratuita y casi automática.

Antes de continuar con esta discusión, terminemos con los ejemplos. En el Instituto de Ciencias Neurológicas, las voluntarias vicentinas se dedican a distintas actividades: orientar a los pacientes y ayudarlos a registrar o inscribir sus citas; colaborar con las consultas ordenando a los pacientes, verificando que tengan los documentos necesarios y buscando sus historias médicas; brindar desayunos a los pacientes de menores recursos; y, finalmente, ofrecer servicios como medir la presión. Todas estas actividades se enmarcan también dentro de una lógica asistencialista, con la salvedad de que no están dirigidas necesariamente hacia pobres sino hacia enfermos.

Finalmente, San Vicente representa un caso especial. Aquí el aspecto asistencialista es prácticamente inevitable, en la medida en que trabajan con adultos mayores de bajos recursos económicos. Les entregan una bolsa semanal con alimentos, les brindan consultas médicas gratuitas una vez por semana, y realizan visitas domiciliarias en las cuales básicamente les ofrecen compañía. No obstante, si bien es cierto que el campo de acción que tienen fuera de lo estrictamente caritativo es limitado por las personas a las que atienden, también lo es el hecho de que la selección misma de este tipo de beneficiarios revela una aproximación esencialmente asistencialista hacia el trabajo social. No se le puede dar, sin embargo, una lectura negativa al tipo de actividad que brindan: sus beneficiarios son ancianos que están en muchos casos abandonados y no tienen una familia que los ayude, por lo cual las voluntarias se convierten en su único apoyo económico y afectivo.

¿A qué nos referíamos al decir que ninguna de estas tres asociaciones se percibía a sí misma como asistencialista? Llamó nuestra atención que en estas tres organizaciones haya aparecido el discurso acerca de que su labor representa una ‘caridad no asistencialista’. En varias oportunidades surgió la idea de que uno de sus objetivos principales es la ‘autopromoción del pobre’, pues ‘no se trata de darle pescado al pobre, sino de enseñarle a pescar’. Esta idea, que forma parte importante del discurso de todas las asociaciones de voluntariado vicentino, es, sin embargo, bastante discutible en el caso de estas últimas organizaciones en las cuales la mayoría de actividades desempeñadas son de corte claramente asistencialista. De hecho, ninguna de ellas desarrolla actividades que fomenten la formación

de capacidades entre sus beneficiarios ni su 'autopromoción'. Lo que ocurre aquí es que para ellas es natural ser asistencialista, pues se aproximan a la labor social de una manera tradicional y católica desde que el párroco concibe a la organización. No obstante, al mismo tiempo han adoptado el discurso que les llega desde la AIC y que les dice que deben 'enseñar a pescar'. La incapacidad para generar una actitud crítica ante sí mismas –debido a la limitada autonomía individual y política a la que nos hemos referido en la sección anterior– les impide, a su vez, percibir y entender las incongruencias que se hacen evidentes entre su discurso y sus prácticas sociales. Ello nos obliga a reflexionar acerca del tipo de relación que construyen las voluntarias vicentinas con sus beneficiarios en medio de estas contradicciones.

La aproximación a los beneficiarios: 'el pobre' según las voluntarias vicentinas

Como dijimos anteriormente, una frase habitualmente utilizada en el discurso de las voluntarias al hablar de su misión es 'ver a Cristo en el pobre'. Esta idea revela una sustitución del sujeto que recibe la ayuda, pues al no tratarse simplemente de personas necesitadas, sino de Cristo mismo, ayudar al pobre se convierte en una obligación ineludible y, al mismo tiempo, intransferible. Y, en la medida en que 'ver a Cristo en el pobre' no implica 'verse a sí mismo en el pobre', esta orientación de las voluntarias hacia sus beneficiarios no favorece el que se perciban unos a otros como ciudadanos con iguales derechos; no se favorece, en otros términos, la aceptación del tú, «del ser humano particular (distinto de uno), como fin último de nuestras acciones» (Todorov 1999: 56)³³.

Además, el discurso de las vicentinas establece –probablemente de manera inconsciente– claras diferencias entre los voluntarios y los beneficiarios³⁴. En efecto, se puede percibir que para ellas existen dos planos distintos: en uno se encuentran ellas mismas y su organización; en el otro, los beneficiarios. Nunca o muy pocas veces se refieren a estos últimos como 'hermanos' o 'prójimo' (por citar palabras típicas del vocabulario católico), sino como 'pobres', delimitando claramente las distancias socioeconómicas entre unos y otros. Esta diferenciación se da incluso en Corpus Christi y Santa Catalina de Labouré –donde los

³³ Todorov (1999), refiriéndose al humanismo y tras sostener que se basa en la aceptación del tú, continúa: «Aquí, el mismo término de moral no basta, o hay que darle un sentido muy amplio, puesto que la vía favorecida por los humanistas no es la de las exhortaciones morales sino la que pone de relieve los apegos humanos, la amistad, el amor. (...) Los humanistas se separan de los conservadores, a la vez porque no deploran la libertad de los individuos y porque los valores a los que se vinculan son puramente humanos».

³⁴ El hecho de que se diferencien de los beneficiarios obedece a un simple mecanismo psicológico explicado por Weber y que, además, es inseparable de la ayuda que les brindan en cuanto esta misma es una forma de legitimar las diferencias: «cuando un hombre que es feliz compara su posición con aquel que no lo es, no se queda contento con el hecho de su propia felicidad; la conciencia de que ha ganado su buena fortuna contrasta con el desafortunado que igualmente ha merecido su desventura (...) Existe una necesidad psicológica por reasegurar la legitimidad y merecimiento de la propia felicidad, se trate de éxito político, estatus económico superior, salud física, éxito en el amor o cualquier otra cosa. Si hay algo de lo que requieren las clases privilegiadas es de reasegurar su legitimidad» (1997: 162-163).

propios voluntarios son relativamente pobres—, pues, aunque las diferencias socioeconómicas que los separan son mínimas, sus miembros también establecen una distinción con respecto a aquellos que tienen menos y que reciben su ayuda. Su aproximación al beneficiario, por lo tanto, se ve ineludiblemente impregnada de esa relación jerárquica.

La manera de ver al beneficiario es la misma: se deja traslucir una relación de estatus diferenciados que pone a las voluntarias por encima del beneficiario. Es decir, incluso en estas últimas organizaciones, formadas por voluntarias de condición más humilde que las anteriores, se pone de manifiesto una relación de estatus hacia los beneficiarios; una relación unidireccional, de dos niveles claramente definidos, y en la cual se deja muy poco espacio para que el beneficiario logre ponerse en el mismo nivel que las voluntarias. En Corpus Christi, por ejemplo, pudimos recoger algunas frases que revelaban esa manera estratificada de ver la relación entre ambos actores:

Vienen personas de ‘casos sociales’, que tienen problemas. A ellos se les promociona primero: nuestro objetivo no es dar nomás, sino que ellos reciban también la parte espiritual, que ellos mismos aprendan a valorarse y salir adelante. *No todo es estirar la mano*³⁵.

Esta frase nos muestra a un beneficiario pasivo, casi carente de voluntad, sin autoestima y acostumbrado simplemente a mendigar. Pero más dura todavía resulta la frase de otra voluntaria de la misma organización, quien en la entrevista grupal explicaba que los beneficiarios no tenían por qué agradecerles y que le molestaba cuando lo hacían:

No sentimos la necesidad de que [los beneficiarios] nos den las gracias. En ocasiones se han hecho servicios y nos han dado las gracias, pero *para nosotros es una grosería. Pero así son los pobres*³⁶.

Resulta curioso que la persona citada haya empezado diciendo que no sentía la necesidad de recibir ningún tipo de agradecimiento. Esto podía denotar una noción de igualdad, de que si eran dos ciudadanos y tenían los mismos derechos, no era necesario agradecer por los servicios brindados. Sin embargo, al final su opinión terminó reduciéndose a esa visión segregadora que tiende a ver a los pobres como personas rústicas, ignorantes y sin modales; en última instancia, groseros: «pero así son los pobres». Se trata de una frase ciertamente ilustrativa de la diferenciación que establecen las voluntarias con respecto a los beneficiarios.

La única organización donde no encontramos esta situación fue en San Vicente. Ahí, por el contrario, fue posible identificar que la ayuda brindada a los beneficiarios era entendida como algo ‘recíproco’ en el sentido que las dos partes «se estiman, se hacen amigos, casi

³⁵ Entrevista con Carmen, Tesorera de Corpus Christi.

³⁶ Entrevista grupal con las voluntarias de Corpus Christi.

familiares», y también porque se trata de una relación bidireccional en la cual «ellos [los beneficiarios] ponen la necesidad, que es nuestra motivación [de las voluntarias], y nosotras ponemos el trabajo para satisfacerla»³⁷. Ello puede deberse a que, en contraste con las demás organizaciones, en las cuales el beneficiario es entendido como un pobre propiamente dicho (situación no compartida por las voluntarias), en el caso de San Vicente los beneficiarios son ancianos. En cierto modo, se trata de una situación compartida por las voluntarias: todas han tenido madres y abuelos que probablemente han enfrentado problemas que identifican también en sus beneficiarios; todas, en última instancia, llegarán a compartir una situación similar en el sentido de que también serán adultas mayores y necesitarán ayuda como ellos. Por otra parte, con los beneficiarios a quienes llaman ‘pobres vergonzantes’ –adultos mayores que anteriormente han pertenecido a un nivel socioeconómico alto, pero que ahora han sido abandonados por sus familiares y no disponen de recursos económicos– también comparten la situación de haber pertenecido a la misma clase social.

Aun dejando las excepciones y los extremos de lado, resulta notorio que existe una clara y conciente diferenciación de su posición con respecto a la de los beneficiarios de sus respectivas organizaciones. No sorprende que esta constatación sea la que se desprende de la noción de ‘caridad organizada’. Después de todo, cuando San Vicente fundó a estas organizaciones de voluntariado se valió principalmente de mujeres de la burguesía francesa para brindar ayuda a los pobres y los enfermos. Así, desde su concepción, las asociaciones vicentinas han estado impregnadas de esta diferenciación social. Más aún, precisamente a partir de esa diferenciación, se creó el espacio para su nacimiento. Resulta casi natural, por lo tanto, que ellas recalquen estas distancias, sea el resultado de un proceso consciente o no: después de todo, como sugerimos líneas arriba, ver a Cristo en el pobre no implica verse a sí mismas en el pobre.

Queda claro, entonces, que las voluntarias han construido un ‘nosotras’ que diferencian de sus beneficiarios. Pero, ¿en torno de qué elementos está construida esa identidad colectiva? ¿Cómo se entienden a sí mismas como grupo? ¿Cómo entienden a su asociación dentro de la sociedad? La siguiente sección se ocupa de dar respuesta a estas preguntas.

3. LA CONSTRUCCIÓN DE UN «NOSOTRAS»: LA IDENTIDAD COLECTIVA DE LAS VICENTINAS

Las metas que las personas se plantean para sus vidas están influenciadas no solo por las imágenes colectivas de lo que la sociedad espera de cada uno, sino también por sus propias pulsiones, afectos y deseos. En ese escenario, se puede identificar tres tipos de mode-

³⁷ Opiniones recogidas en el taller realizado con las voluntarias de San Vicente.

los de identidad: el militante, el hombre de éxito y el hombre auténtico³⁸. Mientras que el hombre de éxito y el hombre auténtico se sienten comprometidos únicamente consigo mismos y no se sienten obligados a adjudicarse ninguna responsabilidad para con los demás³⁹, «el militante se define en función de su entrega a una causa, en tanto es parte de un colectivo que da sentido a su vida. (...) La vida misma es imaginada como un instrumento, como estructurada por una ‘misión’: fuera de ella solo existe el absurdo y la culpa. La militancia se presenta como un camino de salvación» (Portocarrero 2001: 16).

Para el militante, entonces, lo más importante es la misión y su entrega a ella. ¿Cómo explicar esa entrega? ¿Cuál es el motor de acción que está detrás? Volviendo al punto inicial, en cada voluntaria opera una doble influencia: por un lado, lo que la sociedad espera de cada una de ellas; por otro, sus propias pulsiones. Precisamente, según Durkheim, «hay en cada una de nuestras conciencias (...) dos conciencias: una que es común en nosotros a la de todo el grupo a que pertenecemos, que, por consiguiente, no es nosotros mismos, sino la sociedad viviendo y actuando en nosotros; otra que, por el contrario, sólo nos representa a nosotros en lo que tenemos de personal y de distinto, en lo que hace de nosotros un individuo» (1982: 152). De esas dos conciencias emergen dos tipos de solidaridad –dos caminos por los cuales responder al llamado de la causa– y que Durkheim denomina *solidaridad mecánica* (que depende de lo que la sociedad espera de cada uno) y *solidaridad orgánica* (que está en función de las pulsiones personales de cada individuo).

Estas ideas pueden resultar útiles para entender la manera como las voluntarias vicentinas forman su identidad colectiva. Empecemos por preguntarnos qué tienen en común las voluntarias. La primera respuesta, la más general y evidente, es que son mujeres. En efecto, lo son, pero podemos acotar un poco más este campo: una segunda respuesta, también inmediata, es que son religiosas. Además, sin embargo, a diferencia de otras que también comparten ambas características, participan voluntariamente en una asociación vicentina: su solidaridad orgánica ha terminado gravitando de tal modo sobre su solidaridad mecánica que han superado lo que se esperaba de ellas como mujeres y también como religiosas. En ese sentido, lo que tenemos que respondernos es lo siguiente: ¿qué las ha llevado de la generalidad de ser *mujeres religiosas*, a la particularidad de ser *voluntarias vicentinas*? En otras palabras, ¿por qué eligieron convertirse en militantes? ¿Qué es lo que las ha impulsa-

³⁸ En la práctica, como es lógico, las personas construyen su identidad respondiendo a una combinación de estos tipos puros. Incluso, por lo general, el peso relativo de cada tipo dentro de una persona en particular cambia a lo largo de su vida e incluso en función del contexto.

³⁹ El hombre de éxito, en palabras de Gonzalo Portocarrero, es hoy en día «la figura de moda, el ideal de la época», y se ve a sí mismo como un «hombre titánico» que lucha dentro de un mundo altamente competitivo para alcanzar «el desarrollo, (...) la excelencia, el progreso» (2001: 22-27). El hombre auténtico, por su parte, es un individuo autorreferido, que busca cultivar su interioridad y, por esta vía, descubrirse a sí mismo y perseguir un destino hecho «a la medida de una intimidad peculiar», aunque muchas veces se encuentre, en este camino, desligado de su entorno (2001: 48-53).

do a ir más allá que el resto y convertirse en estas mujeres cuya religiosidad las ha conducido a entregarse a la misión planteada por la organización vicentina?

Es interesante anotar que, según Portocarrero, la figura del militante se construye precisamente sobre valores por un lado femeninos y por el otro católicos. En efecto, «la renuncia de sí, la preocupación por los otros, son actitudes fomentadas sobre todo en la socialización de la mujer», mientras que, al mismo tiempo, «la genealogía del militante remite a figuras religiosas tan fundamentales como el monje, el cruzado y el mártir: el ascetismo y el desprecio por lo sensual del primero, el ardor guerrero del segundo y la reconciliación con el sufrimiento del último» (Ibíd.: 18). Empecemos, pues, a analizar ambos vectores.

Mujeres particulares: el espacio privado *versus* el espacio público

La literatura de género en el Perú, en particular aquella sobre la participación de las mujeres, ha centrado su análisis en las organizaciones de sobrevivencia, destinadas a cubrir necesidades básicas, y especialmente en el caso de las organizaciones femeninas para la alimentación como los comedores populares (Blondet y Montero 1995, Galer y Núñez 1989, Grandón *et al* 1987). Incluso los trabajos que tratan el tema de la mujer en la sociedad de manera más amplia hacen hincapié en este tipo de organizaciones, sin considerar mayormente otras, como son los voluntariados parroquiales o los de salud, que representan también un ámbito importante de la participación de las mujeres en organizaciones de la sociedad civil⁴⁰. En la práctica, por tanto, no se ha desarrollado una literatura nacional sobre este tipo de participación desde una perspectiva de género.

El caso de las organizaciones femeninas para la alimentación, sin embargo, puede constituir un interesante contrapunto para aproximarnos al tema de la participación de las voluntarias, en tanto mujeres, en las asociaciones vicentinas. Como ha sido discutido extensivamente en la literatura, la participación de las mujeres en las organizaciones femeninas para la alimentación implica una extensión de los roles privados de la mujer (en este caso, la alimentación de los miembros de la familia) dentro del espacio público. De esta manera, convierten sus labores domésticas diarias en el eje alrededor del cual articulan sus esfuerzos colectivos, trasladándolos al plano más público de la vida en comunidad. No obstante, en este traslado hacia lo público, las actividades no pierden su carácter de privadas: aún estamos hablando de la alimentación de la familia.

Sin embargo, dado el carácter urgente de estas organizaciones, resulta poco común que este ámbito público creado por las mujeres sea utilizado para discutir otros asuntos de

⁴⁰ Un ilustrativo ejemplo de esta marginación es el estudio de Blondet y Montero titulado *La situación de la mujer en el Perú: 1980-1994*, el cual, al tratar el tema de la participación social, solo considera gremios sindicales, partidos políticos, colegios profesionales, organizaciones feministas, organizaciones no gubernamentales de desarrollo y, por último, organizaciones populares como vasos de leche, comedores populares y clubes de madres (1994: 24-27).

interés colectivo o coordinar acciones de otra índole que no sean las necesidades inmediatas vinculadas a la alimentación. En ese sentido, Patrón afirma que la premura de los problemas sociales determina «la precariedad de dichos espacios», a los cuales más adelante llama «espacios públicos privatizados» (2000: 39-41), así como también determina «la inexistencia de espacios públicos de acción libre, dado el sometimiento de la acción a las urgencias de la vida» (40). Más aún, siguiendo a Patrón, en muchas ocasiones la participación en estas organizaciones ni siquiera es una decisión libre, en tanto estas constituyen para muchas mujeres la única alternativa viable para resolver el problema de la alimentación en sus hogares (Ibíd.: 82).

La participación en las organizaciones vicentinas también está construida sobre la base de una extensión de labores femeninas al espacio público: en efecto, la alimentación, así como el cuidado de los ancianos y de los enfermos⁴¹, constituyen roles tradicionalmente femeninos que las voluntarias aprenden producto de su socialización como mujeres. No obstante, existe una diferencia crucial con respecto al caso anterior: las labores domésticas de las voluntarias no son trasladadas al espacio público constituido por las asociaciones vicentinas. En el caso, por ejemplo, de un comedor popular, las integrantes desempeñan sus labores de madres a través de su participación en la organización. Así, las labores del ámbito doméstico se extienden al ámbito público de tal modo que ambos espacios coinciden. En el caso de las asociaciones vicentinas, por el contrario, ambos espacios no solo no coinciden, sino que incluso compiten entre sí.

En efecto, cuando se les preguntaba por las desventajas de participar en la asociación, la mayoría recalca el fastidio de los familiares por las horas dedicadas a la organización y las correspondientes ausencias en el hogar. Es el caso de Marina, presidenta de Corpus Christi:

Mi participación en el voluntariado ha provocado reclamos y quejas en mi hogar, pues mi familia cree que el tiempo que le asigno a las voluntarias es excesivo⁴².

Así, el compromiso que sienten estas militantes para con su misión las lleva a brindar su tiempo de una manera abierta a la organización, es decir, a estar siempre disponibles para ella, lo cual actúa en detrimento del tiempo en que están presentes en sus casas. Esto ocurre sobre todo con las dirigentes, como la anterior, pues son quienes mayor cantidad de tiempo brindan a la organización. Sin embargo, las voluntarias que no ocupan cargos también experimentan situaciones similares en sus hogares:

⁴¹ Podría decirse lo mismo de la costura y la confección, que –además de la cocina– constituyen las clases que se dictan en los talleres de Santa Catalina de Labouré.

⁴² Entrevista con Marina Rodríguez, Presidenta de Corpus Christi, 18 de noviembre de 2002.

[Uno de los problemas es] la molestia o fastidio que causa en la familia, pues muchos piensan que es perder el tiempo, que es *robar el tiempo que uno debería dedicar al hogar y a la familia*⁴³.

De esta manera, las asociaciones vicentinas compiten con la familia, el ámbito de la mujer por excelencia, por el tiempo de las voluntarias. Weber, refiriéndose al virtuosismo religioso, había hablado de este fenómeno que se presentaba, a su entender, cuando se adoptaba lo que denominó un 'ascetismo de rechazo al mundo': «esa concentración de la acción puede producir un alejamiento del 'mundo', de los vínculos sociales y espirituales de la familia, de la propiedad, de los asuntos políticos, económicos, artísticos, eróticos, en general de todo lo relacionado con lo creado» (1997: 215). En Corpus Christi encontramos el caso de una voluntaria, Carmen, que había llevado este ascetismo a un extremo menos común, pero ilustrativo:

La principal desventaja de participar es que el tiempo me limita. Trabajo en la distribución de medicamentos para la diócesis a la que pertenezco, además de mi trabajo como profesora. Ser voluntaria vicentina le ha dado sentido a mi vida, *me siento útil*. Pero también siento que *estoy tan dedicada a esta labor que no he podido formar una familia propia*⁴⁴.

Carmen, de este modo, aunque parece lamentar el no haber formado una familia, expresa que la participación en la asociación vicentina le ha dado sentido a su vida. Es decir, ha dejado de lado el ámbito doméstico donde tradicionalmente las mujeres se sentían realizadas y ha plasmado su realización en un grupo social, donde comparte intereses y expectativas con otras mujeres. Aunque este sea un caso particular, podemos afirmar que en la mayoría de las voluntarias opera un mecanismo similar cuando empiezan a quitarle horas a su presencia en el hogar para brindárselas a la organización. Se trata de mujeres que otorgan una mayor valoración al potencial que tienen como ciudadanas para contribuir al cambio en la sociedad. En ese sentido, la asociación abre un espacio en el que la voluntaria puede satisfacer esa necesidad de sentirse útil como ciudadana. Sin embargo, existe también la motivación de sentirse reconocida como tal:

Los beneficios de participar aquí no son monetarios. La ventaja es que eres mejor considerada que otra persona. Te da prestigio el hecho de ser voluntaria, *la gente te ve como mejor que otras personas* porque ayudas al pobre⁴⁵.

Entonces, ser parte de esta comunidad religiosa, en la medida en que les abre la posibilidad para convertirse en un agente de cambio para la sociedad, es motivo de orgullo. Ya no solo las diferencia de ese otro llamado 'el pobre', sino que las distingue del resto de la sociedad, las vuelve especiales; las convierte, en última instancia, en ejemplos para la comunidad:

⁴³ Entrevista grupal con voluntarias de Santa Catalina de Labouré, 22 de enero de 2003.

⁴⁴ Entrevista con Carmen Urbano Gutiérrez, vocal de Santa Catalina de Labouré, 13 de enero de 2003.

⁴⁵ Entrevista con Silvia, presidenta de Medalla Milagrosa, 7 de noviembre de 2002.

Nos gustaría ser 'la luz' para la gente de la comunidad y demostrarles que pueden ayudar de manera más constante⁴⁶.

Más que simples ejemplos de entrega, la cita anterior incluso les imprime un carácter místico, las convierte en personas iluminadas ante el resto de la sociedad, de la cual se sienten claramente diferentes⁴⁷. Este 'sentirse especiales' puede percibirse con facilidad en cada una de las reuniones de las vicentinas. Prácticamente todas las voluntarias evidencian ese orgullo que sienten de formar parte de sus respectivas asociaciones, no solo porque les da un sentido de pertenencia, sino sobre todo por el valor que le atribuyen a la labor que realizan. El ser parte de una organización superior, en el ámbito nacional, no hace sino reforzar ese sentimiento, y más aun el saber que forman parte de esa comunidad internacional de militantes como ellas que es la AIC. Ello les ha facilitado la construcción de esa 'comunidad imaginada'⁴⁸ que han constituido alrededor de sus prácticas solidarias.

De esta manera, la voluntaria vicentina, en tanto militante, siguiendo a Portocarrero, es en última instancia un monje, un cruzado, un mártir que se sabe distinto de los demás, que se enorgullece y alegra de su ascetismo, de su ardor guerrero, de su capacidad para reconciliarse con el sufrimiento.

Religiosas particulares: una filosofía para la *praxis*

La causa o misión de las asociaciones vicentinas es el mandato divino que traducen en sus prácticas concretas de ayuda al beneficiario. ¿A qué se debe su entrega a esta misión? ¿Qué las impulsa no solo a brindar horas de su tiempo a la organización, sino, más aún, a convertir a esta última en parte central de sus vidas? En otras palabras, ¿cómo se vuelven militantes?

Como fue explicado anteriormente, el párroco es quien convoca a las voluntarias para formar la asociación. En la mayoría de los casos, las voluntarias son escogidas de manera personalizada, llamadas cada una a servir a la causa. Así, en cierto modo, su incorporación al grupo no se trata de un acto de libre voluntad, sino de una respuesta al llamado de Dios (encarnado por el párroco). En las palabras de Yiyi de Souza, presidenta de la AIC Perú:

⁴⁶ Entrevista grupal con las voluntarias de Corpus Christi, 21 de noviembre de 2002.

⁴⁷ Quizá por eso, cuando se les pregunta a qué tipo de personas se les restringe el acceso a su organización, pueden responder con frases despectivas: «a personas conflictivas, enfermas, sucias».

⁴⁸ Benedict Anderson (1993) utilizó este concepto para referirse a las naciones. En pequeña escala, sin embargo, el concepto puede aplicarse también a las asociaciones vicentinas, que son, evidentemente, tan *imaginadas* como las naciones: aunque las voluntarias no conozcan necesariamente a todas las integrantes de su propia organización, menos aún a las vicentinas de todo el Perú, y mucho menos a las de todo el mundo, se sienten o *imaginan* parte de esa comunidad internacional, de tal modo que «en la mente de cada uno [de los miembros de la organización] vive la imagen de su comunión» (Ibíd.: 25).

No son voluntarias porque quieren; no es una elección libre, propia. Dios las vio, las escogió, y entonces ellas son voluntarias para hacer el trabajo que él quiere (...) La labor de toda voluntaria es servir al pobre porque Dios las ha llamado, no porque a una misma se le ocurrió⁴⁹.

Si seguimos al pie de la letra la cita anterior, podríamos concluir que las acciones solidarias provenientes de este grupo de mujeres no responden a otra cosa que a una imposición desde arriba que es aceptada con resignación. Es decir, que no existen individualidades que responden a este llamado, sino que es simplemente el mandato de Dios siendo obedecido por quienes lo han recibido. En ese caso, estaríamos aceptando que estas iniciativas y prácticas solidarias responden puramente a la influencia de la religión –irradiada desde la temprana socialización de las personas– antes que a la voluntad de las personas⁵⁰. En última instancia, que no existe ninguna dosis de *solidaridad orgánica* en las voluntarias, sino que ellas responden mecánicamente a lo que la sociedad –o más específicamente, la Iglesia Católica– espera de ellas. Sin embargo, en ese caso estaríamos negando la existencia de una personalidad propia y única en cada una de las voluntarias.

Es claro que, en principio, no todas las personas tienen por qué responder siquiera al llamado. Por eso el sacerdote es selectivo: debe tratar de concentrar sus esfuerzos en identificar *ex ante* a las potenciales voluntarias para, finalmente, transmitir el mensaje a quienes puedan tener el interés de participar activamente en su iniciativa; en otras palabras, «prender la chispa donde haya gasolina». No es una elección libre porque Dios las ha escogido, pero tampoco se trata de personas sin voluntad propia. Después de todo, no es posible que «cada uno no tenga una esfera de acción que le sea propia, una personalidad» (Durkheim 1982: 153). Cada una de ellas elige responder al llamado y, de este modo, hace suya la voluntad de Dios.

El testimonio de Rocío, voluntaria de 54 años de Santa Catalina de Labouré, puede contribuir a profundizar este punto:

Yo siempre creí ser buena persona, una persona justa, guiada por los preceptos de la Iglesia, pero me di cuenta de que eso no era totalmente cierto⁵¹.

La cita anterior revela una obligación no cumplida, un mandato divino pendiente de realización. En efecto, una de las motivaciones que muchas de estas voluntarias tienen, pero que

⁴⁹ Entrevista con Yiyi de Souza, Presidenta de AIC Perú.

⁵⁰ Esta posición se expresa claramente en los escritos de Meister Eckhart al hablar de lo que significaba la «obediencia verdadera» a Dios: «(...) cuando sometemos nuestra voluntad, invitamos a Dios a querer para nosotros lo que Él quiere para sí mismo. Dios debe querer en mi lugar (...) Cuando nada quiero para mí, Dios quiere para mí. Cuando me despojo de mí yo, el querer de Dios se asemeja a mi propio querer. Una persona obediente jamás dice: *esto es lo que yo quiero*. Una persona obediente sólo busca renunciar a sí misma, no pedirá que se le haga virtuosa o que se le de la vida eterna: pedirá solamente conocer lo que Dios quiere» (Eckhart 1998: 32-33).

⁵¹ Opinión de Rocío, voluntaria de Santa Catalina de Labouré, vertida en conversación informal.

no se expresa directamente y que quizás ni siquiera sea consciente, es la salvación personal. De hecho, las voluntarias son mayoritariamente asiduas asistentes a misa (de donde el padre las convoca) o, en todo caso, pertenecían anteriormente a algún grupo de oración (que el párroco ‘captura’ y convierte en una asociación de voluntariado vicentino). Todas, entonces, probablemente hayan tenido presente, desde el momento inicial de su involucramiento en la organización, o incluso antes, el mandato católico de obrar por los más necesitados.

Más aún, en la frase tan utilizada por las voluntarias de ‘ver a Cristo en el pobre’, su labor se revela como un camino de salvación: no es una persona cualquiera a la que están ayudando, sino que se trata de Cristo mismo. Su labor, entonces, es también un camino de redención; es decir, está orientada hacia la salvación⁵². En efecto, ante la presencia de un ‘Dios trascendente todopoderoso’, según Weber, la metodología de salvación se orienta a «la obtención de las cualidades religiosas exigidas por ese dios; la metodología de salvación se orienta así a la ética y al más allá» (1997: 210).

Hay una cuestión personal y única en la respuesta de cada voluntaria al llamado del párroco o al mandato de Dios que es innegable. Aceptar el reto de responder a ese llamado y convertirse en una militante, después de todo, es una decisión personal. No se trata simplemente de un mandato obedecido o de la búsqueda de la salvación, sino que aceptar la voluntad de Dios significa para una voluntaria aceptar su misión en la vida. Para los militantes, después de todo, la entrega a la causa es la única opción viable. De hecho, estamos hablando de una obligación religiosa que es matizada por el deseo de ayudar y servir propio de cada una de las voluntarias, así como por la satisfacción personal que hacerlo les brinda en el campo emocional. De ahí que ellas mismas se hayan referido alguna vez a su labor como ‘amor organizado’⁵³, lo cual transforma la doctrina vicentina de la ‘caridad organizada’ en una visión más personal, más íntima, de cómo ellas mismas sienten o entienden la naturaleza de su ayuda al prójimo.

De este modo, además de estar incentivadas a responder al llamado por cuestiones meramente religiosas (el mandato divino, su salvación), encontramos que las voluntarias tienen también motivaciones profundamente personales. No debería sorprendernos, entonces, encontrar que uno de los grandes móviles para la participación en las asociaciones de voluntariado vicentino esté vinculado simultáneamente a lo espiritual y a lo personal, lo cual en cierto modo sirve para reconciliar interiormente ambos tipos de respuesta y de solidaridad. La mayoría de las voluntarias, al ser preguntadas sobre los motivos que las impulsan a ser

⁵² «En el cristianismo (...) la limosna resulta para un rico tan absolutamente imprescindible para su salvación que los pobres se consideran un ‘estamento’ específico e indispensable dentro de la iglesia. De forma similar aparecen los enfermos, las viudas y los huérfanos como objetos religiosamente valiosos para el comportamiento ético» (Weber 1997: 257).

⁵³ Frase recogida en el taller realizado con las voluntarias de San Vicente.

voluntarias, se refieren a una insatisfacción personal previa a su participación y generalmente vinculan este hecho a cuestiones religiosas:

Iba siempre a misa, me comunicaba siempre con Dios, llevaba una vida cristiana, pero *igual sentía que faltaba algo*⁵⁴.

Este testimonio revela una satisfacción espiritual, pero a la vez una insatisfacción terrenal. El vacío expresado en la frase solo fue cubierto una vez que la persona se volvió miembro de la organización. Es decir, la vida cristiana que llevaba no era suficiente: faltaba llevar esa filosofía cristiana a la práctica, materializarla en algo concreto, visible.

La militancia de las vicentinas se fundamenta en una filosofía hecha para la *praxis*. De hecho, hemos encontrado que existe una alta correlación entre la intensidad de la participación y lo útiles que se sienten en relación con la ayuda que brindan al prójimo. Así, en San Vicente y Corpus Christi, donde las voluntarias sentían que su labor era de una gran importancia para sus beneficiarios, encontramos una alta intensidad en la participación. En Medalla Milagrosa, en cambio, donde las voluntarias no encontraban una respuesta significativa de la población beneficiaria ante sus iniciativas, encontramos una organización menos dinámica, más disminuida que en los casos anteriores.

El ejemplo más claro en ese sentido, sin embargo, es el de Santa Catalina de Labouré. Ahí la intensidad de la participación parecía haber sido erosionada de modo irreversible durante los treinta años de vida de la organización sin un recambio sustantivo en sus integrantes. Algunas de las fundadoras seguían participando como voluntarias, otras, ya habían fallecido, pero en general las voluntarias percibían que «faltan más miembros, muchos son muy mayores y así no pueden ir al asentamiento o realizar otras actividades»⁵⁵. En años anteriores las voluntarias desplegaban una mayor cantidad de actividades en el distrito: visitaban asentamientos humanos buscando casos de personas pobres que necesitaran algún tipo de ayuda de manera urgente. Con visible nostalgia, las voluntarias recordaban las épocas en que sentían que la vida de sus beneficiarios literalmente dependía de la ayuda que ellas podían brindarles. Ahora, en cambio, que la organización se limitaba a ofrecer talleres productivos, las integrantes parecían ya no encontrar esa misma fuerza interior que antes las impulsaba a participar de manera más activa. La organización, como consecuencia, parecía estar simplemente esperando su final: «el voluntariado necesita crecer, necesitamos personas jóvenes. Va a llegar un momento en el que nosotras, por la edad o por enfermedades, no podremos realizar las labores»⁵⁶.

⁵⁴ Opinión de Amanda, voluntaria de Medalla Milagrosa, vertida en conversación informal.

⁵⁵ Entrevista con Carmen Urbano, Secretaria de Santa Catalina de Labouré.

⁵⁶ Entrevista grupal con voluntarias de Santa Catalina de Labouré.

4. LA CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL EN LAS ASOCIACIONES VICENTINAS

¿Qué tan significativo se vuelve el espacio de la organización para que las voluntarias amplíen su radio de relaciones sociales? ¿Hasta qué punto podemos afirmar que la organización crea capital social? ¿De qué ámbitos se valen las voluntarias para obtener recursos a través de sus relaciones sociales? Explorar el tema del capital social en las asociaciones vicentinas –es decir, los recursos con valor de retorno que las voluntarias obtenían a través de una red durable de contactos– supuso recoger información cualitativa sobre las redes sociales de las voluntarias y sobre los recursos que habían obtenido de dicha red.

La metodología seguida para recoger este tipo de información consistió en entrevistar individualmente a cuatro integrantes por asociación. En esencia, lo que estas entrevistas buscaban responder era a quién recurría la entrevistada ante determinada necesidad o problema⁵⁷. Así, por ejemplo, se les preguntaba a quién habían acudido cuando se les había presentado un problema legal (choque, embargo, detención, necesidad de ir a la comisaría o a un juzgado), un problema de salud (emergencia médica, accidente, enfermedad), una necesidad material (bienes desde el agua, alimentos o un periódico hasta electrodomésticos), o una necesidad social (que les cuiden a los hijos, que las ayuden a realizar u organizar una actividad). En total fueron diez las necesidades o problemas contemplados en la entrevista: de salud, legales, materiales, sociales, conyugales, personales, económicos, laborales, de información o de recreación. Una vez que surgía la red de relaciones a partir de estas preguntas, se les inquiría acerca del tipo de relación (familiar, vecino, miembro de la organización, entre otros), la frecuencia de contacto (siempre, frecuentemente, a veces, rara vez), y la cercanía afectiva (íntimo, cercano, no tan cercano) respecto de cada una de las personas identificadas en la red.

El manejo de toda esta información era engorroso y los gráficos que se obtenían como producto eran bastante complicados. Por lo tanto, para facilitar la exposición de los resultados y la comprensión del lector, se decidió agrupar las diez necesidades en solo tres tipos de recursos (tal como se muestra en el cuadro 6) y eliminar la variable frecuencia de contacto, que resultaba la menos útil para nuestros fines. Además, el tipo de relación también fue reducido para que fuera más funcional a nuestros objetivos, de tal modo que los ocho tipos de relación considerados inicialmente se redujeron a solo cinco: familiares (donde se agrupó familia nuclear y extendida), vecinos, amistades (donde se agrupó a amistades, colegas y otros), miembros de la organización y miembros de otras organizaciones.

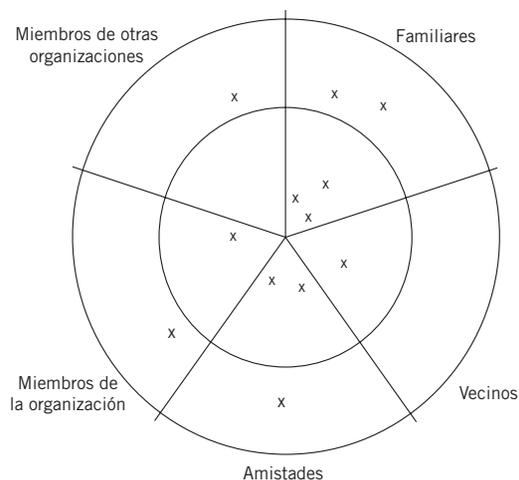
⁵⁷ Nuestro objetivo al construir el instrumento de esta manera fue que la red de relaciones sociales de la entrevistada emergiera por sí sola, sin que ella la hiciera explícita; es decir, sin que ella la reconstruyera a través de un proceso consciente para luego revelarla. De esta manera, se evitaba recoger una reconstrucción subjetiva de la entrevistada; lo que se obtenía, en cambio, era la red de relaciones que efectivamente ella utilizaba.

Cuadro 6**TIPOS DE RECURSOS EN LAS ENTREVISTAS SOBRE REDES SOCIALES**

Tipo de recurso	Necesidad o problema
a. Económicos	1. Económico 2. Laboral
b. Necesidades específicas	3. Material 4. Social 5. De salud 6. Legal
c. Simbólicos o afectivos	7. Personal 8. Conyugal 9. De información 10. De recreación

Elaboración propia.

Tradicionalmente, los gráficos de redes han sido abordados por los científicos sociales tal como se aprecia en el gráfico 1 (Wellman 1997, Castro y Erviti 2003). El entrevistado está al centro de la red, de manera implícita⁵⁸; de ahí el nombre de ‘redes egocéntricas’ con el

Gráfico 1**GRÁFICOS DE REDES COMO HAN SIDO TRATADOS COMÚNMENTE POR LOS CIENTÍFICOS SOCIALES**

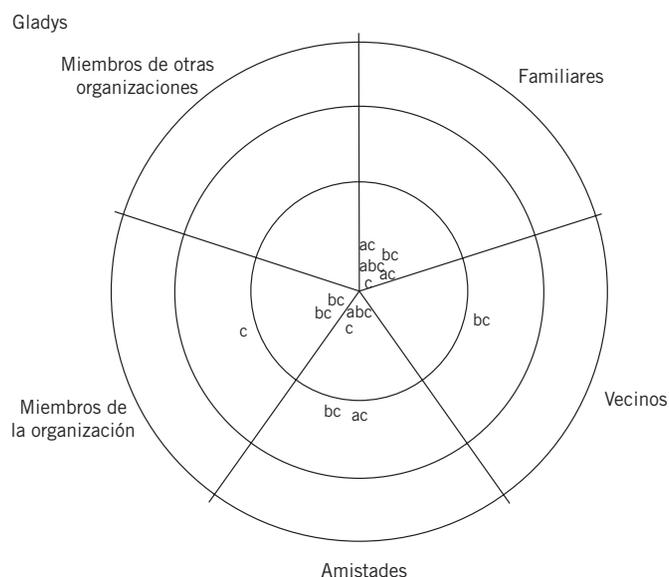
⁵⁸ En este trabajo, en el caso de los gráficos por organización, los cuatro entrevistados serán tratados también como una sola unidad.

que se les conoce (Wellman 1997, Granovetter 1983). Sus contactos (graficados con una «x») están dispuestos según su tipo de relación en cada una de las cinco secciones de la red, y según se trate de lazos íntimos o no íntimos en el primer o segundo círculo concéntrico, respectivamente.

A nosotros nos pareció útil, en primer lugar, diferenciar la cercanía en tres niveles, como ya fue mencionado: íntimos, cercanos y no tan cercanos. En segundo lugar, dado que lo que más nos importa aquí son los recursos que circulan a través de la red, en lugar de una «x» tendremos grupos de letras en función de los tipos de recursos (ver cuadro 6) que se obtienen de cada uno de los contactos. Por ejemplo, si determinado vecino se utiliza para obtener recursos materiales o sociales, ese contacto estará marcado con una «b» (recursos de necesidades específicas). Si de algún familiar se obtienen recursos económicos y afectivos, estará representado con «ac». En caso algún contacto le sirva al entrevistado para obtener los tres tipos de recursos, estará señalado con «abc».

Gráfico 2

REDES SOCIALES DE GLADYS, VOLUNTARIA VICENTINA



En Gladys encontramos a un típico ejemplo de cómo las voluntarias vicentinas construyen su red de relaciones. Como se aprecia en el gráfico, la mayor concentración de sus vínculos está en la familia, que es el espacio de socialización más importante de las vicentinas.

Valiéndose solo de sus familiares, Gladys puede obtener prácticamente cualquier tipo de recurso, desde económicos hasta estrictamente emocionales o afectivos. El ámbito de las amistades –el segundo más numeroso tras la familia– tiene una utilidad similar para la vicentina, puesto que de sus amistades también puede obtener recursos de todo tipo. Los vecinos, por su parte, constituyen un grupo minoritario (en este caso solo hay una persona) al que comúnmente se recurre para ciertos favores (que cuiden al hijo o vigilen la casa, por ejemplo) o para pedir prestado algún bien que se necesite (como un ingrediente que falte en la cocina o en ocasiones hasta un electrodoméstico). En algunos casos, estos mismos vecinos o vecinas son requeridos para cuestiones afectivas: compartir problemas personales o conyugales, buscar consejo o apoyo moral, entre otros. Prácticamente en ningún caso, a diferencia de los familiares y las amistades, se acude a los vecinos para obtener recursos económicos. Nótese, finalmente, que en el ámbito de otras organizaciones no hay contacto alguno, lo cual nos revela que Gladys, fuera de ser integrante de la asociación vicentina, no ha generado vínculos en otros ámbitos de participación.

En el ámbito de los miembros de la organización, como vemos en el gráfico, Gladys recurre a tres de sus compañeras vicentinas para obtener recursos: a las dos que considera más cercanas les cuenta sus problemas, les pide consejo y busca compañía en ellas para momentos de esparcimiento o diversión; pero también, eventualmente, les puede pedir favores simples como que le presten un libro o algún otro bien material. A la tercera de ellas, que no considera tan cercana afectivamente, se abstiene de pedirle favores y con ella solamente comparte sus problemas o sale a divertirse. Nótese que en ningún caso recurre a sus compañeras vicentinas, ni siquiera a las más cercanas, para obtener recursos económicos. Y este hecho, como se verá enseguida, es generalizable a prácticamente la totalidad de las vicentinas.

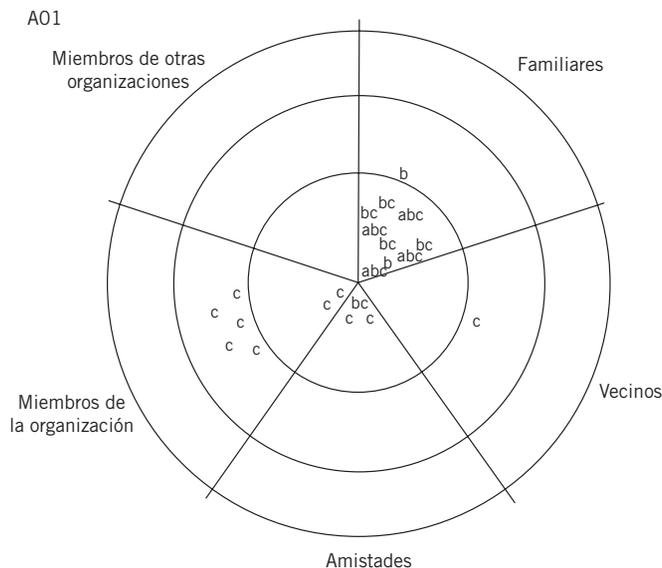
Pasemos, entonces, a analizar las redes sociales encontradas en cada una de las cinco organizaciones. Será útil empezar por dos casos bastante parecidos entre sí: Medalla Milagrosa (gráfico 3) y San Vicente (gráfico 4). Ambas organizaciones, como podrá recordarse, están ubicadas en distritos de clase media alta; al parecer, el similar nivel socioeconómico predetermina hasta cierto punto un patrón en la manera como forman sus redes sociales. A grandes rasgos, se puede decir que familiares y amistades constituyen sus ámbitos más importantes para obtener recursos, en la medida en que tienen la combinación más numerosa de contactos y tipo de recursos. En efecto, solo con sus relaciones familiares y amicales, las vicentinas pueden acceder a una amplia variedad de recursos, que incluyen desde los económicos hasta los simbólicos o afectivos. Los miembros de la organización tienen también una importancia numérica, aunque limitada en cuanto a variedad de recursos. Finalmente, los vecinos son poco significativos y los miembros de otras organizaciones no tienen presencia alguna.

Una diferencia que salta a la vista entre ambas organizaciones es la cantidad de amistades: escasas en Medalla Milagrosa, numerosas en San Vicente. De manera similar, de los siete contactos que aparecen al interior de la primera, solo cuatro son otras voluntarias; los tres

restantes (incluidos los dos considerados 'íntimos') se refieren al párroco. Al mismo tiempo, en San Vicente, de los ocho contactos solo uno es el padre, de lo cual se deduce que en esta última las voluntarias fueron más capaces de formar lazos de amistad al interior de la organización que en la primera. Aparentemente, esto se debe a diferencias en la personalidad de las voluntarias: mientras que en Medalla Milagrosa encontramos mujeres más pasivas y reservadas, en San Vicente estas eran más activas, conversadoras y desenvueltas. Es lógico suponer que estas últimas tengan una vida social más dinámica, lo cual podría explicarnos que el número de amistades sea incluso mayor que el de familiares dentro de su red social. Resulta interesante que esta diferenciación pueda ser extendida de las voluntarias a las dos organizaciones propiamente dichas. En efecto, San Vicente tenía una dinámica mucho más rica que Medalla Milagrosa. Constantemente las voluntarias de la primera buscaban nuevas actividades e involucraban a la asociación en nuevos proyectos. En cambio, en la segunda, la organización aparentaba reposar sobre la base de lo ya logrado; en ese sentido, las voluntarias parecían poco dispuestas a arriesgar movimientos hacia terrenos que no fueran los ya conocidos⁵⁹.

Gráfico 3

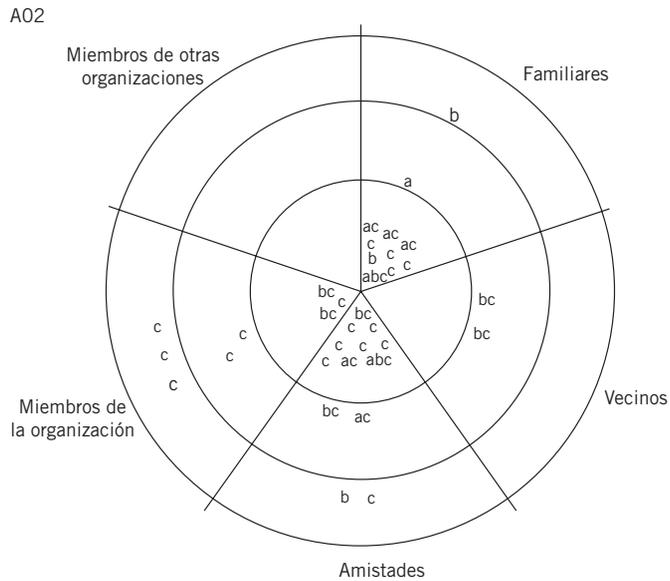
REDES SOCIALES DE LAS VOLUNTARIAS DE MEDALLA MILAGROSA



⁵⁹ Conviene preguntarnos entonces, ¿acaso la dinámica de la organización favorece el desarrollo de una personalidad más o menos proactiva en sus miembros? ¿O es más bien que las voluntarias impregnan de sus personalidades, ya sean activas o pasivas, a

Gráfico 4

REDES SOCIALES DE LAS VOLUNTARIAS DE SAN VICENTE



Una segunda característica de estos gráficos que inmediatamente llama la atención es la diferencia entre los miembros de la organización, también numerosos, y los ámbitos de familiares y amistades, en cuanto a los tipos de recursos que se obtienen de ellos. Las voluntarias recurren a sus contactos dentro de la asociación principalmente para cuestiones afectivas o simbólicas. Así, por ejemplo, las funciones del padre de la parroquia como asesor espiritual de la organización terminan por extenderse a las mismas voluntarias, ya que muchas acuden a él para buscar consejo ante problemas conyugales o personales. En la mayoría de casos, sin embargo, se trata de compañeras voluntarias con las cuales conversan sobre cuestiones personales. En San Vicente, también se recurrió a dos de ellas por un problema vinculado a la salud: en ambos casos, representados en el gráfico con una «b», se trató de una misma voluntaria que pidió consejo a dos compañeras de su asociación sobre una enfermedad que la aquejaba. De esta manera, al interior de Medalla Milagrosa y San Vicente, los miembros de la organización son utilizados casi exclusivamente para cuestiones afectivas y en ningún caso para cuestiones económicas o de trabajo. Se puede afirmar que ni siquiera se utilizan para obtener favores ni ayuda de tipo alguno (salvo esos dos contactos cercanos en San Vicente).

la organización? Probablemente sea una combinación de ambas; los datos recogidos, sin embargo, no nos ofrecen mayores evidencias al respecto.

El que las voluntarias de ambas asociaciones utilicen exclusivamente sus redes familiares y de amistades para obtener recursos económicos puede estar, ciertamente, ligado a su nivel socioeconómico. En efecto, es lógico suponer que muchos de sus familiares y amistades sean de un nivel socioeconómico similar, por lo cual no tienen la necesidad de acudir a sus compañeras en la organización para obtener este tipo de recursos. No obstante, el hecho de que ni siquiera recurran a ellas para obtener favores de ningún tipo sugiere que existe otra razón para que los intercambios al interior se limiten a cuestiones afectivas o simbólicas.

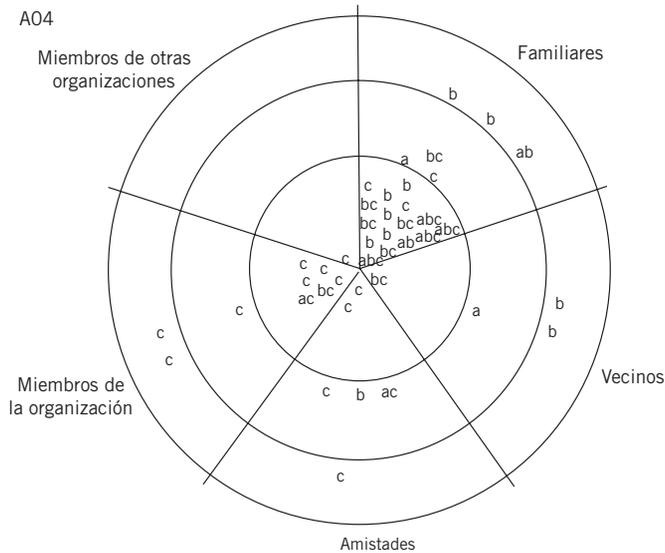
Las redes de las voluntarias del Instituto de Ciencias Neurológicas (ver gráfico 5) presentan un patrón similar al encontrado en las dos asociaciones anteriores, aunque con dos importantes diferencias. En primer lugar, los miembros de la organización están concentrados en el tercer nivel de cercanía. Esto quiere decir que las voluntarias entrevistadas recurrían a algunas compañeras, principalmente, para cuestiones afectivas, tal como sucedía en los dos casos anteriores. Sin embargo, ninguno de estos vínculos era considerado íntimo y, muy pocos, cercanos; por el contrario, en los casos en que se había extendido una relación con alguna compañera fuera del ámbito de lo estrictamente vinculado a la labor en la asociación, esta relación era considerada afectivamente ‘poco cercana’. Sin duda, este hecho está vinculado al tipo de trabajo realizado en esta organización.

En un día típico de trabajo en el hospital, encontramos cinco voluntarias que se reparten las tareas al empezar el día. Una brinda apoyo en la farmacia. Dos de ellas miden la presión a los pacientes que así lo requieran en un lugar acondicionado especialmente en el patio del hospital. Las dos restantes, en un pabellón distinto cada una, colaboran con la organización de las citas de los médicos y orientan a los pacientes. Cada una de las integrantes acude al hospital dos veces por semana para desempeñar estas labores. Como resultado, la actividad diaria no permite una interacción entre las voluntarias en el nivel que sí se da en las otras asociaciones. Si consideramos que esta organización ni siquiera tiene una asamblea semanal, como sí ocurre en las demás, entonces resulta comprensible el hecho de que no se forjan lazos más sólidos entre ellas. El tipo de actividad realizada predetermina el que la cohesión del grupo sea más bien débil y que el nivel de integración entre las voluntarias sea también bastante limitado.

La segunda diferencia en relación con los dos casos anteriores radica en la importancia y la naturaleza de los contactos con vecinos entre las voluntarias del Instituto. Como se puede apreciar en los gráficos 4 y 5, en Santa Catalina de Labouré y en Corpus Christi, aunque menos importantes, los vecinos también muestran un patrón distinto del encontrado en Medalla Milagrosa y San Vicente. En efecto, en la primera solo se encontró un contacto cercano y en la segunda dos cercanos y uno íntimo. En general, se podría decir que los vecinos que aparecen en las redes de estas dos organizaciones son personas con quienes las voluntarias han desarrollado cierto nivel de amistad, y acuden a ellos para obtener tanto

Gráfico 7

REDES SOCIALES DE LAS VOLUNTARIAS DEL CORPUS CHRISTI



voluntaria. Más aun, el caso encontrado en Santa Catalina de Labouré es bastante particular, pues se trató de una voluntaria que tenía una relación de alta dependencia con respecto a una de sus dirigentes: había recurrido a ella por cada uno de los problemas y recursos considerados en la entrevista de redes, a excepción de los problemas legales y laborales.

Líneas arriba, analizando las redes de las dos primeras organizaciones, habíamos sugerido que además del nivel socioeconómico debía existir otra razón para que los intercambios al interior de la asociación se limiten casi exclusivamente a cuestiones afectivas o simbólicas. ¿Cuál es esa razón? ¿Por qué en estas últimas dos organizaciones sí encontramos intercambio de recursos económicos?

En primera instancia, la presencia de voluntarias que recurren a compañeras vicentinas para obtener recursos económicos puede ser explicada por su menor nivel socioeconómico (en comparación con las tres organizaciones anteriores). Esta sospecha puede verse confirmada por el hecho de que una mayor proporción de los contactos dentro de los otros ámbitos de su red –ya sean familiares, vecinos o amistades– es utilizada para obtener este tipo de recursos directamente vinculados a lo económico. En efecto, el que encontremos una mayor cantidad de contactos marcados con la letra «a» en estos gráficos implica que las

voluntarias de estas organizaciones tuvieron dificultades económicas en más oportunidades, y que recurrieron por ayuda a una más amplia gama de contactos. Ambos hechos se relacionan directamente con el menor nivel socioeconómico de las voluntarias, por un lado, y de su entorno, por el otro.

En general, sin embargo, podemos afirmar que son escasas las ocasiones en que los vínculos dentro de las asociaciones vicentinas son utilizados para obtener favores económicos o laborales: solamente se han registrado dos casos aislados. ¿Por qué la utilización de estas redes se limita casi exclusivamente a cuestiones afectivas y, en mucho menor medida, a obtener favores personales? ¿Qué es lo que impide que este ámbito de socialización sea utilizado por las voluntarias para obtener recursos económicos o laborales?

Lo que parece estar en funcionamiento aquí es una incompatibilidad entre la naturaleza de la organización y la posibilidad de hacer uso de ella para fines personales. En efecto, parece que a las voluntarias les parece impropio pedir dinero, trabajo o favores personales en ese ámbito en el que, por definición, participan desinteresadamente. Mientras que en otros ámbitos cualquier vínculo puede ser útil para obtener favores laborales, préstamos de dinero, entre otros (como sugieren los contactos marcados con «a» y «b» que se encuentran en el segundo y tercer círculo concéntrico de los anteriores gráficos), dentro de la organización llama la atención que ni siquiera los vínculos más íntimos sean aprovechados para este tipo de cuestiones. Salvo unas pocas excepciones, incluso las voluntarias de menores recursos se abstienen de solicitar ayuda económica o material al interior de la asociación, como si con ello se temiera violar o renunciar a ese tácito compromiso de no utilizarla para fines personales. De esta manera, lo que estaría operando aquí es precisamente de lo que hablábamos en la sección anterior: el ascetismo y el 'desprecio por lo sensual' del militante, que en este caso es más precisamente un desprecio por lo material.

¿Implica esto que, en términos de Bourdieu, no se construye capital social al interior de los voluntariados vicentinos? Queda claro que el capital social de las voluntarias se forma principalmente en familiares y amistades, quienes constituyen sus principales ámbitos de socialización. En los casos de nivel socioeconómico bajo, también se construye en el ámbito de los vecinos, el cual se vuelve un espacio importante para ellas. No obstante, dentro de la organización no se intercambian recursos con valor de retorno económico debido al ascetismo propio de la organización. Por lo tanto, el capital social que puedan construir al interior queda en estado de latencia. Lo más probable es que su eventual construcción dependa de si la relación con alguna compañera vicentina logra trascender el ámbito de la organización.

¿Y qué ocurre fuera de estos espacios inmediatos de las voluntarias como son la familia, la organización, la vecindad y, claro, la propia asociación? Llama la atención el hecho de que las vicentinas no tengan mayores vínculos en otras organizaciones. En efecto, entre todas

las voluntarias entrevistadas en las cinco organizaciones, tan solo se recogieron tres casos que bien podrían ser considerados excepciones a la regla. En general, no se encuentra evidencia de lazos débiles; en otras palabras, no hay eslabonamientos hacia fuera. La asociación vicentina constituye, pues, una asociación aislada, sin puentes hacia otras organizaciones. Este aislamiento, desde luego, puede impedir que las voluntarias tengan acceso a información, ideas y ofertas de trabajo que de otro modo podrían ser importantes para su propio desarrollo y el de la organización, así como impedirá su involucramiento en otras organizaciones⁶¹. Entre otras razones para la inexistencia de puentes hacia el exterior se puede considerar: i) el que no tengan una orientación política, lo cual implica que no necesiten exposición pública ante los demás (Warren 2001:163-165); ii) el que sus intereses no compitan con los de otras organizaciones; y, finalmente, iii) el que en la práctica funcionen como un brazo de la iglesia, lo cual favorece su aislamiento dentro de la estructura.

En suma, las voluntarias vicentinas construyen su capital social principalmente en los ámbitos familiar y amical. A menor nivel socioeconómico, cobran importancia también las redes de vecinos, a quienes se recurre también para obtener recursos físicos como también favores de diversos tipos. Al interior de las organizaciones, el ascetismo que es parte central de su naturaleza impide la formación de capital social, pues las voluntarias no se muestran dispuestas a utilizar ese ámbito –al cual ofrecen su tiempo y esfuerzo de manera desinteresada– para el beneficio propio. Finalmente, al no disponer las voluntarias de vínculos en otras organizaciones, las asociaciones vicentinas se presentan como aisladas, desligadas de su entorno, sin una clara capacidad para generar eslabonamientos con otras organizaciones.

Queda, sin embargo, una pregunta por responder: si bien no se genera capital social en su interior, ¿es capaz la organización vicentina de formar capital social hacia la comunidad o, más específicamente, hacia los beneficiarios? En la medida en que los beneficiarios obtienen recursos de la organización, se puede decir que solo a través de las actividades principales ya se está creando capital social entre ellos. En Santa Catalina de Labouré los beneficiarios aprenden oficios con los cuales más adelante pueden obtener ingresos económicos. En San Vicente, Medalla Milagrosa y Corpus Christi, reciben alimentos que de otro modo tendrían que comprar (y en muchos casos no disponen de los recursos económicos para hacerlo). En el Instituto de Ciencias Neurológicas, la creación de capital social entre los beneficiarios es discutible: aparentemente, quien se beneficia más de la presencia de las voluntarias es el mismo hospital⁶².

⁶¹ «Individuals with weak ties will be deprived of information from distant parts of the social system and will be confined to the provincial news and views of their close friends. This deprivation will not only insulate them from the latest ideas and fashions but may put them in a disadvantaged position in the labor market» (Granovetter 1983: 202).

⁶² Las principales actividades de las voluntarias del Instituto son organizar las citas de los médicos y ordenar a los pacientes, orientar a estos últimos, brindar su ayuda en una farmacia dentro del mismo hospital administrada por las hermanas de la caridad, y prestar el servicio de medición de la presión.

Finalmente, se han registrado casos en los cuales las voluntarias ‘prestan’ a la organización segmentos de sus redes que son útiles para su funcionamiento. En San Vicente, por ejemplo, una integrante había comprometido a un médico, amigo suyo, para que concediera consultas *ad honorem*, cada dos sábados, a los beneficiarios de la organización. Para ello, se había acondicionado un consultorio dentro de la misma parroquia. En algunas ocasiones, personas de la comunidad que no son necesariamente beneficiarios asisten a dichas consultas, por lo cual aquí se puede decir que se genera capital social para toda la comunidad, más allá incluso de los propios beneficiarios. Por lo tanto, se puede concluir que, si bien la organización no genera capital social en su interior, sí lo hace entre los beneficiarios y, ocasionalmente, en la comunidad que la rodea (más allá de sus beneficiarios).

5. CONCLUSIONES

¿Qué podemos decir acerca la democracia y el capital social en las asociaciones vicentinas, a la luz de lo discutido en las páginas anteriores?

En primer lugar, llama la atención la manera vertical como se forma la organización y se trazan sus objetivos. En ambos casos, el párroco es quien toma las decisiones. Él decide a qué grupo poblacional atender y con qué servicio o actividad particular, así como también convoca a las voluntarias, en muchos casos eligiéndolas directamente. Además, aunque no participa de las asambleas de las voluntarias, tiene voto dirimente sobre las cuestiones que no puedan ser solucionadas por ellas.

Al margen del párroco, bajo la manera aparentemente democrática y consensuada como se toman las decisiones en las asambleas, pudimos identificar la presencia inequívoca de una líder carismática a la que denominamos dirigente líder y cuya voz cobra una singular importancia dentro de la organización. Las demás voluntarias depositan toda su confianza en ella, pues la consideran como la mejor representante de sus intereses. En muchos casos llegan a suspender su capacidad de deliberación y renuncian a su capacidad de expresarse. Lo que está ocurriendo aquí es similar a lo propuesto por Portocarrero, según quien «en el imaginario de los partidos de militantes se espera que la coordinación del colectivo sea desempeñada autoritariamente por un jefe a quien los subalternos entregan su admiración y lealtad, esperando recibir a cambio la seguridad de estar en lo correcto, la gestión incuestionable de la causa» (2001: 20). Entonces, podemos decir que los miembros de las asociaciones vicentinas no son todos políticamente iguales, lo cual, ciertamente, no favorece la democracia al interior de la organización.

Hacia fuera de la organización, es decir, con respecto a los beneficiarios, también encontramos diferencias que no permiten afirmar que la relación con ellos sea democrática o igualitaria. Al haber sido adoptadas por el párroco, y dado que ni siquiera son cuestionadas

por las voluntarias, estas decisiones rara vez toman en cuenta la opinión que los propios beneficiarios tienen sobre las actividades que la asociación realiza con ellos. Pero no solo no existen mecanismos institucionalizados que favorezcan la comunicación desde ellos hacia la organización: además, no se les considera iguales. En efecto, dentro del discurso de las vicentinas se hace manifiesta una percepción de que el 'nosotras' que ellas constituyen es diferente del 'pobre', con lo cual se establece una relación jerárquica entre ambos.

En cuanto al capital social, podemos decir que la propia naturaleza de la organización impide que las voluntarias obtengan capital social al interior de sus asociaciones. Su carácter de militantes, la entrega desinteresada y el ascetismo inherentes a la actividad que realizan, en efecto, son incompatibles con la utilización del mismo espacio para conseguir favores económicos, trabajo, u otro tipo de recursos materiales. No obstante, como espacio de socialización, dependiendo del tipo de actividad que se realice, las asociaciones vicentinas se constituyen en un ámbito donde las voluntarias pueden ampliar sus redes sociales, aunque sobre todo para satisfacer necesidades afectivas. De cualquier modo, los vínculos que se generan son muchas veces muy íntimos y en algunos casos llegan a trascender las fronteras de la organización. Si estas se convirtieran en redes estables que funcionaran al margen de la organización, se habría abierto la posibilidad para generar capital social propiamente dicho a través de ella. En los casos estudiados, sin embargo, solo algunas voluntarias utilizaban efectivamente las redes obtenidas en la organización para obtener recursos que no fueran afectivos o simbólicos.

En cambio, creemos que estas asociaciones logran construir capital social con sus beneficiarios. Además de los recursos que obtienen de las actividades principales de las organizaciones, en algunas de estas se daba el caso de voluntarias que 'prestaban' su red de contactos a la organización para que los beneficiarios pudieran utilizarla o favorecerse en alguna actividad. Por ejemplo, en San Vicente, en alguna oportunidad, a través de un contacto en la municipalidad, se obtuvo permiso para una actividad para los beneficiarios. Asimismo, en la misma organización, una integrante había 'prestado' a un contacto suyo, médico, para que voluntariamente, una vez por semana, atendiese en un consultorio instalado en la misma parroquia a los beneficiarios de la organización que lo necesitaran. En general, sin embargo, el capital social del que pueden aprovecharse los beneficiarios a través de la organización no solo es limitado, sino que depende de las iniciativas de las propias voluntarias y no de ellos mismos. Finalmente, cabe mencionar que, para extraer ideas más concluyentes sobre el capital social que obtienen los beneficiarios de la organización, habría que hacer un seguimiento de cada caso particular, lo cual ciertamente excede los alcances de la presente investigación.

Capítulo III

LAS ORGANIZACIONES VECINALES COMO ESTRATEGIAS COLECTIVAS INSTRUMENTALES

La vida cotidiana de los pobladores del Asentamiento Humano Familias Unidas, en el distrito de Villa El Salvador, no se diferencia mucho de la de todas aquellas comunidades jóvenes que se apropiaron de terrenos vacíos a través de repetidas y constantes invasiones. Fundada en el año 2003, la infraestructura urbana del asentamiento aún resulta precaria y la mayoría de las viviendas se encuentran construidas sobre la base de cartón y madera. Aunque cuentan temporalmente con electricidad –conseguida por medio de conexiones ilegales–, los vecinos no tienen agua potable ni desagüe. Asimismo, la situación legal del asentamiento es inestable, ya que la Municipalidad todavía no ha reconocido oficialmente su existencia. Sin embargo, en un escenario que parece ser coherente con esta ausencia de condiciones esenciales de vida, Familias Unidas muestra altos niveles de interacción social y dinamismo participativo de los vecinos, así como una intensa cooperación entre ellos. Los pobladores responden con celeridad a los llamados de su Junta Directiva e incluso están dispuestos a invertir el poco dinero que poseen en asegurar el nuevo espacio urbano que ellos mismos han habilitado.

A unos cinco kilómetros de distancia, en contraste con lo observado en Familias Unidas, en el Grupo Residencial N° 2 del Sector 7 del mismo distrito limeño –creado en la década de 1980 como resultado de un proceso de reorganización de la población de Villa El Salvador–, sus dirigentes se quejan de la disminución de la participación de los vecinos en asambleas y actividades que tienen como objetivo continuar el avanzado desarrollo urbano que han ido logrando con el correr de los años. La población no solo cuenta con la seguridad de sus títulos de propiedad, agua y luz eléctrica, sino que con el tiempo ha construido espacios públicos –locales comunales, zonas recreativas, entre otros– para beneficio de toda la colectividad. Por ello, ahora los dirigentes prefieren remontarse al recuerdo de épocas pasadas de mayor intensidad participativa, en oposición a una realidad presente en la que es difícil convocar siquiera a la décima parte de los pobladores.

En el otro extremo de la ciudad de Lima, el Asentamiento Humano El Volante, en el distrito de Independencia, ilustra la situación que viven muchas organizaciones vecinales en la actualidad. Después de dos décadas de esfuerzo por constituirse como una comunidad

sólida en la que sus habitantes pudieran desarrollarse y crecer en un ambiente de facilidades urbanas y tranquilidad familiar, el antiguo dinamismo cívico se ha apaciguado. Viviendas de dos pisos construidas de material noble, sólidas edificaciones donde funcionan colegios y centros de salud, pistas pavimentadas en su gran mayoría, así como la existencia de un alto movimiento comercial en su zona baja, parecen haber agotado la energía de sus pobladores. Hoy, la Junta Directiva de El Volante solo existe en el papel. En los hechos, dirigentes que debieron ser reemplazados hace varios años continúan en los cargos, pues muy pocos están dispuestos a reemplazarlos. En consecuencia, la Junta Directiva y la organización vecinal se mantienen operando, al igual que en el Grupo Residencial N° 2, gracias al esfuerzo particular de sus dirigentes.

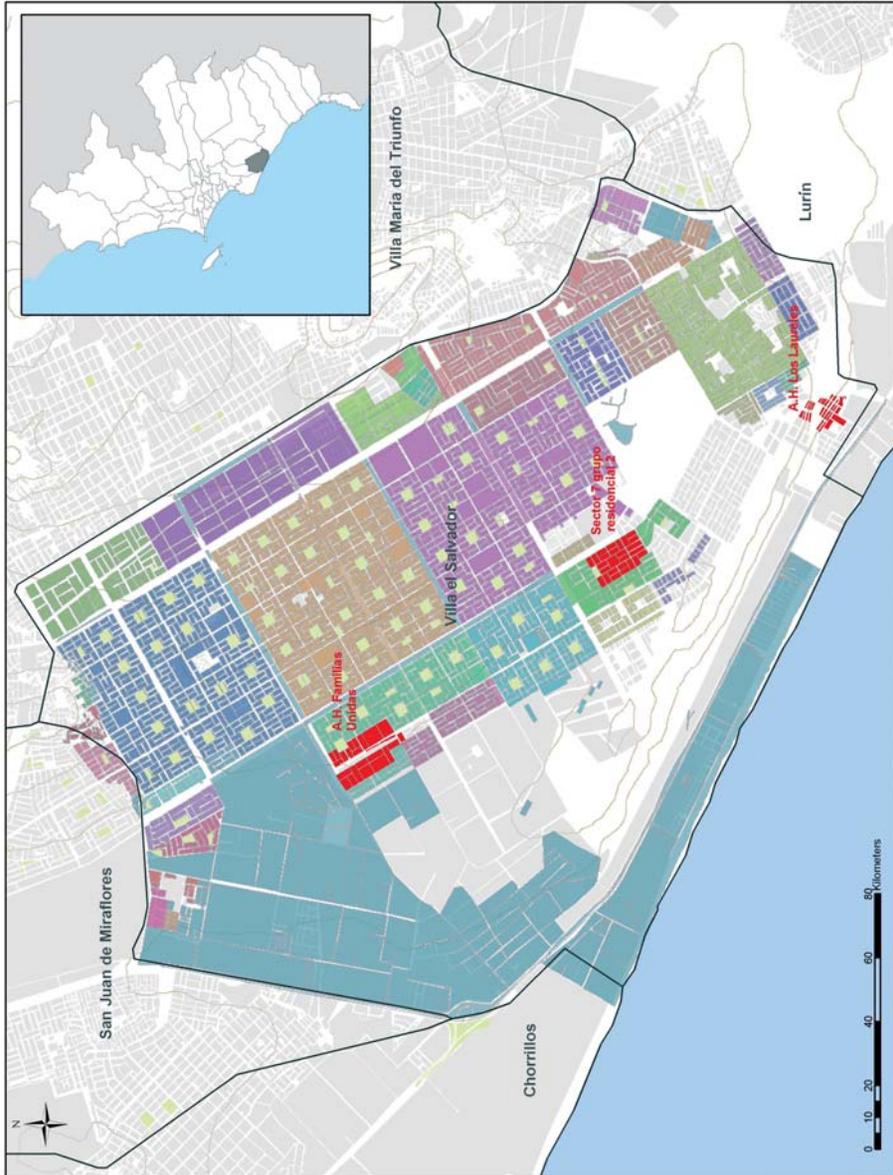
Como se puede apreciar a través de la situación concreta de algunas organizaciones vecinales, el involucramiento y la participación de los pobladores –respecto de sus necesidades colectivas y sus objetivos comunes– no son homogéneos. Por el contrario, todas las evidencias indican que en el transcurso de su vida activa experimentan transformaciones de diversa índole e incluso, en la mayor parte de los casos, tienden a debilitarse. Cabe preguntarse, entonces, ¿cuáles son los factores que alteran la dinámica de las organizaciones vecinales? ¿De qué manera estas necesidades comunes –que conducen a los pobladores a organizarse– generan procesos de interacción social relevantes para el análisis del capital social? ¿Es posible ejercer prácticas democráticas en este ambiente de necesidad e interdependencia social entre los vecinos? ¿Cuáles son sus limitaciones?

Con la finalidad de responder a estas interrogantes, nuestro estudio se ha realizado en organizaciones vecinales correspondientes a seis asentamientos humanos de la ciudad de Lima, con diferentes grados de urbanización. Tres de ellos pertenecen al distrito de Independencia (Cono Norte) y tuvieron su origen durante la década de 1960 y mediados de la década de 1970: la Asociación de Vivienda Víctor Raúl Haya de la Torre, el Segundo Sector de Independencia y el Asentamiento Humano El Volante. Los otros tres pertenecen al distrito de Villa El Salvador (Cono Sur): el Grupo Residencial N° 2 del Sector 7, fundado a fines de la década de 1980; el Asentamiento Humano Los Laureles, creado a mediados de la década de 1990; y, el Asentamiento Humano Familias Unidas fundado en el año 2002.

El presente capítulo se compone de cinco secciones. En la primera, se discute la naturaleza de la estructura de las organizaciones vecinales, así como los deberes y derechos de sus miembros. En la segunda sección, se aborda la relación existente entre el ciclo de vida de estas organizaciones y el debilitamiento progresivo de la participación de sus integrantes. La tercera sección busca entender la lógica asociativa de estas organizaciones, que parece estar vinculada a estrategias instrumentales de acción colectiva y a la naturaleza coercitiva de su funcionamiento. La cuarta analiza el papel crucial que cumplen los dirigentes de las organizaciones vecinales y la existencia de una ‘lógica delegativa’ en la participación vecinal. La quinta sección reconstruye las principales características de las redes sociales

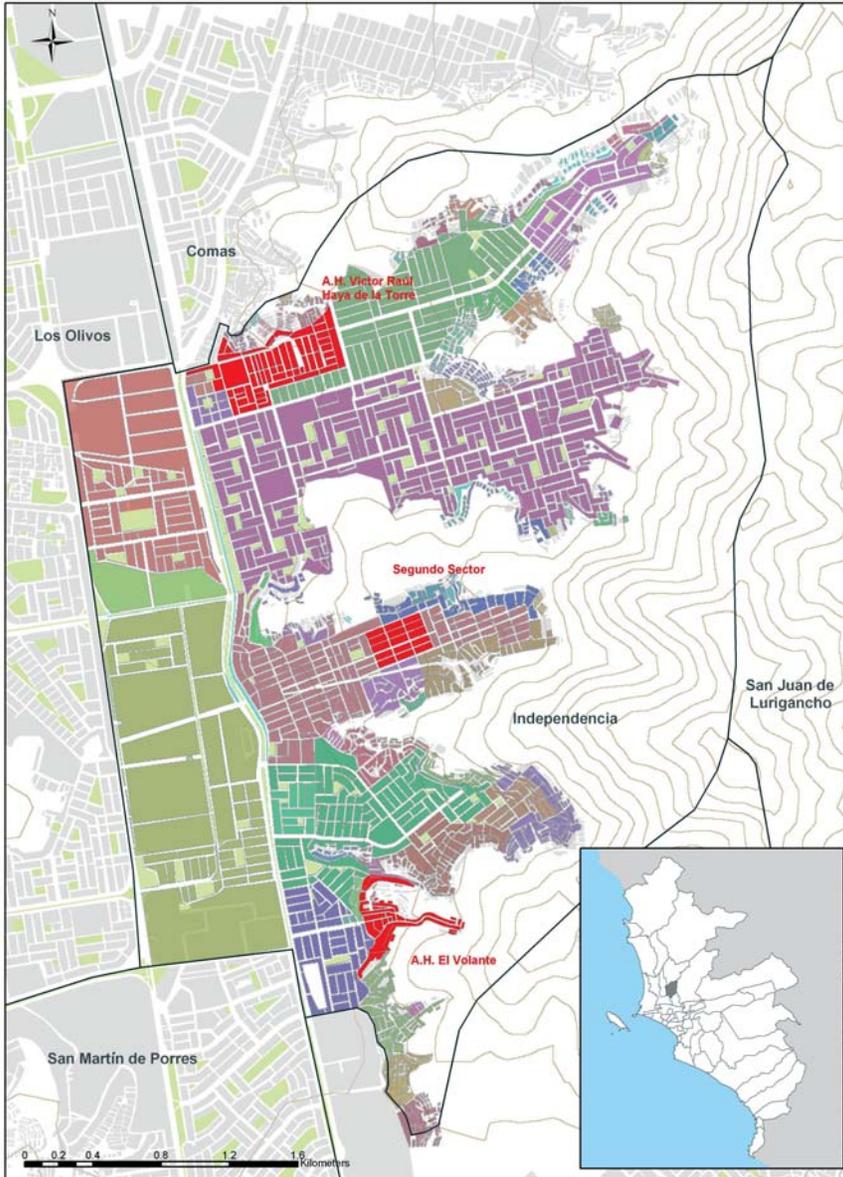
Mapa 1

ORGANIZACIONES ESTUDIADAS EN VILLA EL SALVADOR



Mapa 2

ORGANIZACIONES ESTUDIADAS EN INDEPENDENCIA



que se generan al interior de las organizaciones vecinales y su relación con el capital social. Finalmente, en la sexta sección se señalan las principales conclusiones del presente capítulo.

1. LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN VECINAL

Las primeras ‘barriadas’¹ que se establecen alrededor de Lima durante las primeras décadas del siglo XX, pero cuya importancia crece durante las décadas de 1950 y 1960 (Arellano y Burgos 2004: 43-48), estaban conformadas por personas que habían migrado de los barrios más pobres de la ciudad o que procedían de diferentes provincias del interior del país. Estos primeros pobladores, que se establecen a partir de invasiones de terrenos pertenecientes al Estado o a propietarios privados, se organizaron inicialmente como ‘asociaciones de pobladores’. Su propósito central era defender la apropiación de dichos territorios y la posterior obtención de servicios básicos urbanos que facilitasen su vida en estas nuevas zonas de la ciudad. Tales asociaciones contaban con una estructura organizacional simple, que consistía en una Asamblea General de Asociados y una Junta Directiva², lo que facilitaba la rapidez en la ejecución de sus acciones, así como la elección de sus dirigentes, realizada a través de una votación universal.

Recién a fines de 1968, como parte de la política de promoción de las organizaciones sociales puesta en marcha por el gobierno de la Junta Militar de Gobierno, estas agrupaciones de pobladores transformaron su estructura organizativa de acuerdo con un modelo nuevo: la *organización vecinal*, creada por la Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes. Esta denominación consistía en una estructura más compleja que establecía tres instancias conformadas por los Comités Vecinales, el Comité de Promoción y Desarrollo, y la Junta Directiva Central. Asimismo, suponía mayores niveles de intermediación entre la población y sus dirigentes, estableciendo un conjunto de funciones y mecanismos de elección de acuerdo con los niveles mencionados. Sin embargo, el proceso de incremento de autonomía de las organizaciones populares generó en ellas tanto un acercamiento como un mayor interés de los movimientos y partidos de izquierda, por lo que, hacia fines de la década de 1970, el Decreto Legislativo 22612 estableció el desconocimiento de la organización vecinal, lo que desactivó la estrategia gubernamental orientada hacia los sectores populares. Posteriormente, a comienzos de la década de 1980, se produjo un intento de

¹ Denominación inicial que se otorgó a las nuevas zonas de crecimiento urbano de la ciudad de Lima. El carácter peyorativo del término obedecía a que los nuevos barrios se componían de viviendas precarias de material inadecuado para habitar y reflejaba los altos niveles de pobreza de los pobladores. Durante la década de 1970, la Junta Militar de Gobierno promovió el uso del término ‘pueblo joven’ para estos lugares, con el fin de evitar la denominación anterior.

² Integrada por lo general por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario de Actas, un Secretario de Disciplina, un Secretario de Organización, un Secretario de Economía, un Secretario de Cultura, un Secretario de Deportes, una Asistente Social y un número reducido de Vocales.

popularizar y extender el término *junta vecinal*³ como reemplazo al de organización vecinal –a través del Decreto Legislativo 052 de la Ley de Municipalidades–, pero no se obtuvieron resultados. La consecuencia de esta zigzagueante evolución de términos ha derivado en la actual combinación de la figura de la organización vecinal con la existencia de la estructura orgánica simple propia de las antiguas asociaciones de pobladores. En este sentido, a pesar de que el título formal de las seis organizaciones visitadas para nuestro estudio era ‘asociación de vivienda’ o asentamiento humano (A.H.), en todos los casos las encontramos conformadas por dos instancias principales: la Asamblea General y la Junta Directiva (Meneses 1998: 70-72).

Las organizaciones vecinales son aquellas agrupaciones de base territorial que se encargan del acondicionamiento del suelo urbano, tanto en el ámbito legal –reconocimiento y titulación– como en el aspecto físico, esto es, la provisión de servicios básicos y de obras de infraestructura (Tovar 1996: 104). Dicho en otras palabras, son organizaciones destinadas a hacer frente, de manera colectiva, a las necesidades básicas de vivienda y servicios conexos⁴. Asimismo, la organización vecinal es el nexo institucional con organismos del entorno exterior, que operan más allá de sus límites territoriales. Dichos organismos son fundamentalmente de dos tipos: privados (civiles o eclesiales, nacionales o extranjeros) y estatales (los que otorgan reconocimiento legal, los que administran los servicios básicos de la ciudad, y los que financian la ejecución de obras de infraestructura urbana). Con todos ellos, la organización vecinal suele utilizar una variada gama de estrategias que van desde las invitaciones y regalos, hasta la presión y la protesta social (Ibíd.: 108-109).

Ahora bien, las organizaciones vecinales constituyen un modelo organizativo significativamente distinto del estudiado en el capítulo anterior. En principio, la territorialidad define el ámbito de jurisdicción de las organizaciones vecinales: toda persona que habita dentro del área delimitada del asentamiento de acuerdo con los planos existentes, automáticamente se convierte en un miembro de la organización. La territorialidad como criterio de pertenencia genera un dilema adicional. No es sencillo distinguir los límites entre la comunidad de pobladores y la organización vecinal. En efecto, durante nuestras visitas pudimos constatar que el uso de ambos términos resultaba apropiado para designar tanto a los pobladores que

³ El término ‘junta vecinal’ actualmente se encuentra asociado a aquellas organizaciones fomentadas y promovidas por la Policía Nacional del Perú con fines de seguridad y autodefensa en zonas urbanas y rurales. Según el Ministerio del Interior, a octubre de 2003, se calculaba la existencia de 52.725 juntas vecinales en todo el país, de las cuales poco más de treinta mil se ubicaban en el departamento de Lima. Se calcula que son más de setecientos mil peruanos los involucrados en este tipo de organizaciones (Oficina de Comunicación Social del Ministerio del Interior, www.mininter.gob.pe).

⁴ Podemos añadir que: «la organización vecinal contiene formalmente a todos los vecinos registrados como una unidad territorial y compromete al conjunto con intensidades diversas. Normalmente, la mayoría de vecinos participa en la elección o designación de sus líderes y delega en ellos la gestión de las acciones colectivas. La estructura de las organizaciones se formaliza mediante un estatuto o reglamento interno que, en función del interés común, define los deberes y derechos de los miembros y sus dirigentes, y establece las instancias ejecutivas y deliberativas» (Calderón y Paredes 2002: 6).

componían un asentamiento como a la problemática que enfrentaban. En la práctica, la Junta Directiva se convierte en la materialización de la organización vecinal, esto es, en el ente ejecutor de las necesidades y expectativas de la comunidad, así como en sus representantes autorizados. La Junta, compuesta por un número variable que oscila entre siete y doce personas, conforma entonces la columna vertebral que sostiene a la comunidad, con un Secretario General que hace las veces de líder de dicho organismo.

Como toda asociación, la organización vecinal define una serie de derechos y deberes entre sus miembros. En este caso, los derechos suponen el respeto a la posesión o propiedad del terreno y la vivienda del poblador, el usufructo y aprovechamiento de los servicios básicos colectivos –como electricidad, agua y desagüe, espacios de recreación pública, entre otros–, así como la facultad de participar, expresar su voz y ser capaz de representar a su colectividad como dirigentes. Aunque aparentemente reducidos en cantidad, estos derechos son elementos fundamentales que proporcionan bienes públicos y seguridad para el establecimiento urbano del poblador o vecino.

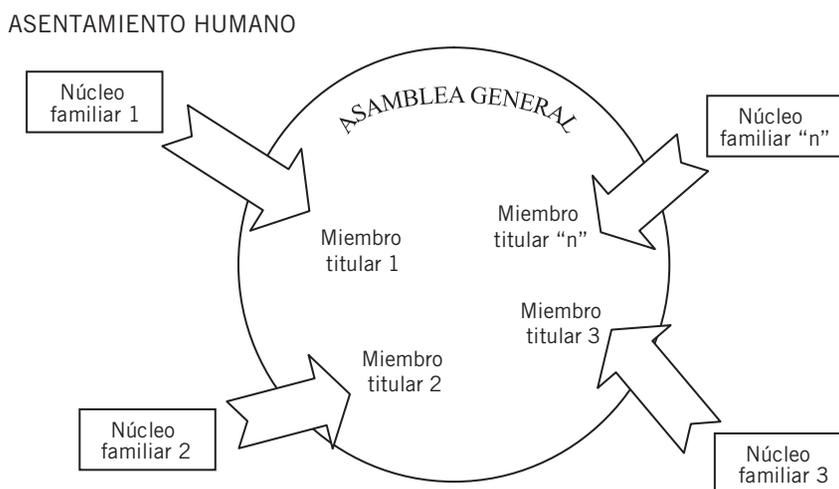
Del mismo modo, la organización vecinal exige el cumplimiento de una serie de deberes por parte de los pobladores. En primer término, lo que se denomina informalmente la ‘viviencia’, que es el elemento clave que sostiene la lógica de la organización vecinal. Se trata del principio esencial de que todo miembro de esta organización debe vivir y habitar el lote o vivienda que le ha sido asignado en el asentamiento humano. Esta obligación se percibe con mayor fuerza en los inicios de toda organización vecinal y, en especial, desde los primeros momentos de la invasión, en el caso de haber pasado por dicho proceso. Obedece a la necesidad de evitar la presencia de ‘mercaderes de terrenos’, es decir, pobladores que no tienen un problema real de falta de vivienda y que ocupan los lotes con la expectativa de su posterior valorización y venta como terreno con el fin de obtener beneficios económicos.

En segundo término, existe una serie de obligaciones que consisten en la prestación de servicios personales –mano de obra, sistemas rotativos de turnos para verificar que efectivamente habitan el lote o vivienda, rondas de pobladores que brindan seguridad, entre otros– o la entrega de dinero en forma de cuotas. En este caso, el cumplimiento de tales deberes supone una suerte de solidaridad recíproca y generalizada: la entrega, ya sea de dinero o esfuerzo, se orienta a la mejora de la calidad de vida de todos los pobladores.

Finalmente, un tercer conjunto de obligaciones está relacionado con la representación de la comunidad como unidad social a través de la organización vecinal y su Junta Directiva. En este caso, el poblador se compromete a asistir y a participar en las reuniones y en las asambleas generales, a asumir los cargos dirigenciales que orientan el desempeño de la organización, así como a reconocer la autoridad y legitimidad de los dirigentes elegidos en tales espacios de decisión.

Gráfico 1

DIAGRAMA DE LA ASAMBLEA GENERAL



Fuente: Entrevistas y visitas de campo.
Elaboración propia.

Sin embargo, aun cuando todos los pobladores del asentamiento son miembros de la organización vecinal, «(...) estos deberes y derechos se ejercen a través del *miembro titular* del lote, quien es la persona que representa al grupo de familia que ocupa una vivienda» (Tovar 1996: 106). De esta manera, se evita que las Asambleas Generales de los integrantes de la asociación congreguen a un número inmanejable de personas ya que, de acuerdo con los casos visitados, los asentamientos pueden componerse de 70 a 600 familias de pobladores. El miembro titular suele ser el jefe de familia, categoría que abarca tanto a hombres y mujeres con familias completas como a madres solteras. Ellos tienen pleno derecho de voz y voto en las Asambleas Generales (ver gráfico 1). Cabe indicar que este conjunto de derechos y deberes no constituye un cuerpo normativo estático e inalterable, sino que se modifica a medida que el asentamiento se transforma, tal como veremos en acápite posteriores. No obstante, los derechos y deberes ya enuncian la razón de ser de la organización vecinal. En efecto, estos giran en función de la propiedad y el acceso a servicios básicos, mientras que la representación de la comunidad y la asistencia a las reuniones son aspectos que resultan secundarios.

Utilicemos el ejemplo del Grupo Residencial N° 2 del Sector 7 en el distrito de Villa El Salvador⁵ para verificar cómo esta estructura se plasma en una organización vecinal concreta. Este asentamiento se encuentra en una zona de alta consolidación urbana y es el de mayor antigüedad de los estudiados en dicho distrito. Se formó en el año 1988 a partir de una reubicación de pobladores organizada por el municipio, siguiendo el patrón tradicional de urbanización originado en el gobierno militar: 16 manzanas, 24 lotes por manzana y un espacio central destinado a obras comunales. Actualmente cuenta con todos los servicios básicos, como electricidad, agua potable y desagüe, incluyendo pistas y veredas en algunos tramos. Solo la falta de pintura en algunas construcciones, las viviendas sin terminar y la habitual presencia de arena y tierra revelan que nos encontramos en un asentamiento humano. Durante sus años de existencia, la comunidad ha construido y edificado distintos espacios de carácter colectivo como comedores populares, PRONOEI⁶, wawawasis, un local comunal, una cancha de fútbol, una loza deportiva, una casa infantil y juvenil, y un anfiteatro, entre otros.

De acuerdo con los estatutos vigentes, la Junta Directiva del Grupo Residencial debe renovarse cada dos años. Dichos estatutos han sido elaborados por los integrantes de la organización vecinal siguiendo dos pautas. La primera, la normatividad implementada por la Comunidad Autogestionaria de Villa El Salvador⁷ (CUAVES) para todos los sectores residenciales; y, la segunda, una ordenanza municipal que regula a las organizaciones vecinales. Mientras la CUAVES únicamente solicita la existencia de una Asamblea General, la presentación de un libro de actas y la lista de los miembros directivos vigentes para otorgar un reconocimiento formal, la Municipalidad de Villa El Salvador requiere de un procedimiento

⁵ Villa El Salvador fue la respuesta del Estado frente a las crecientes invasiones que se sucedían en el Perú desde la segunda mitad del siglo XX. Se trató de un modelo de ciudad y de urbanización creado por el gobierno militar (1968-1975) para los sectores populares, como alternativa de solución a la invasión de la Hacienda Pamplona, al sur de la ciudad de Lima, en 1972. Fue diseñado un modelo urbano denominado Grupo Residencial, que agrupaba a 16 manzanas organizadas alrededor de un espacio llamado parque central. Cada manzana debía contar con 24 lotes o viviendas, por lo que cada grupo contaba con 384 lotes. Al interior de cada una de las manzanas se realizaban asambleas de vecinos y se contaba con delegados para cada una de ellas. Estos delegados conformaban luego la Asamblea del Grupo Residencial, la cual contaba también con una Junta Directiva. La instancia superior a los grupos residenciales –que estaban agrupados por sectores– era la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES). El proyecto de Villa El Salvador significaba un modelo experimental para descentralizar la creciente demanda de empleo. Se intentaba formar una 'ciudad satélite' que tuviera autonomía económica y no dependiera únicamente de la ciudad de Lima (Collier 1978: 120-121). Un estudio exhaustivo del proceso de desarrollo de la Comunidad de Villa El Salvador puede encontrarse en Zapata (1996).

⁶ Siglas correspondientes al Programa No Escolarizado de Educación Inicial, del Ministerio de Educación. Dicho programa supone la participación de pobladores de urbanizaciones populares en la construcción de un local donde se brinde educación preescolar no formal para niños entre 3 y 5 años, se proporcione complementos nutricionales para su dieta, así como se permita la promoción de proyectos de mejoramiento comunitario.

⁷ La Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES) tenía la función de representar a los pobladores frente al mundo exterior y, al mismo tiempo, velaba para que se cumpliera el patrón de urbanización y de participación vecinal instituido en sus orígenes. A partir de 1982, tras la creación de la Municipalidad, la CUAVES dejó de ser el interlocutor central de las reivindicaciones de los pobladores. En la actualidad, contar con su apoyo y reconocimiento es solo un procedimiento simbólico, producto de la disminución de su poder de convocatoria, de movilización y de recursos.

más complejo y de alguna manera engorroso⁸. Así, encontramos que la Junta Directiva del Grupo Residencial N° 2 se componía de diez cargos que pueden apreciarse en el cuadro 1.

Cuadro 1

CARGOS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL GRUPO RESIDENCIAL N° 2 DEL SECTOR 7 DE VILLA EL SALVADOR

Secretaría General	Secretaría de Deportes
Subsecretario General	Secretaría de la Juventud
Secretaría de Actas	Secretaría de la Mujer
Secretaría de Salud	Secretaría de Prensa y Propaganda
Secretaría de Vigilancia	Secretaría de Organización

Fuente: Junta Directiva Grupo Residencial N° 2.
Elaboración propia.

La composición de los cargos de la Junta Directiva del Grupo Residencial N° 2 deja en evidencia los difusos límites entre comunidad y organización vecinal. En efecto, si bien algunas secretarías corresponden al aparato logístico esencial que permite el funcionamiento de toda asociación (secretario general, subsecretario, secretaría de actas, prensa y propaganda), otras se ocupan de temas globales que afectan a toda la colectividad (salud, deportes, juventud, mujer). Se confunden, en apariencia, las funciones de una asociación dirigida a resolver problemas de servicios elementales con las funciones que corresponderían a un gobierno local que vele por los intereses sociales del conjunto de la comunidad. La necesidad de que la estructura formal de la organización responda a la última de estas funciones se debe fundamentalmente al interés de los dirigentes en ejercicio de los casos estudiados y tal vez a la tradición de la organización popular, pero no parece formar parte de la percepción cotidiana del poblador promedio. Las funciones de la organización, y de la Junta que los pobladores mayormente señalan, están relacionadas con la solución de problemas concretos de urbanización y vida comunitaria.

El involucramiento de los directivos en sus funciones, tema que abordaremos en el siguiente acápite, no resulta permanente. Mientras que algunos han asumido de manera constante

⁸ Las organizaciones vecinales deben presentar a la Dirección de Desarrollo Humano del municipio: (i) dos actas de fundación o constitución; (ii) tres copias del estatuto; (iii) una acta de constitución del organismo directivo, que se debe renovar cada dos años; (iv) normatividad del organismo directivo y fotocopia del Documento Nacional de Identidad (DNI) de todos sus componentes para la obtención de la credencial; (v) el padrón de los integrantes de la organización, que reúne a todos los pobladores; y, (vi) el plano de ubicación, que debe estar autorizado anteriormente por la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). En el caso de las organizaciones estudiadas en el distrito de Independencia, sus dirigentes afirmaron que la elaboración de sus estatutos no estaba mediada por ningún organismo del Estado ni de la municipalidad.

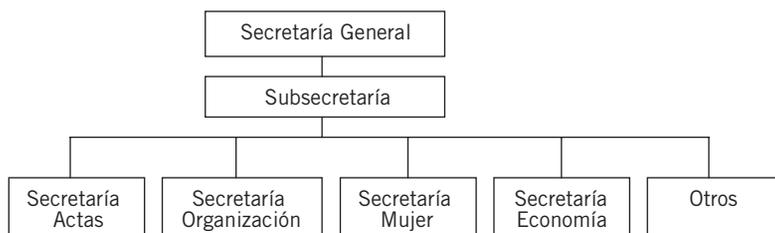
sus obligaciones, otros lo hacen de manera parcial o simplemente las abandonan ante el surgimiento de otras responsabilidades. Así, la participación de los directivos en este asentamiento se convierte en un reflejo de lo que encontramos también en los otros cinco casos estudiados: solo cuatro o cinco suelen mantenerse activos en sus cargos. Tal situación es tomada de manera natural por los dirigentes, ya que, de antemano, se asume que la Junta no trabajará de manera completa:

(...) ahorita somos seis los que estamos trabajando permanentemente y cuatro que hay veces vienen y hay veces no vienen, ellos no están atrás de los problemas... pero siempre somos cinco o seis en una Directiva los que afrontamos el problema. Y principalmente la cabeza, como quien dice el Secretario General, es el que tiene que estar a la cabeza y dar el ejemplo, él tiene que ser el líder. Si es que la cabeza falla, entonces toda la Directiva se viene abajo, y si la Directiva falla entonces nunca va a haber un desarrollo o un progreso en la comunidad, pues, donde uno vive⁹.

Las afirmaciones del Subsecretario del Grupo Residencial N° 2 introducen dos temas nuevos a la discusión. En principio, muestran la importancia que tiene el Secretario General en este tipo de organizaciones y, en segundo término, nos adelantan una de las razones por las que es importante la constitución de organizaciones vecinales: el ‘progreso’ de la comunidad. De esta manera, la eficacia de una Junta Directiva recae sobre todo en el grupo de dirigentes que ha asumido responsablemente sus tareas y en la coordinación general de su directivo líder. Si esto no se produce, la junta en su totalidad puede entrar en un caos funcional. El organigrama habitual de una organización vecinal puede apreciarse en el gráfico 2.

Gráfico 2

ESTRUCTURA DE LA JUNTA DIRECTIVA



Fuente: Entrevistas y visitas de campo.
Elaboración propia.

⁹ Entrevista con Lorenzo, Subsecretario de la Junta Directiva del Grupo Residencial N° 2 del Sector 7.

Ahora bien, como se ha indicado, la renovación de una Junta Directiva suele hacerse cada dos o tres años, dependiendo de los estatutos vigentes. La elección de dirigentes se realiza en una Asamblea General convocada especialmente para tal fin y el sistema de votación suele ser muy sencillo. El quórum reglamentario para llevar a cabo el proceso consiste en la presencia del 50% más uno del total de miembros titulares de la Asamblea, aunque en la práctica este requisito no necesariamente se cumple. Los candidatos pueden ser propuestos por alguno de los vecinos o el mismo interesado puede presentar su candidatura. Como mecanismo de votación se recurre al sistema de 'mano alzada', es decir, a la expresión pública de las preferencias políticas de los integrantes de la organización. Este procedimiento se lleva a cabo con cada uno de los cargos hasta completar la totalidad de la Junta Directiva.

Solo en el Asentamiento Humano El Volante encontramos una variante en el sistema de elección de sus dirigentes. Aunque fundado a principios de la década de 1960, junto con lo que luego sería el distrito de Independencia¹⁰, este asentamiento fue uno de los últimos en establecerse en el sector conocido como La Unificada. Sus pobladores cuentan que su nombre obedeció a que la invasión fue promovida por una asociación de choferes, tras lo cual la comunidad se fue consolidando hasta estar conformada, actualmente, por trece comités. La conformación de los comités varía entre 20 y 40 familias, y no corresponde a las manzanas urbanas en las que se divide el asentamiento. A pesar de tener cerca de cuarenta años de existencia, solo hace dos que han conseguido sus títulos de propiedad individuales. Tal como sucede en los casos estudiados de Independencia, en un primer momento, la titulación fue colectiva con el fin de recibir un rápido reconocimiento que proporcionara seguridad de vivienda a los vecinos. Conseguir la titulación individual ha sido una tarea difícil para las diferentes Juntas Directivas, y no es de extrañar que, una vez obtenida, se perciba una creciente desactivación de la organización vecinal.

A pesar de esta desactivación ocurrida hace más de dos años, el sistema de elección en El Volante resulta interesante y significativo para los fines de nuestra investigación. En este caso, para la elección de la Junta Directiva, se convocaba a una Asamblea General, la que tenía la tarea de nombrar un Comité Electoral. Este último era elegido por el pleno y podía estar constituido por pobladores que no ejercieran una función directiva. El Comité redactaba un acta o reglamento para la votación y seguidamente convocaba una nueva Asamblea

¹⁰ El origen de Independencia se remonta a comienzos de la década de 1960, cuando un grupo de alrededor de 1.100 migrantes que vivía en la provincia constitucional del Callao y la ciudad de Lima se inscribe en la Asociación de Padres de Familia Pro-Vivienda Pampa de Cueva, con la finalidad de conseguir terrenos para la construcción de sus casas propias en unos terrenos ubicados a siete kilómetros al norte de Lima, cerca de la antigua carretera a Canta y de propiedad de la Familia Nicolini (López y Joseph 2002: 227-228). El grupo de vecinos organizó una invasión al terreno en noviembre de 1960, y fundó un nuevo pueblo llamado 'Pampa de Cueva'. El gobierno del General Manuel Odría optó por adjudicar los terrenos a los invasores, de acuerdo con la ley. En 1964, el lugar fue elevado a la categoría de distrito. Independencia se encuentra dividido en seis sectores: Túpac Amaru, Tahuantinsuyo, Independencia –que es el centro del distrito–, El Ermitaño, La Unificada y la Zona Industrial.

para llevar a cabo la elección. El sistema dependía de los reglamentos que estableciera el Comité, por lo que en algunas ocasiones los candidatos podían presentarse individualmente, mientras que en otras debían hacerlo en una lista con otros vecinos. En las ocasiones que no se presentaba ningún candidato, el Comité tenía la facultad de designar arbitrariamente –‘a dedo’– a los miembros de la nueva Junta Directiva, sin que nadie considerara que eso atentaba contra los derechos de los vecinos.

Por otro lado, la posibilidad de reelección de los dirigentes en las organizaciones vecinales generalmente se contempla dentro de los estatutos y, en cierto modo, esta práctica parece ser bastante común. En los casos en que se produce un abandono de cargo, los estatutos suelen considerar la realización de una nueva Asamblea para elegir a un reemplazante, aunque luego dicha medida se incumpla, ya que resulta más difícil convocar a los miembros de la organización que elegir un nuevo dirigente al interior de la Junta.

En efecto, la convocatoria a las asambleas o reuniones generales suele ser complicada. Los miembros de la Directiva, por lo general, apelan al tradicional método del altoparlante o el megáfono para llamar a las reuniones con una anticipación de quince días o una semana, según su propia versión. El aviso se difunde a través de los sistemas internos de comunicación, pero a menudo este procedimiento no consigue resultados positivos. En algunas ocasiones, los dirigentes incluso acuden casa por casa para convocar a los vecinos, en un proceso que puede demorar algunas horas, según el tamaño del asentamiento. La innovación de métodos para conseguir una convocatoria más eficiente tampoco se contempla, pues los directivos perciben que ello requeriría una mayor inversión de tiempo, lo cual atenta contra sus propias ocupaciones. De esta manera, se prefiere mantener los métodos tradicionales de convocatoria aunque la asistencia a las asambleas se vea mermada.

Los miembros que conforman una Junta Directiva brindan su trabajo de manera gratuita, pero hay una serie de gastos que deben realizar para cumplir con sus funciones. Fotocopias de documentos, gastos en trámites, movilidad para la realización de gestiones, alimentación cuando la gestión requiere salir del asentamiento por varias horas, entre otros, son algunos de los costos económicos que implica ser dirigente, y que muchas veces deben ser cubiertos por ellos mismos ya que el aporte monetario de los vecinos es limitado:

a veces [ponemos] de nuestros propios recursos. ¿Cuántos dirigentes somos? Somos diez, entonces ponemos dos o tres soles. Para los papeles que nos faltan, porque en el caso de nosotros hemos sufrido de eso, (...) ya la gente desconfiaba, no han creído en nosotros, entonces a veces decimos: necesitamos para pasajes, para papel, para algunos oficios que tenemos que mandar a las instituciones. Creo que es el 10% que [los vecinos] aportaban¹¹.

¹¹ Entrevista con Eduardo, miembro de la Junta Directiva del A.H. El Volante.

Si bien en algún momento de su existencia toda organización vecinal ha demandado el pago de cuotas por parte de sus miembros, posteriormente las exiguas fuentes de financiamiento se limitan a actividades de recolección de fondos a través de ‘polladas’ o campeonatos deportivos que, en general, suelen ser esporádicas e insuficientes.

La fiscalización vecinal de las actividades llevadas a cabo por la Junta Directiva se produce en dos niveles: uno formal y otro informal. El primero está indicado en los estatutos de la organización y consiste en la exposición tanto de las gestiones como de los gastos realizados a través de una plenaria general en la que son convocados los vecinos. El nivel informal se refiere a lo que los entrevistados denominan ‘radio bamba’, es decir, la comunicación persona a persona de los temas discutidos en estas plenarios entre aquellos que no asistieron a ella. Esta comunicación se manifiesta a través de comentarios y chismes que corren de boca en boca, algunas veces cuestionando el desempeño y la credibilidad de los dirigentes, lo que genera los consecuentes reclamos de estos últimos. Este sistema, en último término, resulta un mecanismo de presión social que controla y limita indirectamente el accionar de los directivos.

Las entrevistas realizadas revelan un interés fiscalizador particular por el avance de los proyectos emprendidos, las gestiones y, especialmente, por el manejo del dinero. Los dirigentes actuales indican que la discusión de los balances económicos es bastante difícil, especialmente cuando se manejan presupuestos importantes. De esta forma, es posible encontrar una relación directa entre proyectos de dimensiones significativas –por ejemplo, la construcción de un sistema de desagüe para la comunidad– que requieren una fuerte inversión de dinero y un mayor interés por la fiscalización.

En resumen, la organización vecinal demuestra ser una estructura orgánica funcional muy sencilla, compuesta por una Asamblea General –que reúne a todos los jefes de familia de un asentamiento humano– y una Junta Directiva que asume su representación con el fin de obtener un conjunto de beneficios colectivos. El desempeño de los dirigentes que integran la Junta es esencial para el cumplimiento de dichos objetivos y, en especial, el liderazgo que pueda ejercer el Secretario General. Asimismo, los dirigentes son los responsables de mantener a los vecinos integrados a las necesidades de cooperación entre sus miembros, respetando los derechos y haciendo respetar los deberes de los mismos. La pertenencia a la organización se define por un criterio de territorialidad, por lo que todo poblador automáticamente se convierte en miembro de la asociación. ¿Cómo afecta el desarrollo urbano y social de los pobladores a la organización vecinal? ¿Dejan de ser funcionales estas asociaciones en algún momento? El siguiente acápite intenta dar respuesta a estas interrogantes.

2. LA PARTICIPACIÓN VECINAL Y EL CICLO DE VIDA DE LAS ORGANIZACIONES

La Navidad de 1978 fue una fecha muy especial para 120 familias procedentes de diferentes distritos de Lima. Amparados por la oscuridad dominante en los parajes deshabitados del sector de Tahuantinsuyo en el distrito de Independencia y la poca atención que podían brindarles los destacamentos policiales esa noche de celebración, el grupo de invasores se estableció por primera vez en los terrenos hasta entonces pertenecientes a una fábrica abandonada llamada La Calera. Los invasores llegaron en dos camiones, cargados con sus familias, con los materiales esenciales para construir una choza de esteras y con la expectativa de tener un terreno y una vivienda propia para sus hijos.

Ese fue el inicio de la Asociación de Vivienda Víctor Raúl Haya de la Torre. Ninguno de los invasores –a excepción de los dirigentes que organizaron la incursión– sabía a dónde se dirigían. Este tipo de acciones se realiza con el mayor hermetismo, para evitar filtraciones de información que pongan en alerta a los propietarios de los terrenos o a los encargados del orden público. Fue por ello que las familias invasoras se dieron con la sorpresa de que los terrenos que acababan de ocupar le pertenecían a una sociedad anónima. Tuvieron que transcurrir alrededor de cuatro años para que el sueño de la casa propia comenzara a hacerse realidad.

La Asociación de Vivienda luce hoy ampliamente urbanizada: cuenta con electricidad, agua potable y sistema de desagüe, tiene colegios, zonas comerciales, iglesia y una loza deportiva. La evidencia de que la consolidación urbana no ha terminado completamente es la falta de pavimentación de algunas calles y pistas. Los principales cambios visibles en los asentamientos humanos son resultado del proceso de urbanización, a través de un incremento progresivo de servicios públicos y la construcción lenta pero constante de viviendas de material noble. Dicha mejora de las condiciones urbanas de vida altera la participación de los vecinos y los pobladores, lo que repercute en la configuración y dinámica de la organización vecinal:

Si ya tenemos lo esencial, para qué vamos a participar, para qué vamos a ir a la asamblea, dicen [los pobladores]... Ha habido un poco de dejadez pues, porque como varios vecinos se expresaron ayer en una reunión que tuvimos, que ya como tenemos pues los fundamentales, ¿no?, la electrificación, el agua y desagüe, tus pistas, entonces ya no concurre una convocatoria como era al inicio¹².

De este modo, las organizaciones vecinales lentamente dejan de ser funcionales, y llegan incluso al extremo de que la Junta Directiva sigue siendo la misma luego de cinco años y la organización se encuentra totalmente desactivada, que es el caso de Víctor Raúl Haya de la Torre en Independencia.

¹² Entrevista con Lorenzo, Subsecretario de la Junta Directiva del Grupo Residencial N° 2 del Sector 7.

La evidencia encontrada indica que esta situación se relaciona con el nivel de consolidación urbana y los distintos grados de complejidad de la comunidad¹³. En efecto, como ya se ha indicado, el nivel de urbanización de los casos visitados para nuestro estudio varía de acuerdo con cada situación concreta, y existen diferencias significativas entre ellas, como puede observarse en el cuadro 2.

Cuadro 2

CONSOLIDACIÓN URBANA DE LOS ASENTAMIENTOS ESTUDIADOS

	Villa El Salvador		Independencia			
	Familias Unidas	Los Laureles	Grupo Residencial N°2 Sector 7	Víctor Raúl Haya de la Torre	El Volante	Segundo Sector
Titulación de los lotes	No existe	Individual incompleta	Individual completa	Colectiva completa	Individual completa	Colectiva completa
Material predominante de viviendas	Esteras, cartón y madera	Madera	Ladrillo y cemento	Ladrillo y cemento	Ladrillo y cemento	Ladrillo y cemento
Electrificación	No existe	Completa	Completa	Completa	Completa	Completa
Agua potable y desagüe	No existe	Red pública	Red privada	Red privada	Red privada	Red privada
Pavimentación de pistas	No existe	No existe	Parcial	Parcial	Completa	Completa
Consolidación urbana	BAJA	INTERMEDIA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA

Fuente: Entrevistas y visitas de campo.
Elaboración propia.

De esta manera, solo dos de los asentamientos visitados, Familias Unidas y Los Laureles, correspondían respectivamente a un nivel bajo y a un nivel intermedio de consolidación urbana. Los otros cuatro muestran mayores niveles de urbanización, aunque con características no del todo homogéneas. Por ejemplo, mientras en el Grupo Residencial N° 2 y en El Volante ya existía una titulación individual de todos los empadronados, en los otros dos casos el reconocimiento legal de los predios solo abarcaba a la organización en su conjunto¹⁴. Asimismo, la pavimentación de las pistas y veredas no se había culminado en dos de los asentamientos.

¹³ Los 'grados de complejidad' forman parte de un modelo de análisis planteado por Martín Tanaka (2001: 30) con el fin de evaluar la participación social de acuerdo con los contextos sociales en la que esta se desenvuelve.

¹⁴ La inexistencia de títulos individuales de propiedad impide que los dueños de las viviendas puedan realizar transacciones de bienes inmuebles, lo que se percibió como una insatisfacción general de los pobladores durante nuestras entrevistas.

Ahora bien, es común afirmar que luego de haber conseguido la titulación, la electrificación y el agua potable, el involucramiento de los vecinos en su organización descende de manera considerable. Esto puede comprobarse a partir de una encuesta llevada a cabo entre 2.750 familias que habitan en asentamientos humanos, urbanizaciones populares y centros urbanos informales de ocho ciudades del Perú¹⁵, realizada a pedido de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal¹⁶ (COFOPRI). En dicha encuesta se observaba que, para el año 2000, la participación de los pobladores en organizaciones sociales de cualquier tipo era solo del 16% de las familias. Sin embargo, de dicho porcentaje, el 43% correspondía a la participación en organizaciones vecinales. Los principales proyectos en los que se habían involucrado colectivamente los pobladores correspondían a lo observado en nuestro trabajo de campo: obtención de servicios básicos de agua y desagüe (31%), actividades relacionadas con la titulación de sus lotes (20%), obtención de electricidad (19%) y rehabilitación de pistas (16%). Otro tipo de proyectos, como construcción de lozas deportivas, arborización o locales comunales, correspondientes a períodos posteriores de urbanización, alcanzaban porcentajes mucho menores (COFOPRI 2000: 56-58). Esta es una situación que se repite en todos los casos estudiados. Así, la consolidación urbana parece encontrarse en una relación inversa con la participación vecinal: a mayores realizaciones materiales, menor involucramiento de los vecinos.

Con respecto a este tema, Tanaka (2001: 24-30) propone un modelo que vincula la participación social con la complejidad de los contextos en los que esta se produce. Así, dentro de su esquema, tendríamos tres situaciones signadas por grados de complejidad baja, media y alta. Las comunidades de complejidad baja serían aquellas principalmente asentadas en ámbitos rurales, relativamente aisladas de centros urbanos, homogéneas, principalmente constituidas por individuos que privilegian las relaciones cara a cara y que posibilitan el establecimiento de sanciones morales que inhiben el desarrollo de conductas individualistas, haciendo posible la cooperación. Existirían, asimismo, condiciones para construir una identidad y un espíritu comunitario que alienta la acción colectiva. A medida que vamos aumentando el nivel de complejidad, como se aprecia en el cuadro 3, las relaciones se van haciendo más amplias, extensivas, aumentan los contactos con el mundo urbano y los intereses se diversifican.

En este sentido, la participación y el involucramiento colectivo responderían al nivel de complejidad del contexto en que nos encontramos, hipótesis consistente con nuestra experiencia de campo. En consecuencia, en un contexto de complejidad alta, nos encontraríamos en escenarios urbanos, en barrios medianamente consolidados, altamente heterogéneos, en los que se pueden identificar intereses sociales, económicos y políticos claramente diferenciados. De acuerdo con Tanaka, los asentamientos humanos limeños –donde

¹⁵ El universo de la muestra comprendía a Piura, Chiclayo, Trujillo, Chimbote, Huancayo, Arequipa, Iquitos y Lima Metropolitana.

¹⁶ Dependencia del Ministerio de Justicia encargada del saneamiento físico y legal de predios urbanos en el ámbito nacional.

hemos realizado nuestro estudio—, constituidos alrededor de la gran urbe y en contacto directo con un cúmulo significativo de relaciones sociales diversas, corresponden a un grado de alta complejidad. Esto significaría que las formas participativas de la población se expresarían a través del manejo pluralista de las diferencias y no tanto mediante el involucramiento colectivo generalizado o la intermediación de los dirigentes, formas correspondientes a los grados de complejidad baja y media, respectivamente.

Cuadro 3

FORMAS PARTICIPATIVAS SEGÚN GRADO DE COMPLEJIDAD DE LAS COMUNIDADES

	Grado de complejidad		
	Bajo	Medio	Alto
Características de las poblaciones	Pequeñas, homogéneas, aisladas. Identidades comunales fuertes. Pobreza extrema	Grandes, heterogéneas, integradas a centros urbanos	Espacios urbanos
Formas de participación	Involucramiento colectivo generalizado	Intermediación de actores: dirigentes	Pluralismo
Principales bienes involucrados	Bienes públicos	Bienes públicos y semi-públicos	Bienes semi-públicos y privados
Formas participativas de la población	Participación con poca calificación (p. ej. mano de obra)	Grupos de interés	Grupos de interés y lógicas individuales
Problemas, distorsiones	Explotación, manipulación por agentes externos	Intereses particulares, 'caciquismo'	Fragmentación, particularismo, monopolización de la representación, clientelismo

Fuente: Tanaka 2001: 75-76.
Elaboración propia.

Sin embargo, las organizaciones vecinales dejan en evidencia que el proceso que el autor aprecia en comunidades con diferentes contextos sociales y económicos —es decir, teniendo en cuenta la variable *espacial*— se produce también en los casos revisados en nuestro estudio, pero con variaciones condicionadas por la variable *tiempo*. En otras palabras, dependiendo del ciclo de vida del asentamiento, encontraremos, en la misma comunidad, formas participativas correspondientes a los tres grados de complejidad.

Así, por ejemplo, en Familias Unidas, una comunidad joven de Villa El Salvador, la única organización que encontramos en el lugar es la organización vecinal. Tal vez como una estrategia que busca proyectar solidez institucional a los funcionarios del municipio, la Junta Directiva cuenta con trece cargos, los cuales son ejercidos con mucho dinamismo y compromiso. Todos los dirigentes se preocupan por cumplir con sus responsabilidades, aunque a veces las obligaciones laborales conspiran contra ese objetivo. Aun así, hemos constatado que todos contribuyen de alguna manera, y pocos se eximen de participar o de apoyar al líder de la comunidad. Actividades como faenas, asambleas o colectas gozan del apoyo entre los vecinos y los directivos, viviéndose cotidianamente un espíritu de asamblea, pues con frecuencia se observa a los vecinos y dirigentes intercambiando ideas sobre las gestiones en beneficio del asentamiento, o informándose sobre el avance de trámites y papeleos. En otras palabras, Familias Unidas, a pesar de ser un asentamiento humano limeño, se asemeja a lo que Tanaka denomina ‘comunidad de complejidad baja’.

Por el contrario, en el Grupo Residencial N° 2 del Sector 7, establecido a fines de la década de 1980 en Villa El Salvador, la participación vecinal ha evidenciado un claro debilitamiento que actualmente hace difícil constituir Juntas Directivas sólidas y sostenibles en el tiempo. La Directiva que encontramos durante nuestro estudio tenía menos de un año de nombrada y su elección no había supuesto un proceso regular y claro, ya que la asistencia de vecinos no había contado con el quórum reglamentario. Su elección había sido un recurso de emergencia, debido a que dos intentos previos de renovación habían fracasado por el desinterés de los pobladores. Incluso durante nuestras visitas, se realizó una nueva asamblea general de vecinos convocada con el fin de reemplazar al Secretario General de la Directiva, quien había presentado su renuncia al cargo por motivos laborales. La asistencia a dicha convocatoria fue similar a la anterior: en palabras del señor Alberto Mauricio, elegido nuevo Secretario General, «del cien por ciento, hoy día está participando el treinta por ciento»¹⁷, aun cuando este último porcentaje puede ser menor, ya que a duras penas se pudo conseguir entre 50 y 60 interesados de un padrón compuesto por 384 pobladores.

Una situación similar se constata en el caso del Asentamiento Humano Los Laureles en Villa El Salvador, creado en la primera mitad de la década de 1990. En este asentamiento, el desinterés de los pobladores por la participación vecinal no solo se ha manifestado en la limitada asistencia a las asambleas generales, sino también en su falta de disposición para asumir cargos directivos. De acuerdo con las entrevistas realizadas, la principal explicación para entender dicha conducta está asociada a que ser dirigente requiere de una inversión de tiempo que la mayoría no está en capacidad de entregar, ya sea por motivos de trabajo o debido a responsabilidades familiares. Una segunda razón es que los vecinos tienen desconfianza o miedo respecto de sus capacidades personales para ejercer funcio-

¹⁷ Entrevista con Alberto, Secretario General de la Junta Directiva del Grupo Residencial N° 2 del Sector 7, en Villa El Salvador.

nes de liderazgo, lo que genera a su vez un círculo vicioso en cuanto a su presencia en las asambleas convocadas para elegir dirigentes o renovar cargos, pues asumen que si asisten pueden ser elegidos, por lo que su ausencia evita esta posibilidad. En consecuencia, los cargos de la Junta Directiva suelen recaer en los mismos dirigentes activos o en aquellos pocos vecinos interesados en asumir tales responsabilidades.

En el caso de las tres asociaciones visitadas en el distrito de Independencia –creadas durante la década de 1960 y principios de la década de 1970–, el debilitamiento de la participación vecinal se ha vuelto tan grave que amenaza directamente la existencia de la propia organización. A pesar de que el proceso de consolidación urbana no ha terminado del todo y que en muchos casos los vecinos aún no han obtenido la titulación individual de sus predios, en todas ellas la organización vecinal se encuentra desactivada y la Junta Directiva actual corresponde a la última elegida cuando los vecinos todavía respondían a convocatorias. En estos casos, dichos dirigentes se reconocen como los representantes de la comunidad solo porque nadie más quiere asumir esa función, ya que son conscientes de que el período por el cual fueron elegidos ha expirado años atrás. De esta forma, los niveles muy reducidos de participación vecinal prácticamente han extinguido las estrategias organizativas y colectivas tradicionales.

Así, recogiendo la idea propuesta por Tanaka, pero adaptándola a nuestro estudio, el cuadro 4 ilustra la relación que existe entre el tiempo de vida del asentamiento, los niveles de consolidación urbana y la participación de los miembros de la organización vecinal en cada uno de los estudios de caso.

Como describimos en el primer acápite, los deberes y los derechos de los miembros de la organización vecinal únicamente representan una situación ideal. En la práctica, las comunidades, sus habitantes y las organizaciones que estos forman son entidades dinámicas y cambiantes. El progresivo debilitamiento en la participación ciudadana obedece a una disminución de los beneficios obtenidos y de los compromisos asumidos por los miembros de la organización vecinal.

Así, por ejemplo, si en las épocas iniciales de un asentamiento los dirigentes tenían la posibilidad de desalojar a los individuos que no cumplían con la condición de habitar en los lotes que ocupaban, cuando un poblador cuenta con un título de propiedad de su terreno, esa posibilidad es inexistente. Un propietario de un lote o una vivienda puede dejarla abandonada si así lo desea, y cuenta con la facultad de acudir a los tribunales de justicia en caso que dicha propiedad se vea amenazada por un tercero, aun en el caso de que dicha amenaza provenga de la Junta Directiva de la organización. La seguridad y el respaldo a la propiedad del terreno y la vivienda quedan en manos del Poder Judicial y ya no en las de la comunidad organizada. Una situación similar se presenta con los otros derechos y deberes de los miembros de la organización. Cuando ya se cuenta con servicios públicos de electri-

Cuadro 4**CICLOS DE VIDA ORGANIZACIONALES Y PARTICIPACIÓN VECINAL**

	Familias Unidas	Los Laureles	Grupo Residencial N°2 Sector 7	Víctor Raúl Haya de la Torre	El Volante	Segundo Sector
Tiempo de vida del asentamiento	1 año	8 años	15 años	25 años	38 años	42 años
Consolidación urbana	Baja	Intermedia	Alta	Alta	Alta	Alta
Bienes involucrados	Públicos de necesidades primarias	Públicos de necesidades primarias y secundarias	Públicos de necesidades secundarias	Privados y públicos de necesidades secundarias	Privados y públicos de necesidades secundarias	Privados y públicos de necesidades secundarias
Junta Directiva de la organización	Activa	Activa	Medianamente activa	Desactivada	Desactivada	Desactivada
Liderazgo real	Miembro de la Directiva	Dirigente ajeno a la Directiva	Secretario General	Secretario General prorrogado	Miembro de la Directiva prorrogado	Secretario General prorrogado
Intensidad de la participación	Fuerte	Medianamente fuerte	Medianamente débil	Débil	Débil	Débil
Formas participativas de la población	Participación con poca calificación	Participación con poca calificación	Grupos de interés social	Grupos de interés social y lógicas individuales	Grupos de interés social y lógicas individuales	Lógicas individuales

Fuente: Entrevistas y visitas de campo 2003-2004.

Elaboración propia.

ciudad y agua potable, ¿a quién acudiría el vecino en caso de un problema: a la empresa que brinda dichos servicios o a la Junta Directiva de la organización? La respuesta es, evidentemente, a la primera de ellos.

Muchos dirigentes nos expresaron tres quejas principales acerca de la participación de los vecinos: la creciente inasistencia a las asambleas; la escasa disposición de los pobladores a pagar las cuotas para la organización; y, la dificultad para involucrarlos en tareas comunales. Si antes los mecanismos de sanción podían ser estrictos y rígidos –desalojo del terreno ocupado, exclusión de los derechos para el acceso a los servicios públicos o multas económicas significativas–, una vez alcanzados mayores niveles de consolidación urbana, lo

único que pueden hacer los dirigentes es marginar de las actividades de la organización a los vecinos que no son proclives a participar. En otras palabras, terminan ignorándolos y trabajando con aquellos que están dispuestos a hacerlo. El descenso en los niveles de la participación vecinal, en consecuencia, ha significado el debilitamiento progresivo de la estructura de estas organizaciones; y los pobladores que todavía permanecen involucrados en la acción colectiva –principalmente los dirigentes– se han visto obligados a hacer ajustes estructurales en la organización y a aumentar el peso relativo de su participación. De esta manera, los derechos y deberes originales de los miembros de la organización vecinal se ven alterados y pierden vigencia de manera progresiva.

Ahora bien, si resulta claro que la participación se reduce como consecuencia de estas mejoras en infraestructura urbana y social producidas a través el tiempo, es pertinente indicar que ella no desaparece por completo. La evidencia encontrada revela que el involucramiento cívico sigue activo, pero en función de necesidades concretas relacionadas con grupos de interés específicos dentro de la comunidad¹⁸. De acuerdo con la encuesta realizada por COFOPRI, la escasa participación de la población en organizaciones sociales (16%) está relacionada con la participación eventual que los vecinos realizan con el fin de alcanzar metas específicas, la que según sus resultados asciende a un 60% para proyectos colectivos que les han ayudado a resolver problemas concretos (2000: 56-57).

Eso sucede precisamente en El Volante:

(...) la participación era continua cuando todavía no existían las necesidades básicas. Y una vez que se han conseguido, caso de agua, luz y desagüe, un poco que ha ido bajando y en la actualidad pues ya prácticamente casi no toman interés. Por la misma situación, a veces más a lo que se dedican [los vecinos] es al trabajo...¹⁹.

O en palabras del Secretario General del Grupo Residencial N° 2:

Ahora piensan en las necesidades de la casa, de las construcciones por ampliar, de construir sus domicilios, entonces ya el esfuerzo de ellos es *interno*, ya no es el esfuerzo *externo*²⁰.

Las preocupaciones de los vecinos se orientan entonces al interior de la familia, a la economía del hogar y la edificación de sus viviendas particulares. De este modo, una vez que han conseguido las condiciones mínimas de vida urbana, los vecinos dejan de participar, pero solo para reorientar sus esfuerzos a sus necesidades individuales.

¹⁸ Los 'grupos de interés' consisten en grupos de personas unidas por un interés común, que tienen suficiente identidad para actuar en su propio beneficio y que eventualmente pueden influir en la opinión pública y el gobierno (Scruton 1983: 229).

¹⁹ Entrevista con Braulio, Secretario General vigente de la Junta Directiva del A.H. El Volante, en Independencia.

²⁰ Entrevista con Alberto, Secretario General de la Junta Directiva del Grupo Residencial N° 2 del Sector 7, en Villa El Salvador. Las cursivas son nuestras.

La evidencia indica no solo que aquellos que continúan participando lo hacen debido a las necesidades y carencias particulares que los agobian –es el caso de las mujeres y madres involucradas en los comedores populares y los comités del vaso de leche–, sino que la participación se ‘atomiza’, es decir, se orienta a los niveles micro del orden social. Ello sucede en Víctor Raúl Haya de la Torre. Si bien la organización vecinal tiene problemas para seguir funcionando, existe un nivel de organización activo llamado ‘comités por cuadras’. Así, cada cuadra –compuesta por las dos aceras que componen una calle– cuenta con un representante que vela por las necesidades y demandas de sus pobladores. Su tarea básicamente consiste en estar al tanto de los problemas del entorno urbano inmediato –como, por ejemplo, la gestión de la pavimentación y asfaltado de las pistas, o también respecto de la seguridad pública– y representar a este pequeño grupo de pobladores cuando sea necesario. Ese es el nivel en el que la participación vecinal sigue manteniéndose activa en los casos estudiados en Independencia.

De este modo, puede identificarse un contraste entre aquellas organizaciones orientadas a satisfacer las necesidades específicas de las familias más pobres, especialmente en el tema de la alimentación familiar –comedores populares y comités del vaso de leche–, y las organizaciones vecinales. Mientras que en el primero de los casos estas agrupaciones continúan cohesionadas, manteniendo un nivel significativo de participación de sus miembros, las segundas, por el contrario, muestran niveles de involucramiento cada vez menores. Esta percepción sobre las organizaciones alimentarias la recogemos de los mismos dirigentes de Víctor Raúl Haya de la Torre:

Bueno, es que ellos [los comedores y los comités] tienen otro interés. Nosotros tenemos otros intereses, son distintos. Los comités vecinales, en este caso, son un problema de todos. No nos podemos unir. En cambio, ellos son un grupo pequeño. Entre ellos, se ha formado un grupo²¹.

Este involucramiento de los pobladores en organizaciones más pequeñas orientadas a un fin específico puede explicarse también como un mecanismo que alivia al Estado de sus responsabilidades en la provisión de servicios básicos. De esta manera, las organizaciones ‘micro’ –tal como anteriormente lo hiciera en el nivel ‘macro’ la propia organización vecinal– resultarían más eficientes y apropiadas para resolver este tipo de problemas que el mercado no resuelve o que, en el caso del Estado, podría significar la puesta en marcha de prácticas burocráticas de naturaleza no necesariamente democráticas. Este potencial efecto que poseen las asociaciones en general es llamado por Warren (2001: 191) como de ‘subsidiariedad’, lo que no implica un rasgo antidemocrático en ellas sino simplemente significa atacar los problemas básicos de acuerdo con una escala adecuada.

²¹ Entrevista con Pedro, miembro de la Junta Directiva de la Asociación de Vivienda Víctor Raúl Haya de la Torre.

En consecuencia, mientras la participación se concentra cada vez más en estos ‘grupos pequeños’, la población se desentiende de los problemas colectivos y generales que aún se mantienen en el asentamiento y que justifican la vigencia de la organización vecinal: culminar la titulación de todos los lotes, construcción de pistas y veredas, construcción de áreas verdes y otras obras de infraestructura social. Así, se genera una suerte de tensión entre un conjunto de fuerzas –representadas fundamentalmente por los directivos de las organizaciones vecinales– que apuestan por mantener la participación masiva –propia de los tiempos iniciales y primigenios de la comunidad–, y aquellas que se separan de manera ‘centrífuga’ en defensa de intereses particulares, limitados y reducidos a un conjunto específico de la población.

Esta erosión de los principios originales de la participación social genera resistencias en muchos de los miembros de las juntas directivas de los asentamientos. No es poco común encontrar que la descripción de la relación ideal que ellos perciben debe tenerse con las organizaciones para la alimentación –y que se encuentran dentro de su propia comunidad– sea una de excesivo control e, incluso, de asimilación:

Hoy en día [la Junta Directiva] se debe mantener porque dentro de todo, en el año 2003 tenemos necesidades... necesidades básicas como la complementación del parque central, también las veredas internas, pistas internas, también tenemos que velar por el patrimonio que tiene el Grupo [Residencial] 2 como los wawawasis, los PRONOEI, los comedores, tenemos cuatro núcleos de vaso de leche, tenemos cuatro comedores, entonces para eso la Junta Directiva central es el llamado a que esas organizaciones puedan continuar sirviendo a la comunidad de alguna u otra manera por el bien de ellos mismos²².

La relación entre la organización vecinal y las organizaciones más pequeñas que surgen en su interior no es necesariamente conflictiva. Si bien se percibe una permanente lucha entre la autonomía de estos grupos de interés y los intentos de intervención y control de la Junta Directiva, hemos encontrado numerosos casos de colaboración y cooperación entre ambos espacios. Las socias de los comedores y los comités del vaso de leche suelen comprometerse en las actividades organizadas por las juntas para recaudar fondos y, en más de una ocasión, han prestado sus locales o, incluso, han proporcionado comida con el fin de conseguir el éxito de dichas actividades. Esto parece comprobar que la tensión de la que hablamos no solo no está resuelta, sino que su solución podría consistir en una fórmula que permita la coexistencia de ambos espacios de manera armónica y cooperativa, donde nadie se sienta ni vencedor ni vencido.

En resumen, el empleo de estrategias de acción colectivas responde al cambiante proceso de las condiciones de vida de los pobladores. Comprobamos que, una vez conseguidas una serie de realizaciones materiales –como el reconocimiento legal de su nueva propiedad y

²² Entrevista con Alberto, Secretario General de la Junta Directiva del Grupo Residencial N° 2 del Sector 7, en Villa El Salvador.

la construcción de servicios públicos básicos–, el involucramiento de los vecinos experimenta un descenso considerable. La participación, pese a todo, se mantiene constante en aquellas organizaciones más pequeñas que involucran a necesidades esenciales de sectores específicos de la comunidad; de esta forma, se genera un escenario de tensión entre las fuerzas que intentan mantener la lógica de la participación masiva y aquellas que impulsan el logro de objetivos particulares e individuales. Ahora bien, ¿cómo se explica la relación entre el ciclo de vida de las organizaciones vecinales y el debilitamiento de la participación de sus integrantes? ¿Cuál es la lógica y cuáles son los factores que subyacen a la constitución de estas asociaciones? Estos son los temas que nos ocupan en el siguiente acápite.

3. EL CARÁCTER INSTRUMENTAL Y LA NATURALEZA COERCITIVA

El Asentamiento Humano Familias Unidas en Villa El Salvador corresponde al único caso de invasión reciente elegido como parte de nuestro estudio. Familias Unidas²³ es una comunidad pequeña, integrada por alrededor de 40 familias y fundada en octubre de 2002. El espacio que ocupa es reducido en comparación con otros asentamientos: no más de ocho mil metros cuadrados. Los lotes cuentan con 6 metros de ancho por 13 metros de fondo, y conforman únicamente dos manzanas, lo que nos da una idea de las dimensiones de la localidad. Este pequeño terreno pertenece a la Municipalidad de Villa El Salvador, aunque se encontraba libre debido a una definición poco clara de los linderos de una cooperativa vecina. Antes de su ocupación, dicho lugar era utilizado como basurero o muladar, así como también hacía las veces de refugio para drogadictos y vagabundos. La primera tarea de los invasores fue limpiar completamente el lugar a través de faenas comunales, con el fin de recuperar la zona, hecho que ellos aducen ha sido también en beneficio de las comunidades que los rodean.

Como se trata de una invasión nueva, los pobladores de Familias Unidas no cuentan con servicios básicos. El agua potable es obtenida de la comunidad vecina, el Grupo Residencial N° 1 del Sector 6, cuyos pobladores son familiares y parientes de los invasores. En algunos casos deben pagar por ella, pero usualmente se llega a acuerdos particulares según cada familia. Esta es una característica importante de los pobladores de Familias Unidas: la mayoría de ellos son jóvenes con necesidades de vivienda independiente que, debido a la insuficiencia de espacio, se vieron obligados a ocupar el territorio abandonado contiguo a sus anteriores barrios. Al igual que ocurre con el agua potable, Familias Unidas no tiene acceso directo a la energía eléctrica. Los pobladores han solucionado esta caren-

²³ El Asentamiento Humano Familias Unidas se ubica en el cerro El Vigía; y tiene como límites el Grupo Residencial N° 1 del Sector 6 por el oeste, la Cooperativa San Juan por el este, el Asentamiento Humano Río Jordán al sur, y la avenida El Sol al norte. Si bien se le llama cerro El Vigía, más bien se trata de una pequeña elevación territorial de poca altura, un territorio plano y regular.

cia utilizando ilegalmente las conexiones y el cableado eléctrico ya existente; aprovechan el hecho de que las comunidades vecinas ya se encuentran consolidadas. Así, en la medida en que los servicios elementales de vida urbana están temporalmente resueltos, la mayor preocupación de sus pobladores se concentra en la condición legal del asentamiento, todavía no reconocido por el municipio, lo que pone en riesgo las viviendas que actualmente ocupan.

En este sentido, la comunidad se encuentra activamente involucrada en un acelerado desarrollo urbano, en busca de su consolidación física como asentamiento. En efecto, desde nuestra primera visita a Familias Unidas, hemos sido testigos de la transformación gradual del espacio. La disposición de los lotes se ha modificado al menos tres veces, abriéndose y cerrándose alternativamente dos calles, así como han aumentado y reducido el número de viviendas. Por otro lado, las construcciones precarias, mayormente edificadas con cartón o madera, hoy lucen pintadas de diferentes tonos de verde con puertas de color marrón, estrategia que tiene como objetivo demostrar que son personas serias en sus demandas de vivienda, organizadas y preocupadas por el ornato de su distrito. Asimismo, tras poco más de un año de creación, apareció una pequeña bodega donde se expenden productos de consumo doméstico.

La historia de Familias Unidas permite explicar cómo se originan, por lo general, los asentamientos humanos y, por lo tanto, las organizaciones vecinales. Al compartir la misma experiencia de desamparo y ocupación forzosa de terrenos vacíos de propiedad de terceros, los invasores hacen causa común y se organizan para las cruciales primeras tareas: la lotización y el reconocimiento de los terrenos. Luego el proceso se desarrolla de manera similar en todos los asentamientos humanos. Mientras se realizan las gestiones para conseguir los títulos de propiedad de las nuevas posesiones obtenidas –trámite que, según el caso, puede demorar hasta una década²⁴–, los directivos de la organización vecinal inician los procedimientos con el fin de conseguir servicios elementales para la población. La experiencia parece indicar que la ruta natural es obtener primero energía eléctrica para las viviendas y, más adelante, la construcción de los sistemas de redes de agua potable. Sin embargo, por lo general, estos servicios solo son suministrados oficialmente una vez que se ha obtenido por lo menos el reconocimiento legal del asentamiento que los solicita.

Este es el momento en que las estrategias colectivas se convierten en las piedras angulares del desarrollo de las comunidades así establecidas: «(...) la convergencia y el reconoci-

²⁴ Esto depende de la naturaleza estatal o privada de los terrenos invadidos. Mientras algunos asentamientos se forman como producto de una cierta planificación del Estado o del municipio respectivo –algunas zonas de Villa El Salvador, por ejemplo–, en el caso de los terrenos invadidos, los pobladores deberán negociar con organismos públicos o con los propietarios legales de los predios. La demora o rapidez en la obtención de los títulos de propiedad está sujeta a las políticas gubernamentales de vivienda del momento y a la capacidad de negociación de los invasores con los dueños de los terrenos.

miento de objetivos comunes es el momento preciso en el cual [los pobladores] deben enfrentar retos muy grandes, producen un grado muy alto de solidaridad y cooperación. La fundación es el momento en el cual los aspectos colectivos alcanzan su máximo desarrollo» (Degregori *et al.* 1986: 105). La lógica es simple y directa: resulta más sencillo obtener el reconocimiento legal y los servicios básicos negociándolos en bloque que de manera individual. De este modo, la acción colectiva, nacida a partir de las necesidades específicas de la población y liderada por la Junta Directiva, se convierte en el motor de los avances y las transformaciones urbanas del asentamiento:

(...) sin esas juntas vecinales no hay progreso. Las juntas vecinales sirven para desarrollarse y organizarse. Sin una Junta Directiva no se pueden organizar. Hay también Junta Directiva de manzanas, pero esta es muy diferente a la junta central del grupo, porque en las manzanas es momentáneamente cuando recién se invade, y la otra junta es ya cuando están instalados y se encargan de avanzar en los proyectos de agua, desagüe, luz, lotización, titulación, etc.²⁵

Se trata, sin duda, del momento cumbre de la organización vecinal y de la participación de los pobladores. Las asambleas generales cuentan con asistencia masiva de los vecinos, las convocatorias para las faenas comunales –por ejemplo, instalación de postes de luz– son acatadas por la gran mayoría, y existe una abundante disposición de mano de obra. Sin embargo, la participación de los vecinos no es un acto natural y gratuito, inspirado por razones exclusivamente altruistas y solidarias que en su despliegue forman capital social, como se ha querido ver en el caso de Villa El Salvador²⁶.

Las evidencias disponibles indican que tales procesos colectivos o comunitaristas, lejos de ser naturales a los pobladores de Villa El Salvador, son resultado del uso de estrategias instrumentales frente a problemas cuya urgencia demanda este tipo de respuestas. Es muy probable que ciudadanos de otros contextos sociales y culturales, enfrentados a condiciones similares, actuarían de la misma manera. De hecho, la acción colectiva en estos ámbitos urbano-populares está asociada a demandas específicas, principalmente de bienes públicos esenciales, y a estrategias de lucha contra la pobreza. Así, esta gran densidad organizativa va de la mano con altos niveles de precariedad social, mientras que, como se ha visto, una menor participación se produce, casi por regla general, en zonas de consolidación y progreso urbano (Tanaka 2001: 17).

Esta dependencia de un conjunto de necesidades determinadas y logros específicos asigna a la participación social un carácter efímero y sujeto a un ciclo temporal limitado (Ibíd.:

²⁵ Entrevista con Lorenzo, Subsecretario de la Junta Directiva del Grupo Residencial N° 2 del Sector 7, de Villa El Salvador.

²⁶ En una versión idealizada de este proceso se destaca «(...) el fomento permanente de formas de cooperación, la confianza mutua entre los actores organizacionales, la existencia de un comportamiento cívico comunal, constructivo y creador, la presencia de valores comunes orientadores, la movilización de la cultura propia, la afirmación de la identidad personal, familiar y colectiva, el crecimiento de la autoestima en la misma experiencia» (Kliksberg 2000: 18-19). Nada de esto implica, sin embargo, desconocer el enorme caudal de energía cívica desplegado en la evolución de este distrito.

17), tal como se puede comprobar en las declaraciones del Secretario General vigente de la Asociación Víctor Raúl Haya de la Torre:

La gente está muy poco interesada en participar... anteriormente la gente apoyaba con faenas, como una vez que se rompió la tubería que da para el cerro. Entonces, se hizo una faena en la que se llamó a la población, que vengan a apoyar porque estábamos escasos de agua y hace rato se había cortado el agua. Así, por la misma necesidad de todos, comenzaron a participar, todos a trabajar, para desenterrar el tubo ese, porque todavía las obras de agua en SEDAPAL no estaban recepcionadas, y cualquier desperfecto que había, estaba a cargo de nosotros. Entonces, nosotros teníamos que supervisar los trabajos²⁷.

Ahora bien, ¿existirían las organizaciones vecinales en ausencia de las necesidades colectivas de la población? ¿Qué ocurre cuando estas últimas son resueltas? Como se ha visto, cuando tales necesidades mínimas de seguridad y urbanización son cubiertas, la organización tiende a debilitarse. Es decir, en la medida en que se consigue una serie de realizaciones materiales, la necesidad de cooperación de los miembros disminuye y, en esa medida, la organización vecinal termina por convertirse en una instancia formal que opera básicamente sostenida por sus dirigentes. Así, lejos de configurarse como una asociación de individuos que existe como un *fin* en sí mismo, la organización vecinal –en aquella que parece ser su dimensión principal– es fundamentalmente un *medio*, esto es, una estrategia colectiva generada para resolver las eventualidades particulares del presente.

De hecho, el carácter de las organizaciones vecinales, en relación con este punto, se asemeja en bastante medida a la naturaleza de las comunidades campesinas. Consideremos, por ejemplo, que las comunidades basan su organización interna en los principios de afiliación y residencia. En efecto, uno no se hace comunero inscribiéndose en un registro de miembros, sino porque ha nacido y reside dentro de unas fronteras comunales claramente delimitadas. Dichas fronteras no solo proporcionan criterios de propiedad, sino que establecen límites al ejercicio de derechos y obligaciones –por tanto, son fronteras sociales y políticas– susceptibles de ser sancionados por la organización comunal (Mayer y De la Cadena 1989: 77-78). Esta condición adscriptiva de los comuneros impide un flujo libre de entrada y salida a la organización comunal y, así como en el caso de las organizaciones vecinales, los comuneros necesitan tanto de la organización y la cooperación, como la comunidad de ellos. Más que una organización, la comunidad campesina resulta la estrategia colectiva más conveniente para hacer frente a los retos que las condiciones ambientales y geográficas les han presentado.

En el caso de los asentamientos humanos, hemos señalado que los dirigentes asumen efectivamente la representación de los intereses de la comunidad. En efecto, los retos

²⁷ Entrevista con Segundo, Secretario General de la Junta Directiva de la Asociación de Vivienda Víctor Raúl Haya de la Torre, distrito de Independencia.

iniciales de un asentamiento –legalización de los terrenos y falta de servicios básicos– afectan a todos los pobladores y, por lo tanto, son los dirigentes los que evitan la existencia de *free riders*²⁸ que puedan perjudicar el bienestar social. Ahora bien, ¿cómo se evita la existencia de este tipo de comportamiento oportunista? Siendo la estrategia colectiva la manera más eficiente de acceder a una propiedad urbanizada, y dado que todo poblador de un asentamiento humano se convierte automáticamente en un miembro de la organización vecinal, estos no pueden optar unilateralmente por retirarse de la organización sin dejar de vivir en el asentamiento. En palabras de Hirschman, no existe una ‘opción de salida’ de la organización, ya que ello supondría abandonar el asentamiento humano y la vivienda²⁹ (1977: 14). De esta forma, al tratarse de bienes públicos (defensa frente a los desalojos, presión para la titulación y acceso a servicios públicos), la existencia de la ‘opción de salida’, o la no participación en la adquisición de estos bienes, pondría en riesgo la sobrevivencia de la propia organización, pues atentaría contra su misma razón de ser, esto es, su efectividad para conseguir una propiedad con los servicios básicos instalados.

Por lo tanto, la inexistencia de una ‘opción de salida’ permite establecer mecanismos de coerción efectivos que aseguren la participación de todos los miembros de la organización. Por ello, de manera natural, la organización vecinal elaborará mecanismos que preserven los vínculos entre el poblador y la colectividad basados en una autoridad y una legitimidad que aseguren el cumplimiento de las normas, aun a costa de ejercer medidas de fuerza o coercitivas. Dicha función es asumida por el dirigente vecinal, cuyo liderazgo se convierte de esta forma en una función clave del proceso de consolidación urbana.

Veamos el caso del A.H. Familias Unidas de Villa El Salvador, donde existe una ronda urbana o comité de vigilancia que forma parte de la Junta Directiva. La ronda opera durante todas las noches y está conformada por un grupo de cinco pobladores que rotan los turnos alternativamente de acuerdo con un cronograma previamente definido, y que incorpora a todos los vecinos del asentamiento. Las funciones de esta ronda son la vigilancia de la comunidad y la verificación de vivienda. La verificación consiste en comprobar que los lotes empadronados sean realmente habitados, pues es común que algunos invasores cuenten ya con lotes o viviendas en otros lugares del distrito. Si este es el caso, la ronda se encarga de informar sobre los casos sospechosos a la directiva. Esta última realiza las averiguaciones respectivas y, de confirmarse la sospecha, se procede al desalojo y desmantelamiento del lote³⁰. Como ya se ha indicado, la participación de los vecinos en este

²⁸ Nos referimos al individuo que, a través del aprovechamiento de las inversiones realizadas por otros, evita los costos y los gastos de encontrar el mejor curso de acción ante una eventualidad.

²⁹ La otra alternativa, propia del campo de la ciencia política, es la ‘opción de la voz’, esto es, la expresión verbal y explícita de los miembros respecto de las disconformidades que pueden tener con la organización, dirigida directamente a las autoridades de la misma o plasmada en protestas generales que serán tomadas en cuenta por quien desee ‘escuchar’ (Hirschman 1977: 14).

³⁰ Todo este proceso de verificación y desalojo al interior de la invasión se conoce como ‘depuración’ y sucede en todo asentamiento humano. También se ‘depura’ a los solteros, a aquellos que viven solos. La ‘depuración’ se sustenta en una norma que señala que

comité de vigilancia no contempla excepciones. Todo aquel que vive en Familias Unidas y, por tanto, forma parte de la organización vecinal, debe prestar dichos servicios. No hacerlo implicaría su depuración. Al mismo tiempo, no incorporar este mecanismo de coerción pondría en riesgo la propia invasión, ya que sin una vigilancia efectiva el asentamiento naciente sería vulnerable a los desalojos policiales. La participación, de esta manera, se manifiesta como una práctica donde confluyen tanto la disposición libre del poblador para mejorar su ámbito personal y familiar de vida, como la naturaleza coercitiva de las normas y valores de convivencia social que permitan el bienestar de la colectividad.

Sin duda, este parece ser el punto de partida de la tensión entre los intereses individuales y los colectivos:

(...) actualmente ya no existen mecanismos para obligar a los vecinos a participar. Desde el momento en que tienes tus elementos básicos ya no puedes obligar a los vecinos. Ya no hay estímulos. La directiva ya no puede obligar porque ya todos tienen sus títulos y todo lo demás [es decir, los servicios básicos]³¹.

En efecto, a medida que avanza el proceso de consolidación urbana en un asentamiento, los intereses de los pobladores se van diversificando, orientándose hacia fines mayormente particulares. Así, el acceso a estos bienes hace que no solo los mecanismos de coerción se debiliten, sino que, ligado a ello, la propia razón de ser de la organización vecinal se vea cuestionada.

Por otro lado, en ausencia de esta necesidad común y de los mecanismos de coerción que unen al grupo, las fisuras dentro de la misma población empiezan a emerger. Así, cabe reconocer que ni en aquellos momentos de mayor identificación con la comunidad e involucramiento vecinal, la población deja de manifestar contradicciones y fisuras en su interior. Esta constatación no ha sido debidamente subrayada, pues mucha de la literatura sobre el proceso de crecimiento y establecimiento urbano en zonas marginales de nuestras ciudades se ha concentrado en remarcar que tales condiciones de precariedad y necesidad generan un sentido de identidad de los nuevos pobladores –invasores, especialmente– que atraviesa las diferencias de origen y situación socioeconómica particulares (Degregori *et al.* 1986, Golte y Adams 1987, Altamirano 2000). En este contexto, el asentamiento, recién establecido, se convierte en un escenario donde prima el comunitarismo, el sentido y la responsabilidad por la acción colectiva, y donde se construye una nueva identidad, basada en la experiencia compartida de ‘ser vecino’. A la larga, dicha experiencia personal –dura y difícil– semejante a la de los pioneros que conquistan un nuevo territorio, se con-

los terrenos que se invaden deben ser prioritariamente para familias (dentro de ello se reconoce a las madres solteras) y para personas que no cuentan con otra propiedad o vivienda. El hecho físico de desmantelamiento de un lote se conoce como ‘blanqueamiento’.

³¹ Entrevista con Lorenzo, Subsecretario de la Junta Directiva del Grupo Residencial N° 2 del Sector 7.

vierte en la base de la conversión de los invasores en ciudadanos, capaces de tomar y reclamar, casi a fuerza propia, una nueva condición social para ellos y sus familias en el nuevo espacio urbano en formación.

Si bien es posible constatar la existencia de este hecho en el proceso de migración y consolidación urbana ocurrido en nuestro país en las cuatro últimas décadas, no es menos cierto que esta dinámica asociativa no resulta del todo sólida. Las diferencias se manifiestan desde las tensiones entre provincianos migrantes y pobladores limeños que se han mudado de otros distritos de la capital, producto del mantenimiento de viejos prejuicios ciudadanos, hasta los conflictos surgidos entre los que recibieron un lote por inscripción y los que invadieron. E incluso, dentro de este último grupo, entre aquellos que se establecieron primero y los más tardíos (Degregori *et al.* 1986: 111).

La manifestación de esta heterogeneidad y la identificación de algunas escisiones significativas en el proceso de desarrollo de los asentamientos han resultado evidentes a lo largo del estudio. Familias Unidas, por ejemplo, es el resultado de una ruptura al interior del Asentamiento Humano Eliane Karp en octubre del año 2002. Los indicios de corrupción de la Directiva de este asentamiento llevaron a que muchos de sus pobladores decidieran poco a poco separarse del núcleo invasor original. El nuevo grupo, Familias Unidas, surgió como respuesta a esta situación y la aparente inacción de sus dirigentes, captando progresivamente este apoyo de los vecinos, hasta culminar en la desaparición del A.H. Karp a principios del año 2004. Algo similar ocurrió en el caso de Los Laureles, que se originó como resultado de la escisión del A.H. Jardines de Pachacámac. En aquel asentamiento, del mismo modo, el proceso de titulación y conciliación con el propietario privado del terreno en que se encuentran algunas de las viviendas de sus pobladores sufrió un serio revés con la conformación de un Frente de Defensa entre algunos de los propietarios, que buscaba deslegitimar los resultados obtenidos por los dirigentes vecinales y desconocer el carácter privado del terreno invadido. La naturaleza de la organización vecinal dista mucho de ser homogénea y compacta.

El mismo proceso puede observarse en el escenario político al interior de la Asociación de Vivienda Víctor Raúl³², donde los simpatizantes y miembros del Partido Aprista Peruano y los grupos ‘opositores’ –vinculados a organizaciones de izquierda e independientes– se enfrentaban continuamente con el fin de tomar el control de la directiva del asentamiento, proceso que ha sido fuente de numerosos conflictos y divisionismo interno, y que ha sido clave en el desarrollo del asentamiento³³. Incluso las diferencias pueden ser muy sentidas en relación con la capacidad y la formación educativa de los vecinos, como lo relata una

³² El propio nombre de la Asociación, Víctor Raúl Haya de la Torre, corresponde al líder histórico y fundador de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA).

³³ Entrevista con Pedro, miembro de la Junta Directiva de la Asociación de Vivienda Víctor Raúl Haya de la Torre.

señora que se vio en la necesidad de abrir un comedor popular que competía con uno más antiguo:

A la vuelta de la pista estábamos abriendo, entonces vino la presidenta a rogarnos por favor que no le hagamos ese daño, que no le hagan eso, están haciendo ustedes un negocio. Yo no lo hago por negocio le digo, también lo necesito. Cocino, me gano mi comida. ¿Por qué? *Porque no tengo trabajo*—le dije—. *Tú eres una profesional, ¿qué haces dentro del comedor? Tú eres una animadora que ganas un sueldo, en cambio yo no, yo soy una persona discapacitada en caso de educación. Si tú eres mucho mejor que yo, danos una educación pues, danos una capacitación para nosotros saber.* Le gustaba humillar a las personas... yo me la enfrenté³⁴.

A la luz de lo dicho, es razonable cuestionar el habitual modelo interpretativo de los asentamientos humanos en zonas urbano marginales basado en un enfoque ‘corporativista’ y piramidal. En este modelo, la comunidad aparece como un conjunto de pobladores con intereses comunes similares, que son representados adecuadamente a través de la organización vecinal. Los dirigentes son quienes canalizan los intereses y las demandas de la comunidad, permitiendo que la participación se produzca como un hecho natural, involucrando a los pobladores y sus líderes de una manera casi indistinta, sin mayor especialización ni división de tareas, y sin existir discontinuidad alguna entre ellos (Tanaka 2001: 14-15). Más apropiado parece entender a los asentamientos humanos desde un esquema ‘pluralista’, en el que se supone «que las comunidades tienen múltiples y variadas formas de expresar sus intereses y demandas, que asumen la forma de grupos de interés cuya aparición y desaparición depende de las necesidades existentes. (...) Desde concepciones pluralistas, la virtud no está en la centralización sino en la multiplicidad de expresiones, y en su constante renovación» (Ibíd.: 19).

Desde esta última perspectiva, el tema de la democracia adquiere un nuevo significado, pues la participación no es más democrática porque asegura la representación plena de los intereses de la comunidad —esto es, la dimensión ‘vertical’ de la representación—, sino porque desarrolla mecanismos de control ‘horizontal’ y un mayor equilibrio entre las distintas organizaciones, los líderes y las diversas instituciones que operan en la esfera pública. De este modo, «en las democracias consolidadas, la *accountability*³⁵ opera no solo ‘verticalmente’ en relación con los que eligieron al ocupante de un cargo público (excepto, retrospectivamente, en la época de las elecciones), sino ‘horizontalmente’ en relación con una red de poderes relativamente autónomos (esto es, otras instituciones)» (O'Donnell 1995: 230-231). En otras palabras, en el ideal de la democracia, tanto la representatividad como la rendición de cuentas permiten una clara distinción entre las esferas de los intereses públicos y privados de quienes ocupan los cargos públicos.

³⁴ Entrevista con Santosa, miembro de la Junta del Grupo Residencial N° 2 del Sector 7.

³⁵ En inglés en el original. Se entiende como «rendición de cuentas».

Aminoradas las necesidades de vivienda y servicios urbanos básicos, la heterogeneidad y las fisuras existentes al interior de la comunidad cobran mayor relevancia. Este nuevo contexto genera una transformación significativa en la relación original entre la población y sus dirigentes. En consecuencia, los vecinos no solo eludirán las ‘obligaciones’ señaladas por los dirigentes, sino que adoptarán la estrategia de delegar en sus líderes las acciones requeridas en la comunidad, lo que supone un ahorro de tiempo y de esfuerzos, tanto respecto de cubrir las necesidades de dirección de la organización como de asumir la relación con las instituciones externas a la comunidad. Sin embargo, dado que los intereses empiezan a reflejar la heterogeneidad inherente a la organización, se forman distintos grupos, en torno de los cuales se delegarán liderazgos para velar por sus intereses.

En resumen, las organizaciones vecinales se originan como resultado de las condiciones precarias y las necesidades esenciales que tienen los pobladores en un nuevo asentamiento humano. Dicha situación propicia el uso de estrategias de acción colectivas que aseguren la mejora de las condiciones de vida de los pobladores. No obstante, las comunidades formadas en los asentamientos humanos no son homogéneas en su interior; por el contrario, generan diferentes y a veces contrapuestas fuerzas promovidas por los distintos grupos de pobladores que las componen. En este sentido, más que responder a un modelo corporativo, piramidal y estático, la organización vecinal parece representar un modelo pluralista y dinámico que permite la expresión de las distintas voces que operan en su interior. Por otro lado, dada la necesidad de comprometer a los pobladores en los intereses colectivos de la comunidad, los dirigentes suelen utilizar medidas coercitivas que aseguren el bienestar común. Con ello se convierten en la bisagra fundamental que articula las relaciones entre el individuo y la colectividad, entre el vecino y la organización, entre lo público y privado. Pues bien, ¿cómo se forman estos liderazgos y cuál es el efecto real que tienen sobre la comunidad? ¿Cómo se resuelve el aparente conflicto entre los intereses individuales y los intereses colectivos al interior de la comunidad? Estos son los temas que desarrollaremos en el siguiente acápite.

4. LIDERAZGOS VECINALES Y ‘LÓGICA DELEGATIVA’

Uno de los problemas que causa preocupación entre los dirigentes del Grupo Residencial N° 2 de Villa El Salvador es la delincuencia juvenil y el pandillaje. A pesar de que se convoca a la participación de todos los miembros de la organización vecinal para encontrar una solución a estos problemas, los vecinos no suelen responder de manera masiva a tales llamados. Su reacción natural se limita a dejar que los dirigentes se encarguen de tales responsabilidades:

[los pobladores] se preocupan de que no exista el pandillaje, pero no tienen el interés de dar una solución eficaz. Si nosotros pedimos una participación plena de todos ellos, muchos de ellos por

temor a ser agredidos físicamente, por temor a sufrir ciertas represiones de los mismos jóvenes pandilleros entonces no, no actúan. Solamente esperan que las autoridades o la directiva central vigente tome cartas en el asunto³⁶.

Por otro lado, en el A.H. Los Laureles, la tesorera asumió dicho cargo desde que juramentó la primera Junta de la organización. Los directivos y los vecinos reconocen su capacidad para dicha función y, además, cuenta con el respaldo de una honestidad y responsabilidad comprobadas. Pero lo cierto es que ella continúa desempeñando esa responsabilidad como consecuencia de que ningún otro vecino quiere hacerlo e, incluso, en las ocasiones que ha manifestado su deseo de abandonar el cargo, ha sido presionada por otros pobladores para continuar:

(...) me dieron tiempo para pensar, y yo había decidido no, que no tenía tiempo como para cumplir mejor mi cargo, y pensaba que alguien más quería poder hacerlo... pero ellos decían, *piénselo por favor, ¿quién otro lo va a hacer?*... estaba así indecisa, pero al final lo acepté³⁷.

Las situaciones descritas tanto en el Grupo Residencial N° 2 como en Los Laureles ponen en evidencia una práctica común en el ejercicio del liderazgo vecinal y que funciona bajo las premisas de una 'lógica delegativa'. En términos prácticos, esta consiste en la concentración extrema de responsabilidades concernientes al asentamiento en los directivos de las organizaciones vecinales, cuyos pobladores, de esta manera, se desentienden de los asuntos públicos. Como indicamos anteriormente, esta lógica concreta de representación política se presenta sobre todo en los asentamientos con mayor consolidación urbana, donde los intereses particulares se vuelven progresivamente más fuertes que los intereses colectivos. Siendo un mecanismo sencillo, permite a la vez la liberación de los vecinos de responsabilidades mayores, así como la especialización de actores sociales –los dirigentes– que se desenvolverán en el escenario político de la comunidad. La figura delegativa, sin duda, constituye un mecanismo que se orienta a la búsqueda de la eficiencia de la organización vecinal pero, a su vez, supone el riesgo latente de aparición de rasgos caudillescos y autoritarios entre los dirigentes.

En efecto, la 'lógica delegativa' coloca en el dirigente vecinal la responsabilidad de llevar a cabo los compromisos o las necesidades que la comunidad requiere, solicitando la participación del resto de los vecinos solo para situaciones ocasionales. En la práctica, los dirigentes que ocupan cargos en la Junta Directiva cuentan con una suerte de 'licencia' o 'cheque en blanco' para actuar de manera independiente y autónoma, sin rendir cuenta permanente de sus actos, lo que significa asumir una cuota de poder político y social significativo que conlleva riesgos para el beneficio colectivo, tal como veremos en las páginas siguientes. A pesar de ello, sin embargo, la 'lógica delegativa' se revela como una

³⁶ Entrevista con Alberto, Secretario General de la Junta Directiva del Grupo Residencial N° 2 del Sector 7, en Villa El Salvador.

³⁷ Entrevista con Claudia, Secretaria de Economía de la Junta Directiva del A.H. Los Laureles, en el distrito de Villa El Salvador.

práctica consistente con las necesidades y preocupaciones de los habitantes de asentamientos de mediana y alta consolidación urbana, así como un mecanismo eficiente para el ejercicio político en su localidad.

La existencia de este fenómeno delegativo parece corresponder a un proceso observado a escalas mayores de organización política, especialmente en el caso de los países latinoamericanos. O'Donnell (1995: 228-229) refiere que una democracia delegativa –existente con frecuencia en estos países– se fundamenta en una premisa básica: «el (...) que gana una elección presidencial está autorizado a gobernar el país como le parezca conveniente y, en la medida que las relaciones existentes de poder lo permitan, hasta el final de su mandato. El presidente es la encarnación de la nación, el principal fiador del interés nacional, lo cual cabe a él definir. Lo que él haga en el gobierno no precisa guardar ninguna semejanza con lo que dijo o prometió en la campaña electoral –fue autorizado a gobernar como le parezca conveniente»³⁸. De este modo, dentro de esta visión del ejercicio de poder, las instituciones que en teoría deben contrapesar al Ejecutivo, se convierten en incomodidades para el desempeño de la presidencia. Como consecuencia, en una democracia delegativa, la rendición de cuentas y la fiscalización respecto a otras instituciones o a organizaciones privadas de la sociedad civil se transforman en complicaciones innecesarias para la plena autoridad del presidente que recibió la delegación de ejercer.

La 'lógica delegativa' se fundamenta en el principio de que la cabeza es la única que sabe cómo dirigir los destinos de una comunidad política. El líder y sus colaboradores más cercanos se convierten en los rectores de los comportamientos y decisiones del colectivo, especializándose y tecnificándose en sus funciones. Cuando aparecen resistencias de sectores opuestos a este tipo de liderazgos, difícilmente son escuchados y, por el contrario, son ignorados. Ya sean electores o pobladores, quienes ejercen la delegación del poder deben reformular o encontrar nuevos mecanismos de expresión para evitar convertirse en espectadores pasivos en el escenario político de la comunidad.

¿A qué obedece la persistencia de la 'lógica delegativa' en el caso de las organizaciones vecinales? Tomando como referencia los ejemplos antes señalados, este fenómeno parece responder a la conjunción de dos factores que se presentan simultáneamente. El primero de ellos es la necesidad de los vecinos de desatender sus deberes con el barrio para preocuparse por la subsistencia familiar. En efecto, la labor del dirigente no solo supone una serie de 'sacrificios' personales –disminución de tiempo para estar con su familia o para participar

³⁸ La democracia delegativa se suele oponer a la democracia representativa. En la configuración ideal de esta última, los diferentes sectores sociales y políticos tienen la posibilidad de establecer un contrapeso horizontal con aquellos que ejercen el poder. El presidente y los funcionarios elegidos son verdaderos representantes de la comunidad de electores y, como tales, deben responder a las expectativas que estos cifran en ellos. Las conductas impropias de los funcionarios, en consecuencia, son merecedoras de castigos y penalidades.

en actividades sociales—, sino también tiene como consecuencia limitaciones en el ejercicio de sus responsabilidades laborales, así como la realización de gastos no contemplados inicialmente que deben ser cubiertos por ellos mismos. Esto es percibido por el potencial dirigente como una amenaza para su economía familiar.

El segundo factor, ilustrado en el caso de la tesorera de Los Laureles, consiste en el reconocimiento de que hay algunos vecinos que están más capacitados que otros para cumplir una responsabilidad específica: «(...) muchos vecinos no asumen los cargos por temor a ser criticados sin justa razón»³⁹. El dirigente ideal es percibido como un sujeto que está ‘preparado’, es decir, que cuenta con ciertas capacidades y una formación que lo ayuda a desempeñar adecuadamente las tareas que requiere la organización vecinal. Dichas capacidades no solo están relacionadas con tener un mínimo nivel educativo, sino también con saber desenvolverse apropiadamente en el medio social. El dirigente debe saber hablar en público y dirigirse de manera adecuada a sus pares en términos de un lenguaje formal y de acuerdo con convenciones preestablecidas:

Yo llego acá a Villa El Salvador en el momento en que se estaba discutiendo de los contratos de agua y desagüe que íbamos a pagar una suma de tres mil y tantos y nos habían sorprendido a todos los vecinos, porque era un precio muy, muy excesivo... entonces en ese momento yo ya llegaba con la idea de pedir la palabra, ya sabía lo que era pedir la palabra, sabía lo que era, qué puntos refutar y qué puntos aclarar⁴⁰.

El dirigente vecinal no recibe dicho entrenamiento o formación en una escuela ni en un centro educativo. Tales capacidades se adquieren a través de una experiencia de años de involucramiento en la problemática vecinal, construyendo una suerte de ‘carrera’ u oficio que muchas veces suele iniciarse como dirigente deportivo o dirigente de su manzana. Estos cargos iniciales le permiten ir entrenándose en las labores de la gestión pública de la localidad y, simultánea y recíprocamente, proporcionan a la comunidad la posibilidad de observar sus cualidades morales y destrezas prácticas. Todo este conjunto de experiencias y atributos convierten al dirigente en un especialista de la gestión comunal, tanto al interior de su localidad como hacia el exterior de ella.

En efecto, la delegación de responsabilidades comunales en los dirigentes involucra también la tarea de convertirse en el nexo con instituciones tanto públicas como privadas ajenas al asentamiento, pero que son percibidas como fuentes de beneficio para el mismo. Dada la problemática fundamentalmente urbana de las organizaciones vecinales, la entidad ‘externa’ con la que necesita establecer las relaciones más importantes es su municipalidad. Nuestras visitas de campo, sin embargo, recogieron opiniones desfavorables respecto al desempeño de los concejos municipales. En efecto, aunque siempre dependa del

³⁹ Entrevista con Alberto, Secretario General de la Junta Directiva del Grupo Residencial N° 2 del Sector 7, en Villa El Salvador.

⁴⁰ *Ibidem*.

ejercicio concreto de las autoridades de turno, la municipalidad es percibida como una entidad muy lejana a la comunidad de los vecinos, cuyos intereses no coinciden con los de los pobladores y que cuenta con una agenda particular en la que ellos no están incluidos:

La Municipalidad te mide. Si es un asentamiento chico, no le hace caso. Por decir, si uno va y pide una audiencia al alcalde, te programa de acá a dos meses, tres meses. Entonces a veces tenemos un problema y queremos que sea solucionado inmediatamente, y en la multisectorial se van juntando problemas y le pedimos a ella que solicite una audiencia. La multisectorial la pide y ahí es donde aprovechamos en hacer llegar al regidor nuestros pedidos: *sabes qué, tenemos estos problemas en los Laureles*⁴¹.

Otro ámbito de acción de los dirigentes de organizaciones vecinales de Villa El Salvador son las multisectoriales. Estas consisten en ocho entidades territoriales –o sectores– que agrupan principalmente a los secretarios generales de los diferentes asentamientos que las constituyen, aunque también reúnen a los líderes y dirigentes de las organizaciones sociales que se asientan dentro de sus límites. Estos límites han sido establecidos por el propio municipio usando criterios geográficos de vecindad, así como teniendo en cuenta indicadores de pobreza. Las multisectoriales trabajan en favor de la construcción de obras de necesidad colectiva, como agua, luz, titulación de lotes, parques, alamedas, asfaltado de pistas, entre otras. Con ese fin, obtienen fondos que otorga la Municipalidad y que derivan de la partida establecida por el Estado para los municipios de las zonas más deprimidas del país.

Por otro lado, los vínculos con otros organismos y agencias del Estado resultan esporádicos y básicamente se orientan a solucionar problemas específicos de los pobladores. En el caso de las organizaciones de Independencia, sus dirigentes refieren que en algunas oportunidades los representantes de los Ministerios de Transportes y de la Presidencia realizaron obras menores como el asfaltado de algunas pistas. Las tareas mayores y permanentes, especialmente de los dirigentes de asentamientos de baja consolidación urbana, se relacionan con las dependencias o las instituciones encargadas de brindar los servicios públicos básicos, como la empresa estatal Sedapal⁴² o la antigua compañía de energía eléctrica Electrolima. Igualmente, un dirigente preparado en su función sabe que, en aras de obtener una pronta titulación de sus terrenos, debe estar en permanente contacto con la COFOPRI.

De este modo, la función de intermediación con organizaciones externas demanda habilidades y destrezas que se desarrollan con el ejercicio de las propias responsabilidades como dirigentes vecinales. Un dirigente establece los contactos con tales organismos du-

⁴¹ Entrevista con Wilfredo, líder vecinal del A.H. Los Laureles, en el distrito de Villa El Salvador.

⁴² El Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal) es una empresa estatal de derecho privado, íntegramente de propiedad del Estado, constituida como sociedad anónima, a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera.

rante el ejercicio de sus funciones, como lo manifiesta uno de los directivos de Víctor Raúl Haya de la Torre:

Yo aprendí a caminar y gestionar en todas las instancias públicas que uno va... el roce con ingenieros, arquitectos, abogados, también a veces, te da un poco de experiencia. Así uno va conociendo, va ganando experiencia en todos los problemas, tanto legales como técnicos⁴³.

En todo caso, las cualidades que el dirigente debe tener para cumplir adecuadamente la función de intermediación están relacionadas con un adecuado trato con los funcionarios de tales organismos y con una disposición para el aprendizaje del manejo de tales relaciones. En este sentido, el Secretario General del Grupo Residencial N° 2, dirigente de amplia experiencia, reconocía la naturaleza recíproca de las relaciones de los pobladores con los organismos del Estado:

El dirigente, para que pueda ejercer su cargo tiene que conocer lo que es la ley y la trampa de las autoridades, para estar prevenido ante eso y poder accionar frente a lo que se venga. A veces las autoridades locales cuando no le apoyas políticamente prácticamente te destierran de cualquier necesidad que tú tengas y por más que tú le envíes documento sobre documento, no te hacen caso. Pero si vas y le das la mano al alcalde, y le dices que sí le vas a apoyar, que vamos a participar y todo eso, pero tenemos estas necesidades, el alcalde *muy bien*, te dice. Todas las instituciones te piden algo a cambio, o sea es un dame que te doy. (...) Hay que saber manejar esa situación⁴⁴.

La acumulación de responsabilidades en manos de los directivos y la función de bisagra con organismos externos a la comunidad, en consecuencia, reafirman el papel de los dirigentes vecinales como personajes que se mueven en los difusos y complejos límites de los beneficios colectivos y los intereses individuales, entre lo público y lo privado. En efecto, dada la importancia central de los directivos en las organizaciones vecinales, el mal desempeño en sus funciones podría suponer un perjuicio irreparable para toda la población, tal como sucedió en el Grupo Residencial N° 2 con el anterior Secretario General:

Con él se destruyó toda esa organización, hasta se peleó con la ONG 'Tierra de Niños', ya que tumbaron un baño que se estaba haciendo, así como hubo problemas con el anfiteatro de niños para la CIJAC⁴⁵... se perdió como 1.800 soles. Un gasto en vano que hizo que 'Tierra de Niños' se apartara y dijera que nunca más iba a trabajar con el Grupo 2, fue lamentable⁴⁶.

De esta manera, si bien parte importante de la preparación de un dirigente pasa por ser capaz de establecer vínculos necesarios con instituciones externas a la comunidad, esto se

⁴³ Entrevista con Segundo, Secretario General de la Junta Directiva de la Asociación de Vivienda Víctor Raúl Haya de la Torre.

⁴⁴ Entrevista con Alberto, Secretario General de la Junta Directiva del Grupo Residencial N° 2 del Sector 7, en Villa El Salvador.

⁴⁵ La Casa Infantil y Juvenil de Arte y Cultura (CIJAC) fue un proyecto del Sector 7 de Villa El Salvador destinado a combatir el pandillaje y brindar a los jóvenes un espacio alternativo de desarrollo humano.

⁴⁶ Entrevista con Lorenzo, Subsecretario de la Junta Directiva del Grupo Residencial N° 2 del Sector 7.

convierte en un arma de doble filo, pues puede ocasionar que el dirigente decida utilizarla para su beneficio personal. La amenaza de la corrupción de los dirigentes apareció durante nuestras entrevistas como un temor y riesgo permanente respecto del cual la población debía estar particularmente pendiente. No siempre las capacidades morales de los directivos resultan acordes con la naturaleza y las responsabilidades que requiere un mecanismo político como el que propone la 'lógica delegativa', algo que los pobladores saben muy bien. Así, el aparente desentendimiento de los asuntos públicos por parte de los pobladores resulta solo superficial, ya que no implica una pasividad en términos colectivos. En efecto, al interior del asentamiento existen mecanismos sociales de control informal que se ponen en funcionamiento todos los días, como son los rumores sobre el desempeño de los dirigentes. Son estos mecanismos, probablemente, los que ocasionan los frecuentes reclamos de los dirigentes respecto de la falta de confianza de los pobladores a la labor que cumplen:

(...) lamentablemente en nuestro distrito creen que los dirigentes están solamente para lucrarse, para aprovecharse del momento y (...) nuestra misma CUAVES ha dado el espacio a ciertos dirigentes que solamente se han dedicado a crear desorganizaciones, a estar calumniando y a estar tratando de lograr objetivos a costa de denunciar sin pruebas y sin nada. Eso ha ocasionado de que muchos de nuestros vecinos tengan esa desconfianza, y la desconfianza [hace que] ellos también pierdan el interés de participar con nosotros⁴⁷.

Los comentarios sobre la corrupción o el aprovechamiento de los cargos en beneficio personal son obstáculos ante los que el dirigente debe lidiar permanentemente. En efecto, mientras que un 'buen' dirigente es percibido como una persona transparente y honesta que habla con la verdad, el 'mal' dirigente se encuentra asociado a aquel representante que no toma en cuenta a la comunidad en sus decisiones y hace las cosas en forma encubierta, ocultando sus propósitos, a escondidas de los demás. Se produce entonces una suerte de paradoja: mientras se rechaza la existencia de comportamientos perjudiciales para la comunidad por parte de sus dirigentes, la 'lógica delegativa' en la práctica supone una menor capacidad de control por parte de los pobladores respecto de los directivos.

Esta situación contradictoria o paradójica parece resolverse en la medida que la legitimidad de los dirigentes fundamentalmente reside en la *capacidad* y la *eficiencia* que ellos tengan para superar los problemas y dificultades de la población a través del desarrollo de estos contactos con el mundo exterior⁴⁸ (Murakami 2000: 48-49). En otras palabras, al actuar 'delegativamente' los pobladores han preferido aumentar el 'riesgo' de la corrupción de sus dirigentes para liberarse de las demandantes tareas que supone la organización vecinal. Incluso es posible aceptar que el dirigente vaya a obtener algún beneficio personal mínimo no contemplado como consecuencia de su labor. Aun si este es el caso, los costos de tal comportamiento cuestionable resultan aceptables pues son menores que los que

⁴⁷ Entrevista con Alberto, Secretario General de la Junta Directiva del Grupo Residencial N° 2 del Sector 7, en Villa El Salvador.

⁴⁸ Las cursivas son nuestras.

significaría que otros miembros de la organización asuman sus responsabilidades. Esto se compensa con la evaluación del desempeño de los dirigentes en función de la eficacia que demuestren en su mandato, es decir, el control viene por el lado de los resultados logrados. Un ejemplo de ello es la gestión exitosa de venta de agua en Los Laureles, que ha generado cerca de mil 300 soles de beneficio para la organización vecinal:

los vecinos de otros asentamientos me dicen, si usted tiene 24 piletas y tiene utilidad... nosotros tenemos 40, pero no tenemos ni la mitad de la utilidad que usted tiene, ¿por qué?... ah, entonces este [dirigente] está robando...⁴⁹.

Es interesante comprobar los cambios operados en los mecanismos de control según el nivel de participación de los vecinos. Cuando la organización está abocada a la obtención de la titulación y al acceso a los servicios básicos, el control es ejercido por todos los vecinos, básicamente porque los efectos perniciosos de un comportamiento oportunista son, como hemos visto, considerables. No obstante, satisfechas estas necesidades y establecida la lógica de delegación de poder, ¿quién controla al dirigente? Hemos visto que una forma de hacerlo es en función de la eficacia de su trabajo en actividades específicas. Sin embargo, dado que el control del dirigente sería una actividad igual o más costosa que ejercer el liderazgo, la manera para lograrlo sin incurrir en dichos costos es a través del circuito informal de los chismes. De este modo, en vez de que exista un individuo o grupo de individuos encargados de proteger a la comunidad de los abusos de los dirigentes, el chisme es una herramienta muy efectiva para la generación de consensos sobre el comportamiento de los líderes, pues genera una sanción incremental en la medida que es compartida por más miembros (Coleman 1990: 278-286). De hecho, esta forma de movilización de la opinión pública, así como otras similares, ha estado presente en numerosas sociedades tradicionales (Harris 2001: 251-256).

Pero, ¿cuáles son los beneficios que obtiene un dirigente responsable y preocupado por su labor? ¿Corresponde acaso la imagen de este personaje a la de un funcionario generoso, noble y desprendido que actúa como defensor de la justicia en beneficio de la colectividad sin recibir ninguna compensación? Hemos dicho que la labor de los dirigentes no es remunerada y que, por el contrario, requiere de una serie de gastos que afecta su precaria economía. Sin embargo, los beneficios parecen provenir desde otra dirección. Algunos de ellos, por ejemplo, piensan en una carrera política que les permita acceder a algún cargo en el municipio correspondiente, por lo que toman esta etapa dirigencial como un paso previo a escenarios de mayor ejercicio de poder.

Esto puede ser mal visto por aquellos dirigentes que justifican su propia labor como una vocación desprendida de servicio a la comunidad:

⁴⁹ Entrevista con Wilfredo, líder vecinal de Los Laureles, en el distrito de Villa El Salvador.

He visto dirigentes que solamente ven una visión, tienen una visión y es hacer dos años de mandato y en los próximos dos años o tres años tener cargos más importantes en la comunidad y acumular lo que se llama un *curriculum* que podría ser muy importante para poder ellos llegar a cargos más importantes en el distrito⁵⁰.

Otros dirigentes son sinceros en reconocer que, en efecto, sus intereses personales se orientan a seguir una carrera política, para lo cual existe un sistema informal de aprendizaje:

Anteriormente yo estaba apoyando a un candidato a la Alcaldía [de Villa El Salvador] que era Alfredo Vivanco. ¿Por qué lo estaba apoyando y lo voy a seguir apoyando? Porque él ha sido también un dirigente vecinal que logró ocupar el cargo de regidor y de ahí postuló al Congreso y de ahí a la Alcaldía. ¿Y por qué mi apoyo? Porque él como dirigente me trató a mí, me enseñó bastante (...) algo así como que yo influyo en los dirigentes [de otros sectores], yo estoy apoyando de esa forma. Y de esa forma también ha sido una visión mía, de apoyar, hacerme conocido en otras zonas, para que más adelante a mí también me apoyen en la candidatura, digamos, dentro de una candidatura⁵¹.

El dirigente vecinal, en consecuencia, más que un representante de la comunidad con meros fines altruistas, resulta ser un miembro de la población entrenado y especializado en el manejo de la gestión pública al interior y el exterior de su comunidad. Cuenta con intereses particulares –personales o de un grupo reducido de la colectividad– que se encuentran en permanente búsqueda de equilibrio con el bienestar común, lo que genera continuas reacciones, tanto de apoyo como de desaprobación de sus vecinos. En último término, los dirigentes parecen comportarse fundamentalmente como intermediarios o agentes cuya existencia es clave: «su importancia es fundamental, porque asumen gran parte de los costos de la acción colectiva y establecen el vínculo con agentes e instituciones de desarrollo; su presencia es imprescindible porque la actividad que desempeñan es bastante compleja, requiere una capacitación y una experiencia que los convierte en una especie de elite social en sus localidades y marca una discontinuidad, una barrera significativa con el común de las personas» (Tanaka 2001: 17-18).

Panfichi observa, para el caso de pobladores del Primer Sector de Independencia, la existencia de redes sociales que resultan pequeñas en comparación con la composición compleja de sus hogares, y que desbordan fácil y elásticamente las fronteras del barrio. En su opinión, los vecinos de las comunidades que estudia no necesitan de intermediarios políticos para obtener beneficios materiales, ya que para ello confiarían más en sus redes familiares. Este aspecto, sumado al hecho del mantenimiento de una lógica confrontacional en las organizaciones vecinales, podría explicar las razones del desencuentro entre una organización congelada en prácticas políticas anacrónicas y la búsqueda de la satisfacción de necesidades materiales de los pobladores en otros circuitos de redes sociales (2001: 511-512).

⁵⁰ Entrevista con Alberto, Secretario General de la Junta Directiva del Grupo Residencial N° 2 del Sector 7, en Villa El Salvador.

⁵¹ Entrevista con Wilfredo, líder vecinal de Los Laureles, en el distrito de Villa El Salvador.

En otros términos, si bien pueden existir algunos beneficios políticos para los dirigentes en cuanto a experiencia y acceso a diversas redes externas a la organización, permanece la duda de si estos beneficios son mayores que los costos, como una mala reputación, o el empleo de recursos económicos propios. Desde una perspectiva pura de la teoría de la elección racional, el comportamiento ‘heroico’ de los dirigentes existe porque el beneficio de serlo es mayor que el costo que implica esta función (Coleman 1988b, 1990: 273-278). No obstante, si bien no podemos dar una respuesta cuantitativa categórica al respecto, en las investigaciones realizadas existen algunos casos en los que es difícil imaginarse que realmente los beneficios de la actividad sean claramente mayores que los costos, con lo cual persiste la pregunta, ¿por qué entonces son dirigentes? En estos casos, esta figura podría asemejarse a la de un ‘cabecilla’, tipo de liderazgo de sociedades organizadas de naturaleza igualitaria, en donde este personaje no dispone de medios físicos o materiales para imponer sus decisiones. En estos casos, «el estatus de cabecilla puede ser una posición frustrante y tediosa» (Harris 2001: 256-259).

En consecuencia, queda en evidencia que, en la medida que la población se desentiende de la organización vecinal, delega las responsabilidades colectivas en sus dirigentes, quienes se especializan y convierten en agentes de gestión pública de la comunidad. Si bien este proceso permite la expresión democrática de los intereses de diferentes sectores de la población, también supone el riesgo de generar líderes caudillistas que no estén dispuestos a llevar la voz de sus representados, sino en velar únicamente por sus intereses privados en contraposición a los intereses de sus conciudadanos. En este sentido, luego de comprobar el complejo escenario en el que operan las organizaciones vecinales y sus dirigentes, ¿qué implicancias tienen este tipo de organizaciones respecto a la formación de capital social? El siguiente acápite aborda esta cuestión.

5. EL CAPITAL SOCIAL EN LAS ORGANIZACIONES VECINALES

El análisis del papel que cumple el dirigente en las organizaciones vecinales deja en claro un aprovechamiento desigual de los recursos potenciales de los que pueden hacer uso los pobladores de los asentamientos humanos. En efecto, las evidencias señalan que son principalmente los dirigentes quienes desarrollan redes y vínculos sostenibles en el tiempo, que a la larga pueden revertir favorablemente hacia ellos o hacia sus familias. Por el contrario, los otros miembros de las organizaciones vecinales, en tanto tales, se ven limitados –por decisión propia o debido a urgencias familiares de carácter económico y social– a generar, en el mejor de los casos, relaciones al interior del grupo pero no necesariamente a ampliar sus redes sociales.

Aun al interior de la comunidad resulta difícil para los pobladores establecer y mantener lazos de confianza y solidaridad. El ‘ser vecino’ no es garantía de recibir ayuda en caso de

acudir a otro poblador del asentamiento para solicitarla. Será necesario establecer algún tipo de vínculo más cercano o íntimo que asegure la respuesta positiva de sus conciudadanos:

Nos ayudamos entre compañeras, así en el comedor, entre ellas nos ayudamos, porque ya no toco a mi costado ni a mi otro costado ni nada, prefiero buscar a gente que conozco... [entre los vecinos] a veces hay personas que son egoístas. No te quieren dar, simplemente te dicen *mi esposa no quiere*. Eso dicen simplemente⁵².

La confianza y la solidaridad entre los pobladores urbano populares fueron abordadas por COFOPRI en una encuesta del año 2000. Sus resultados parecen indicar una alta presencia de estos dos valores en las comunidades entrevistadas, ya que el 99% de los encuestados respondió que estaban dispuestos a ayudar a sus vecinos en caso de algún problema inesperado, mientras que el 91% confiaba en que recibiría ayuda si la situación los hubiese perjudicado a ellos mismos. Pero si analizamos con mayor detenimiento los datos (ver cuadro 5), una situación distinta sale a la luz.

Cuadro 5

PREGUNTAS SOBRE SOLIDARIDAD Y CONFIANZA EN LA COMUNIDAD

A. Pregunta: «Imagine que su vecino tiene un problema grave, ¿qué tipo de ayuda le ofrecería?»¹

Donar algo de dinero junto a otros de la comunidad	58,5%
Le brindaría alimento o ropa	20,0%
Cuidar a sus hijos	9,7%
Prestarle dinero	2,9%
Otros	7,9%
No le ayudaría	1,1%
Total	100%

B. Pregunta: «Si usted estuviera en una situación similar a la de su vecino, ¿cree que sus vecinos lo ayudarían?»²

Sí, siempre	57,5%
Sí, pero depende	34,1%
No, nunca	8,4%
Total	100%

Fuente: COFOPRI 2000: 59.
Elaboración propia.

/1 Base: 2.739 encuestados.
/2 Base: 2.737 encuestados.

En primer término, cerca del 60% solo ayudaría donando dinero junto a otros de la comunidad, es decir, un tipo de acción altruista que no necesariamente implica un compromiso activo mayor. Por el contrario, actividades que implican mayor involucramiento, como cui-

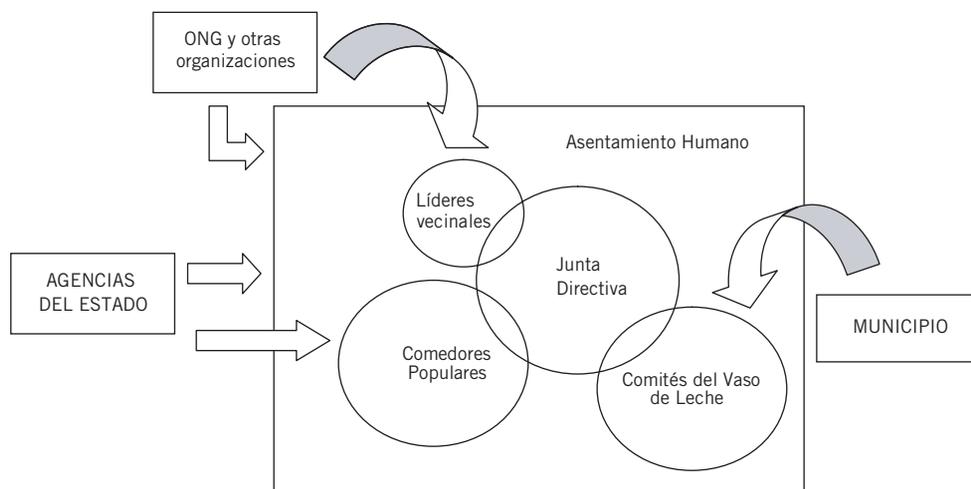
⁵² Entrevista con Santosa, miembro de la Junta Directiva del Grupo Residencial N° 2 del Sector 7.

dar a los hijos de los vecinos (9,7%), o incluso riesgo, como prestarles dinero (2,9%), alcanzan porcentajes muy reducidos o mínimos. En segundo lugar, los que afirmaron confiar *plenamente* en que recibirían ayuda de encontrarse en una situación difícil, solo alcanzaron el 57% de los casos. Parece confirmarse, entonces, que el solo hecho de ser ‘vecino’ o ‘vecina’ no asegura lazos de interdependencia y confianza entre los pobladores. La solidaridad, por el contrario, se produce entre aquellos que son ‘conocidos’, es decir, entre los que pueden existir vínculos cercanos desarrollados tal vez como producto de ese contacto diario con otros miembros pertenecientes a organizaciones de dimensiones micro –como los comedores o los diferentes tipos de comité– que existen al interior del asentamiento.

Por el contrario, los dirigentes y líderes vecinales no solo están en contacto permanente con los pobladores, sino que a la vez establecen relaciones de relativa continuidad con otros dirigentes –del mismo asentamiento o de otros asentamientos–, así como toman contacto frecuentemente con funcionarios y representantes de organizaciones externas a la comunidad (ver gráfico 3). La figura completa revela de esta manera el rol esencial del líder y sus redes sociales como sostén de la organización vecinal y para cubrir un vacío de intermediación (Panfichi 2001: 510).

Gráfico 3

DIAGRAMA DE RELACIONES EN LA ORGANIZACIÓN VECINAL

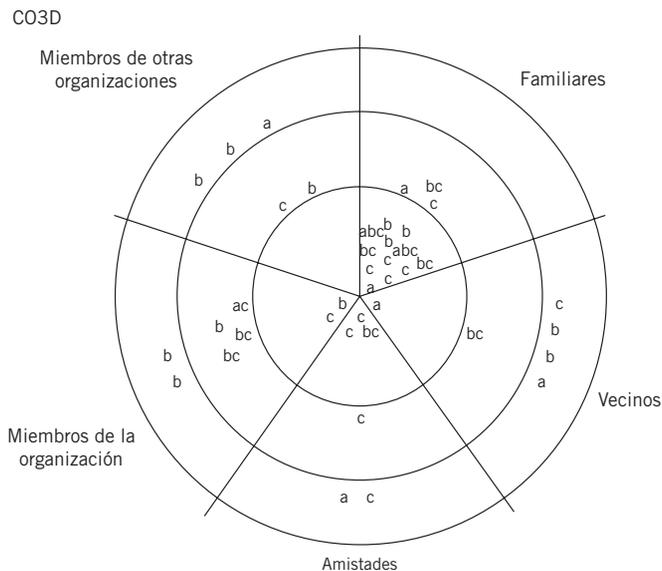


Fuente: Entrevistas y visitas de campo.
Elaboración propia.

Este carácter desigual que se genera entre los dirigentes y los pobladores promedio en relación con la constitución de lazos sociales permanentes que ofrecen recursos, puede ser analizado a partir de la observación de las redes de contactos que constituyen ambos tipos de pobladores. A diferencia del capítulo anterior, en el caso de las organizaciones vecinales, se ha preferido realizar un análisis diferenciado entre pobladores dirigentes, por un lado, y pobladores que no integraban la Junta Directiva de su asociación, por el otro. En ambos casos, de manera similar a las entrevistas efectuadas entre las voluntarias de las Asociaciones Vicentinas, se les preguntó a qué personas concretas acudían según el tipo de problema que se les presentó⁵³. Con las respuestas proporcionadas se construyó la red de contactos de los pobladores de tres de los asentamientos estudiados que servirán a manera de ejemplo.

Los gráficos 4 y 5 reproducen los contactos mencionados por los pobladores del A.H. Familias Unidas. En el primero de los casos se trata de dirigentes, mientras que el segundo se refiere a los no dirigentes. Dichos gráficos muestran patrones diferenciados. En principio, en el caso de los dirigentes es posible observar la existencia de un número importante de contactos en todos los campos analizados. Más aún, a través de dichos contactos circulan todo tipo de recursos: tanto los económicos como los de necesidades específicas y los de carácter afectivo. Estos recursos se distribuyen igualmente en la totalidad de los campos observados. Esta será una diferencia notable al comparar los ejemplos del A.H. El Volante y la A.V. Víctor Raúl Haya de la Torre. Una situación distinta se observa en el caso de los pobladores no dirigentes. En el gráfico 5, la concentración de contactos se encuentra en los campos de familiares y en el de los vecinos. Es precisamente en estos campos en los que es posible identificar contactos a través de los cuales circulan los tres tipos de recursos. Los campos de amistades, miembros de la organización y miembros de otras organizaciones lucen vacíos y con un número de contactos muy inferior. En ninguno de ellos los contactos proporcionan recursos de carácter económico.

⁵³ Como ya se ha indicado, los problemas podían ser de naturaleza económica, laboral, material, social, de salud, legal, personal, conyugal, informativa y recreativa.

Gráfico 4**REDES SOCIALES DE LOS DIRIGENTES DE FAMILIAS UNIDAS**

Fuente: Entrevistas y visitas de campo.
Elaboración propia.

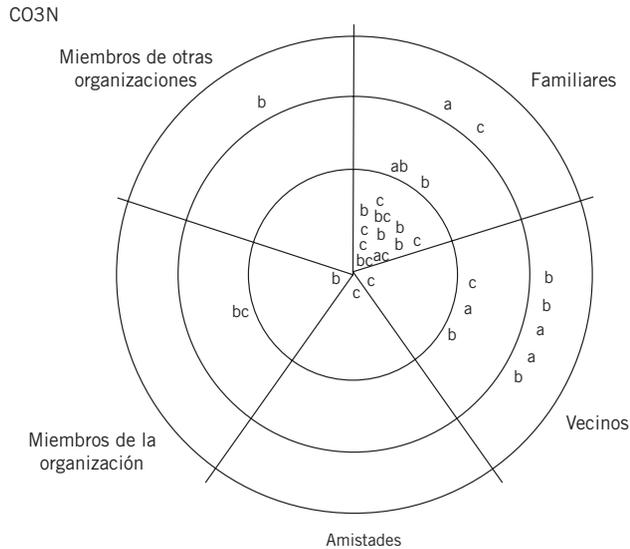
Base: 4 entrevistados.

Resulta significativo que al menos cuatro de los contactos que señalan los dirigentes en el campo de miembros de la organización correspondan a un asesor legal vinculado a la municipalidad. Los entrevistados señalaron que acudieron a él para solicitarle consejos respecto de temas legales relacionados con la situación de su vivienda y de problemas personales. Vuelve a quedar en evidencia la potencial fuente de conexiones sociales al exterior de la comunidad que significa ser dirigente vecinal.

Asimismo, cabe recordar las características del A.H. Familias Unidas para comprender los datos proporcionados por los gráficos. Este asentamiento es el más reciente de todos los estudiados y carece de los servicios públicos básicos apropiados para el medio de vida urbano. En consecuencia, fue posible constatar una dinámica vecinal alta y una participación constante de sus integrantes. Son estas características las que probablemente explican el alto número de contactos de sus dirigentes, así como la presencia significativa de los mismos en el campo de vecinos para los no dirigentes. Ahora bien, ¿cómo entender la presencia de un número importante de vecinos en este último caso y no de miembros de la

Gráfico 5

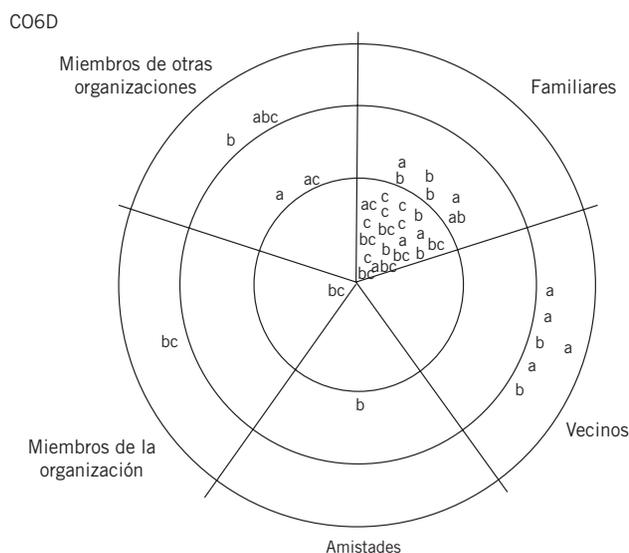
REDES SOCIALES DE POBLADORES NO DIRIGENTES DE FAMILIAS UNIDAS



Fuente: Entrevistas y visitas de campo.
Elaboración propia.

Base: 3 entrevistados.

organización si la dinámica organizativa es alta e intensa? Esto tiene dos explicaciones, la primera de ellas se relaciona con la definición de 'miembros de la organización'. En el caso de las organizaciones vecinales, este rubro –a diferencia de los otros dos tipos organizativos estudiados– correspondió únicamente a los dirigentes de las organizaciones, lo que quiere decir que los dos contactos mencionados entre los pobladores no dirigentes representan la presencia del mismo o dos miembros de la Directiva. La otra explicación es preferible analizarla una vez que se tenga completo el conjunto de los ejemplos estudiados.

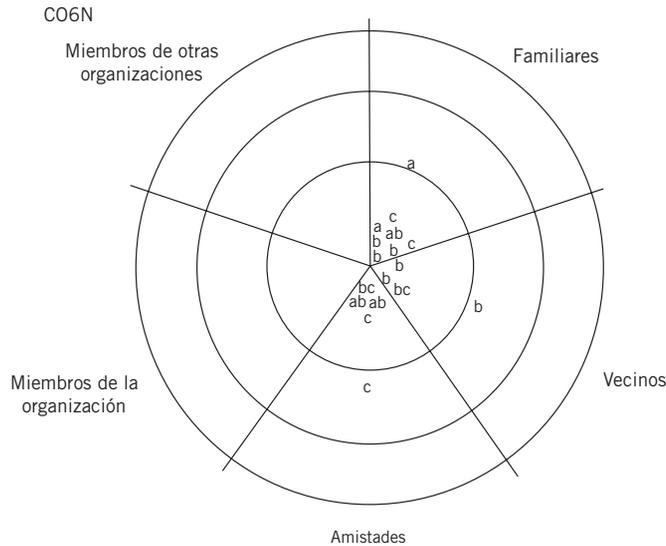
Gráfico 6**REDES SOCIALES DE LOS DIRIGENTES DE VÍCTOR RAÚL HAYA DE LA TORRE**

Fuente: Entrevistas y visitas de campo.
Elaboración propia.

Base: 4 entrevistados.

Los gráficos 6 y 7 nos muestran el conjunto de contactos señalados entre los entrevistados de la A.V. Víctor Raúl Haya de la Torre en Independencia. Las características de esta organización, en contraste con el caso de Familias Unidas, ayudarán a entender mejor la lógica de establecimiento de relaciones sociales. En Víctor Raúl, observamos el caso de un asentamiento con más de 25 años de fundado, y donde la consolidación urbana se ha ido consiguiendo paso a paso. Como se ha indicado, sus pobladores tienen problemas para conseguir la titulación individual de sus propiedades y, a pesar de ello, la organización se encuentra actualmente desactivada. La participación de los pobladores se produce en dimensiones micro y concernientes a problemas comunes específicos a pequeños grupos de interés.

Ahora bien, ¿qué se observa en el caso de los dirigentes de Víctor Raúl? En principio llama la atención la poca existencia de contactos en los campos de las amistades y los miembros de la organización vecinal. En ninguno de los casos circulan entre estos contactos recursos de índole económica. Este tipo de recursos, por el contrario, se distribuyen en el caso de los familiares, los miembros de otras organizaciones y, especialmente, respecto de los vecinos. En el primero

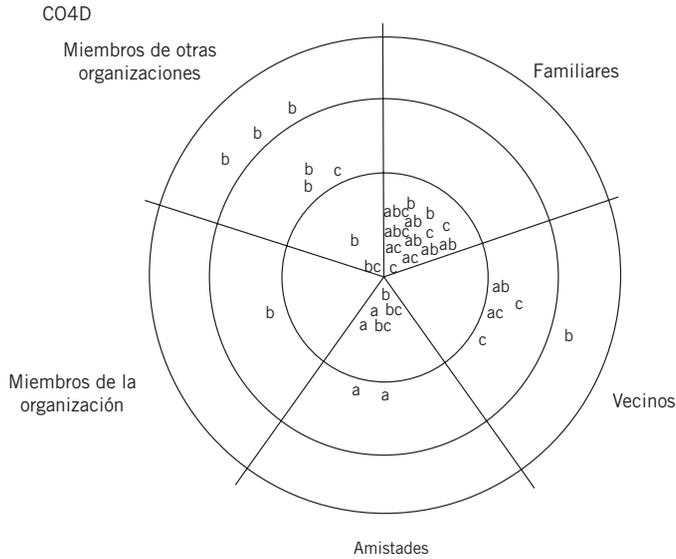
Gráfico 7**REDES SOCIALES DE POBLADORES NO DIRIGENTES DE VÍCTOR RAÚL HAYA DE LA TORRE**

Fuente: Entrevistas y visitas de campo.
Elaboración propia.

Base: 2 entrevistados.

de los casos se trata fundamentalmente de ayuda económica que proporciona la congregación religiosa a la que pertenecen los entrevistados, y en el caso de los vecinos se trata de 'la tienda', que significa la posibilidad de fiarse alimentos o productos con la promesa de un pago posterior.

Las redes sociales de los no dirigentes de Víctor Raúl muestran una configuración distinta en el gráfico 7. En efecto, hay una ausencia casi total de contactos en el campo de miembros de otras organizaciones y total en el de miembros de la organización. Llama la atención la concentración de contactos en los círculos más íntimos de relaciones en el caso de las amistades y los vecinos; únicamente en el primero –además, por supuesto, de los familiares– circulan recursos de carácter económico. Estos dos contactos se refieren a amigas de la esposa del entrevistado, lo que daría a entender que este último no establece vínculos donde estén en juego recursos de tipo económico. Los datos refieren a una situación de aislamiento y poca relación con el entorno social. Hay que señalar, sin embargo, que la muestra excesivamente baja en el caso de los no dirigentes –solo dos personas contestaron el cuestionario– podría alterar las conclusiones obtenidas.

Gráfico 8**REDES SOCIALES DE LOS DIRIGENTES DE EL VOLANTE**

Fuente: Entrevistas y visitas de campo.
Elaboración propia.

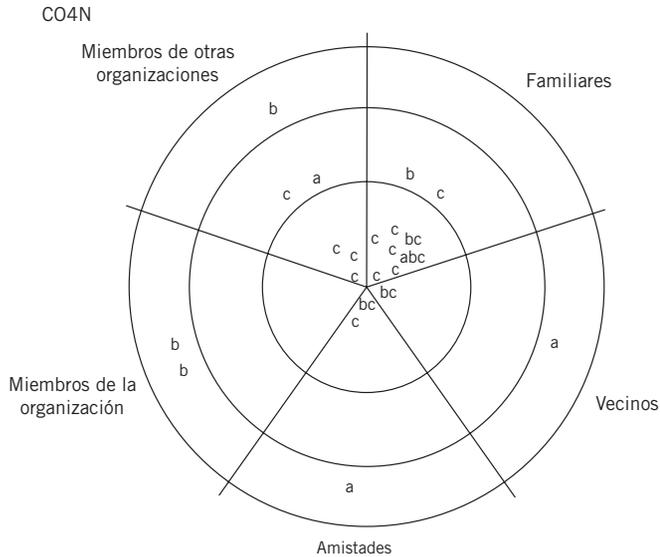
Base: 4 entrevistados.

Los gráficos 8 y 9 nos muestran los contactos en los casos del A.H. El Volante de Independencia. Aquí encontramos un patrón similar al observado en Familias Unidas. Entre los dirigentes, los contactos se distribuyen en todos los campos, aunque solamente existe un contacto en el caso de los miembros de la organización, situación similar a la observada en Víctor Raúl. Esto no es de extrañar, pues la organización en estos asentamientos se encuentra desactivada y las Juntas Directivas existentes son únicamente nominales, ya que sus integrantes han dejado de reunirse. Esto sin duda hace que los contactos entre ellos sean esporádicos y poco frecuentes. Pero hay otro dato significativo en el caso de los dirigentes de El Volante: no circulan recursos económicos en los campos de miembros de la organización ni en el de miembros de otras organizaciones. Es posible que ello se deba al mayor poder adquisitivo de los habitantes de El Volante en contraste con asentamientos jóvenes como Familias Unidas. Una mayor capacidad económica familiar reduce la necesidad de buscar ayuda económica en los contactos sociales, o en todo caso se restringe a aquellos campos en los que se generan lazos más íntimos como en el de los vecinos, las amistades y los familiares.

Por otro lado, en el caso de miembros de otras organizaciones, los dirigentes muestran contactos que refuerzan la idea de la importancia de la construcción de vínculos sociales con el ámbito externo del asentamiento. La mayoría de dichos contactos corresponde a dirigentes de otros asentamientos humanos del mismo sector de La Unificada, y que no están presentes en el caso de los no dirigentes. Con estos contactos se intercambian recursos sociales e información valiosa para su condición de dirigentes o ex dirigentes.

Gráfico 9

REDES SOCIALES DE POBLADORES NO DIRIGENTES DE EL VOLANTE



Fuente: Entrevistas y visitas de campo.
Elaboración propia.

Base: 3 entrevistados.

En el caso de las redes de los pobladores no dirigentes de El Volante verificamos la inexistencia de un número de contactos significativos en los campos de miembros de la organización, amistades e incluso vecinos. En el campo de miembros de otras organizaciones aparecen varios contactos, algunos de ellos considerados muy cercanos, pero cabe indicar que corresponden a miembros de las comunidades religiosas a las que pertenecen los entrevistados. El ámbito religioso se convierte en un espacio significativo de acceso a recursos, aunque principalmente de naturaleza afectiva y apoyo emocional. En dos casos,

sin embargo, la ayuda prestada por la comunidad religiosa –se mencionaron tanto católicas como evangélicas– tuvo que ver con asesoramiento legal y ayuda económica directa. Llama la atención la presencia notoria de contactos que proporcionan recursos económicos en el rubro ‘amistades’.

Ahora bien, una mirada transversal a las redes de contactos de dirigentes y no dirigentes sugiere nuevos elementos de comprensión del papel de los primeros en las organizaciones vecinales. En efecto, es posible resolver la interrogante que surgía como consecuencia de la inexistencia de contactos en el campo de miembros de la organización vecinal en el caso de los no dirigentes de Familias Unidas. Aun cuando la dinámica organizativa resulta más intensa en este asentamiento joven, la lógica de relación entre los pobladores parece obedecer más a su condición de vecinos que a su carácter de miembros de la organización. Es decir, la conciencia de pertenecer a esta última se ubica en un lugar secundario privilegiando la experiencia de vecindad, en términos de vivencia compartida por individuos de condición similar enfrentados a problemas colectivos semejantes.

No se trata de la inexistencia de la circulación de recursos entre los miembros de la organización vecinal –los gráficos de redes de contactos mostrados en las páginas anteriores así lo evidencian–, sino que dicho intercambio de recursos se lleva a cabo en términos de la condición igualitaria de vecino –o, en todo caso, de ‘vecino en el cual confío’– y no de compartir la pertenencia a la organización vecinal. En este proceso interviene no solo la autovaloración del poblador como vecino antes que como miembro de la organización, sino también el carácter utilitario y en último término también efímero de la organización vecinal.

Finalmente, tal mirada transversal refuerza la percepción acerca de que los dirigentes vecinales se encuentran en mejor situación para establecer redes que los pobladores comunes tanto al interior de la comunidad como con personas o instituciones que no pertenecen a ella. Los dirigentes demuestran tener un mayor número de contactos con miembros de otras organizaciones, lo que los convierte en una especie de puente de contacto con el mundo exterior de la comunidad, tanto durante la época de auge de la participación de los vecinos en la organización como una vez iniciado el proceso de declinación natural de la misma y/o su posterior desactivación parcial y latente hasta que vuelva a aparecer una situación que la obligue a activarse. La organización vecinal resulta tener una naturaleza temporal y, en algunos casos, efímera. Las redes sociales, sin embargo, parecen trascender el complejo social que les dio vida para continuar ejerciendo beneficios en sus dirigentes tradicionalmente más activos y representativos.

6. CONCLUSIONES

La organización vecinal consiste en una estructura orgánica funcional muy sencilla, compuesta por una Asamblea General, que reúne a todos los habitantes de un asentamiento humano, y una Junta Directiva que asume su representación con el fin de obtener un conjunto de beneficios colectivos. Los dirigentes que integran la Junta son los responsables de preservar viva a la organización, es decir, de mantener a sus vecinos integrados a las necesidades de cooperación entre sus miembros, respetando los derechos y haciendo respetar los deberes de los mismos. Las normas y los reglamentos que rigen la vida de las organizaciones vecinales, formalizados en estatutos, evidencian una orientación positiva hacia las prácticas democráticas al interior de la asociación. En efecto, la elección de los dirigentes con voto universal, la existencia de una Asamblea General donde los miembros tienen derecho de voz para expresar sus opiniones, así como la elaboración de mecanismos para la toma de decisiones y fiscalización de los directivos parecen confirmar tal observación. Sin embargo, también es posible identificar la existencia de procedimientos arbitrarios en los procesos electorales como la transgresión eventual de los reglamentos establecidos para el funcionamiento de las organizaciones vecinales.

Por otro lado, la pertenencia a la organización vecinal se define por un criterio de territorialidad, lo que tiene como consecuencia que todo poblador que viva dentro de los límites del asentamiento automáticamente se convierte en miembro de la asociación. Se revela, de este modo, el carácter adscriptivo de este tipo de organizaciones y, por tanto, se constata la existencia de barreras para la entrada y salida libre de sus miembros. En efecto, la decisión de invadir u ocupar un lote en un asentamiento conlleva la integración del poblador, no necesariamente voluntaria, a un sistema de normas que deberá acatar. Del mismo modo, el retiro de la organización por parte del asociado, así como supone perjuicios para el conjunto de la colectividad, puede resultar perjudicial para el propio miembro, ya que muchas veces queda excluido de ciertos servicios básicos cuyo beneficio es únicamente colectivo. La exclusión de los servicios de agua y desagüe o de energía eléctrica es frecuente en estos casos. De esta manera, una organización vecinal parece constituirse sobre la base de una estructura tradicional de involucramiento social, en contraposición a dinámicas modernas de libre acceso y retiro asociativos.

Las organizaciones vecinales son instituciones dinámicas y cambiantes que se transforman significativamente de acuerdo con su particular ciclo de vida. A medida que los años transcurren y la consolidación urbana de la comunidad prospera, los vecinos reorientan su interés principal por preocupaciones colectivas a preocupaciones de índole individual y privada. Esto tiene como consecuencia el debilitamiento de la organización y la participación vecinal, así como su progresiva disfuncionalidad. En otras palabras, la dinámica organizativa puede modificarse radicalmente, alterando los principios originales de la asociación y, probablemente también, transformando sus fines y objetivos originales.

Esta modificación de la dinámica asociativa obedece a que la organización vecinal, en la práctica, es el resultado de estrategias instrumentales de resolución de problemas específicos y, por tanto, tiene vigencia mientras las condiciones de precariedad se mantengan. Cuando estas condiciones originales cambian, el involucramiento cívico de los miembros de la organización se atenúa progresivamente, e incluso llega a poner en riesgo la existencia misma de la asociación. Al ser un medio y no un fin, las organizaciones vecinales ponen de manifiesto la crítica transitoriedad de su condición. De hecho, los lazos y los vínculos sociales que se forman en este tipo de organizaciones resultan tener un carácter eventual, propios de la etapa de consolidación urbana que se haya conseguido. Esto confirma que las asociaciones y las organizaciones por sí mismas no aseguran la formación de capital social en el largo plazo. Esto tiene dos consecuencias significativas para los fines de nuestra investigación. En primer término, el capital social que pueden generar las prácticas colectivas y comunitarias en este tipo de organizaciones no es sostenible y puede agotarse rápidamente hasta su completa desaparición. En segundo término, la naturaleza instrumental de las estrategias colectivas cuestiona y relativiza la imagen idealizada de un comunitarismo solidario de generación espontánea. Nuestras observaciones apuntan a la idea de que las prácticas de estos pobladores operan con una lógica que obedece a procedimientos convencionales de asociatividad. En otras palabras, ciudadanos de cualquier origen cultural o nacional actuarían de la misma manera en condiciones similares.

En defensa de su sobrevivencia, la organización genera mecanismos de coerción con la finalidad de evitar que fuerzas centrífugas individuales desestructuren la asociación. Dicha función es cumplida por los dirigentes vecinales que, en la práctica, se convierten en la bisagra entre los intereses individuales y los intereses colectivos de los pobladores. Las medidas de fuerza puestas en práctica por los dirigentes de la organización vecinal, sin embargo, modifican radicalmente las originales intenciones y predisposiciones democráticas. En efecto, se constata la existencia de conceptos y definiciones confusas y contradictorias, como aquellas que consideran la participación de los vecinos como una 'obligación', desnaturalizando de esta manera el carácter libre y voluntario de la participación. Sin esta condición esencial, las prácticas de estos ciudadanos no serían por definición 'participativas', sino tareas u obligaciones que la organización dispone, solicita y demanda con el fin de prolongar y mantener su existencia.

Capítulo IV

COMUNIDAD LOCAL DE ADMINISTRACIÓN DE SALUD: PARTICIPACIÓN SIN REPRESENTACIÓN

Todos los meses de junio, los habitantes del centro poblado Chancayllo se reúnen para festejar su fiesta patronal. En esta celebración, y como ya es tradición, la Comunidad Local de Administración de Salud (CLAS)¹ organiza una tómbola pro-fondos para financiar parte de los gastos del centro de salud de la comunidad. En ella, en palabras del médico-jefe de este establecimiento, «hasta los que no tienen mucho contribuyen con un kilo de azúcar o algún producto de sus cosechas». Sin embargo, esta afirmación contrasta con el hecho de que, al ser entrevistados, un número considerable de pobladores desconocen lo que es la Asociación CLAS y, menos aún, participan en ella.

Quince kilómetros al sur de Chancayllo, en Esperanza Baja, los habitantes de esta comunidad, a pesar de estar satisfechos con la atención de su puesto de salud, tampoco participan en su gestión porque ven a los miembros de la asociación como los dueños de la misma. Y, en Laura Caller, en el populoso distrito de Los Olivos, un grupo de personas se alejan disgustadas del establecimiento luego de que su candidato a la asamblea ha sido rechazado porque, de acuerdo con los estatutos, los postulantes deben pertenecer a una organización de base que esté inscrita en Registros Públicos.

En Ventanilla, mientras que el centro poblado Luis Felipe de las Casas se encuentra conforme con la manera como se gestiona su centro de salud, los habitantes de Villa los Reyes y Santa Rosa de Pachacútec (centros poblados bajo la misma Asociación CLAS), descontentos con los resultados, y aparentemente excluidos del proceso, buscan independizarse del mismo. Y en Huachipa, al este de la ciudad de Lima, el mecanismo para elegir a los miembros que dirigen el centro de salud no funciona porque la renovación de los miembros se da en forma selectiva (en algunos casos son los propios miembros quienes eligen a sus sucesores), más que a través del sistema de representación por votación de la comunidad, que forma parte del modelo de la administración compartida.

¹ Originalmente denominados Comités Locales de Administración de Salud.

Las Asociaciones CLAS nacieron en el año 1994, como parte del Programa de Administración Compartida (PAC), con el objetivo de mejorar la calidad y la cobertura de los servicios de salud a partir de la participación comunitaria en la gestión de los establecimientos de salud de primer nivel. Habiendo nacido a partir de un programa piloto por iniciativa del personal técnico del Ministerio de Salud (MINSA)², estas asociaciones civiles sin fines de lucro han experimentado un crecimiento exponencial durante los últimos años. En efecto, en 1994, 133 establecimientos de salud fueron incorporados al PAC, en 1998 ya existían 548 CLAS y, en el año 2003, 785 asociaciones se encontraban oficialmente constituidas, y se encargaban de la gestión de un tercio de los establecimientos de salud de primer nivel en el país (Díaz 2001a: 18)³.

Quizás la clave teórica más importante de este modelo de cogestión es que fundamenta su éxito en la participación activa de los miembros de la comunidad. Estas expectativas se sostienen en la creencia de que la participación comunitaria contribuye con la sostenibilidad y eficiencia de los programas de desarrollo. Ello debido a que los hace más sensibles a las necesidades de los que han sido tradicionalmente marginados y que, a su vez, promueve su empoderamiento y autonomía a través del desarrollo de sus capacidades (UNDP 1998, IADB 2000, Székely 2001: 259). Más aún, de acuerdo con la declaración de Alma-Ata (World Health Organization 1978), las personas tienen el derecho y la obligación de participar individual y/o colectivamente en la implementación del cuidado de su salud.

Sin embargo, los ejemplos examinados muestran que la realización de estas expectativas no es automática ni incondicional. Por el contrario, evidencian que en las Asociaciones CLAS existen marcadas debilidades en temas como la participación comunitaria y la representatividad de sus líderes, mecanismos ambos inscritos en el propio diseño de estas asociaciones. ¿Qué está ocurriendo entonces con la participación y representación de la comunidad en estos centros de administración compartida de salud? ¿Qué lecciones se pueden extraer sobre los mecanismos democráticos con los que operan? ¿De qué manera el concepto de capital social puede ayudarnos a comprender mejor la dinámica social y política subyacente en estas asociaciones?

Para responder estas preguntas, se estudiaron seis Asociaciones CLAS: dos ubicadas en zonas urbano marginales de Lima (Laura Caller en Los Olivos y Forjando Salud en Ventanilla), dos en zonas apartadas pero dentro de la provincia de Lima (Julio C. Tello en Lurín y

² El concepto de que los comités locales compartan la administración provino de dos fuentes internacionales: una publicación del Banco Mundial sobre salud y desarrollo, y una publicación de UNICEF sobre un experimento similar a los CLAS en Bamako, Bali. Además, el apoyo financiero de las entidades internacionales fue determinante en el desarrollo y el diseño de la política en su etapa inicial (Ewig 2000: 499).

³ La cifra del año 2003 fue proporcionada por el propio Dr. Ricardo Díaz, Director de Futuras Generaciones y especialista en el tema de las Asociaciones CLAS, en una entrevista sostenida el 21 de noviembre de 2003.

Santa María de Huachipa en Huachipa) y, finalmente, dos fuera de dicha provincia (La Querencia y Pedro Canevaro Garay, ambas en la provincia de Huaral).

El capítulo está dividido en cinco secciones. La primera presenta el modelo CLAS y las principales diferencias con respecto al modelo tradicional. En la segunda sección se analiza el grado de representatividad de los miembros de la comunidad en la asociación. La tercera se centra en las relaciones entre el Estado y la organización. En la cuarta sección se analiza la dinámica de las relaciones al interior del establecimiento de salud y el equilibrio de poderes entre los diversos actores que lo integran. La quinta sección explora la naturaleza de las redes de los miembros de la Asociación CLAS. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales sobre el capital social en este tipo de organizaciones y sus implicancias para la democracia.

1. EL MODELO: DISEÑO INSTITUCIONAL

La Asociación CLAS se constituye a partir de la elección de una Asamblea General, conformada por el médico-jefe del establecimiento, que asume el cargo de Gerente, y seis miembros de la comunidad⁴. Tratándose de un representante del Estado, el Gerente debe ser nombrado por la Dirección Regional de Salud (DIRESA), mientras que el resto es elegido por la población en un acto público. De este modo, tres de los miembros elegidos son designados por la DIRESA como sus representantes en la asociación, mientras que los otros tres, que son propuestos por las organizaciones locales vinculadas con el ámbito de la salud (comedores populares, clubes de madres, entre otros), representan a la comunidad⁵. Luego, en un acto privado, los siete miembros eligen el Consejo Directivo, el cual está conformado por un Presidente, un Tesorero y un Secretario. Estos últimos, junto con el Gerente, se encargan de la administración del establecimiento de salud.

Al convertirse en una Asociación CLAS, el establecimiento de salud adquiere personalidad jurídica como entidad privada sin fines de lucro, lo que le otorga autonomía respecto al MINSA para establecer convenios de cooperación con instituciones, recibir donaciones y administrar sus propios recursos. Esta transferencia de poder, sin embargo, está sujeta a

⁴ Los requisitos para ser miembro de la Asociación CLAS son los siguientes: ser mayor de edad, carecer de antecedentes penales, tener reconocida solvencia moral, haber participado en labores comunitarias o pertenecer a instituciones locales de base, tener domicilio fijo en el ámbito del establecimiento de salud y haber sufragado en las últimas elecciones (Normas para la aplicación del DS N° 01-94-SA, 2000:6).

⁵ La renovación de los cargos se da de la siguiente manera: en el primer año, los tres miembros representantes de la comunidad permanecen por un período de tres años, mientras que los representantes de la DIRESA se renuevan a los dos años. En adelante, la renovación se hará cada dos años. De esta forma, se asegura que haya una transmisión de conocimientos entre los que salen y los que permanecen como miembros de la asociación (Entrevista con el Dr. Ricardo Díaz, 21 de noviembre de 2003).

una serie de obligaciones y derechos⁶, especificados en el Contrato de Administración Compartida⁷, para la ejecución del Programa de Salud Local (PSL)⁸, y a un plan operativo anual, ambos elaborados por el jefe del establecimiento de salud en coordinación con la DIRESA y con la aprobación de los miembros de la Asociación CLAS⁹.

Como se puede apreciar, el modelo CLAS ha sido diseñado institucionalmente para convertir al establecimiento de salud en una suerte de pequeña empresa, que goza de una autonomía relativa normada en el Contrato de Administración Compartida (Cortez 1998: 10). No es coincidencia, entonces, que los organismos que lo componen y los mecanismos establecidos para la representación de los intereses de los 'accionistas' sean muy similares a los de una empresa privada con fines de lucro. En efecto, las partes interesadas, los 'accionistas', son la comunidad y el Estado, representados en la Asamblea General (equivalente a la Junta General de Accionistas). Dicha instancia es la encargada de elegir al Consejo Directivo (el Directorio) y velar por que los intereses de los accionistas estén debidamente protegidos en el manejo de la organización. Por su parte, el Consejo se involucra, junto con el médico-jefe (Gerente), en la administración de la institución (ver gráfico 1).

No obstante, el gráfico también refleja una importante diferencia: mientras que en una empresa la Junta General está diseñada para que cualquier accionista asista a ella, en el caso de las Asociaciones CLAS, la participación en la Asamblea está restringida a los representantes de las organizaciones de la comunidad vinculadas con el sector salud. En otras palabras, el modelo CLAS asume las estructuras de representación de la población existentes en cada comunidad como base para la formación del cuerpo directivo del establecimiento de salud. Como veremos enseguida de manera más amplia, este mecanismo de representación ha generado algunos problemas, como el desconocimiento del modelo por parte del poblador común y una limitada participación de la comunidad en la gestión del establecimiento de salud.

⁶ Entre las obligaciones de la DIRESA están el proporcionar la infraestructura física, mobiliario, equipos, medicamentos, insumos, personal nombrado y otros necesarios para el cumplimiento del Programa de Salud Local (PSL), así como también programas de capacitación para el personal o dirigentes comunales integrantes de la asociación. Por su parte, esta debe presentar mensualmente a la DIRESA una declaración jurada de los gastos y el reporte de avance del cumplimiento de metas del PSL.

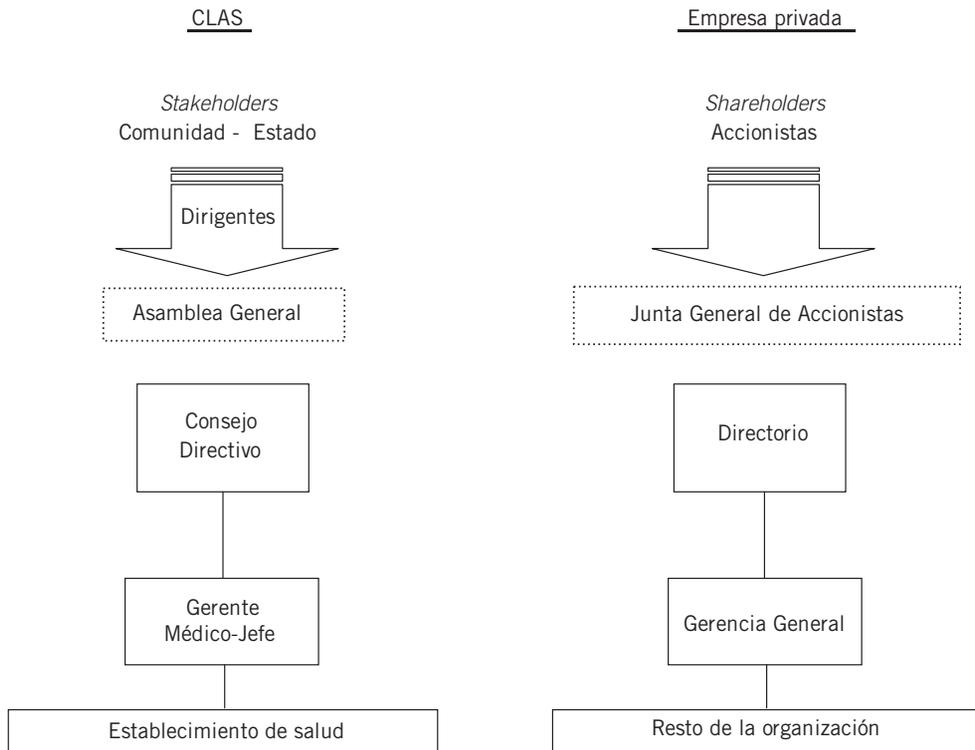
⁷ EL Contrato de Administración Compartida, que se firma entre el presidente de la Asamblea y la DIRESA, tiene una vigencia de tres años, y puede ser renovado por plazos similares.

⁸ El PSL describe la programación de la atención básica correspondiente al primer nivel de atención. En este sentido, incluye las metas, avances y resultados en materia sanitaria que serán ejecutados en la prestación de los servicios básicos de salud, así como el sustento de los gastos y los recursos asignados para el ejercicio presupuestal correspondiente.

⁹ El financiamiento de las Asociaciones CLAS proviene de los fondos que recibe directamente del Tesoro Público, los cuales sirven para pagar el personal de salud y parte de los gastos en bienes y servicios. Adicionalmente, el establecimiento genera sus recursos propios a través de los servicios que brinda a los usuarios y, en algunos casos, cuenta con apoyo de donaciones locales o provenientes de la cooperación internacional.

Gráfico 1

SIMILITUDES ENTRE LA ASOCIACIÓN CLAS Y LA EMPRESA PRIVADA



Elaboración propia.

2. LOS LÍMITES DE LA REPRESENTATIVIDAD

Laura Caller y Forjando Salud: la representación selectiva

Laura Caller, inicialmente constituida como asentamiento humano y hoy convertida en urbanización, se encuentra en medio del distrito de Los Olivos¹⁰. Se trata de una zona consolidada en cuanto a los principales servicios públicos (agua, desagüe, energía eléctrica).

¹⁰ El distrito de Los Olivos surgió como una necesidad para atender los diversos problemas que tenían las zonas pobladas desde la Av. Tomás Valle hasta el límite con el río Chillón y que no eran atendidos, en su oportunidad, por la Municipalidad de San Martín

A tan solo dos cuadras de la Av. Universitaria, la principal del distrito, encontramos la comisaría Laura Caller. Su sola presencia nos recuerda que estamos caminando sobre lo que antes se consideraba como una 'zona roja', esto es, una localidad marcada por una fuerte influencia de la organización terrorista Sendero Luminoso. El haber sido un escenario altamente politizado parece haber dejado huella en el espíritu participativo de sus habitantes: según la Encuesta Nacional de Hogares 2001, el 21,3% de la población de este distrito participa en algún tipo de organización o grupo; son particularmente importantes los Comités del Vaso de Leche. Extraña, sin embargo, que a pesar de esta tradición participativa, ninguno de los entrevistados haya formado parte de una Asociación CLAS.

El centro de salud Laura Caller, localizado a solo media cuadra de la comisaría, fue construido en un terreno cedido por la comunidad, y luego expandido con recursos del MINSA y con el apoyo de una ONG japonesa. Edelmira Yapias, primera presidenta del Consejo Directivo y vocal de la Asamblea mientras realizábamos esta investigación, fundó la posta de salud en 1992. Al cabo de dos años, con la ayuda de las promotoras de salud, tuvo la iniciativa de constituir la Asociación CLAS.

Forjando Salud, la otra asociación ubicada en una zona urbano-marginal del distrito de Ventanilla, administra los establecimientos de salud de los asentamientos humanos Luis Felipe de las Casas (LFC), Villa Los Reyes y Santa Rosa de Pachacútec. Constituido en el 2000 como CLAS agregado¹¹ por iniciativa de la Dirección de Salud (DISA) Callao, la razón por la cual se escogió el local de Luis Felipe de las Casas como sede de la asociación fue porque previamente, en 1997, dicha comunidad solicitó la incorporación de su posta al Programa de Administración Compartida (PAC). En ese momento, la petición fue negada por la DISA, que en ese entonces tenía una mirada escéptica del modelo. Cabe mencionar que las comunidades de Villa Los Reyes y Santa Rosa de Pachacútec nunca fueron consultadas respecto a su integración a la administración CLAS Forjando Salud, hecho que, como se verá más adelante, traerá importantes consecuencias en su nivel de participación.

Las diferencias en la infraestructura de los centros de salud son notorias: mientras que el de Luis Felipe de las Casas está construido con material noble, los de Villa los Reyes y Santa Rosa de Pachacútec cuentan con una infraestructura mucho más humilde y son de un

de Porres a la que pertenecían. Su creación se debe a los representantes de las urbanizaciones Mercurio, Villa Los Angeles, Panamericana Norte, Parque Naranjal, Micaela Bastidas, Santa Luisa 2ª Etapa, Pró, Las Palmeras y Villa Norte, que se reunieron por primera vez el 4 de febrero de 1977, y a las que se sumaron más tarde Covida y las demás urbanizaciones para conformar el Comité Pro Distrito de Los Olivos (www.asesor.com.pe).

¹¹ El CLAS agregado se encarga de administrar varios establecimientos de salud (La Rosa 2003: 2). El establecimiento de salud de mayor capacidad resolutoria se convierte en la sede de la Asociación o, en su defecto, el que designe la Dirección Regional de Salud. Los miembros de la Asociación CLAS representarán a las comunidades donde se encuentran ubicados los establecimientos de salud (Normas para la aplicación del DS N° 01-94-SA, 2000:11). El CLAS agregado se incorpora al PAC en 1999, como una forma de reducir los costos administrativos de su gestión (entrevista con el Dr. Ricardo Díaz, 21 de noviembre de 2003).

tamaño significativamente menor. Ahora bien, este patrón de desarrollo no se limita a los establecimientos de salud: si bien los tres centros poblados se encuentran en proceso de consolidación y, por tanto, carecen de alumbrado público y caminos asfaltados, la infraestructura habitacional es de mejor calidad en Luis Felipe de las Casas que en el resto.

¿Qué similitudes se pueden encontrar en las Asociaciones Laura Caller (Los Olivos) y Forjando Salud (Ventanilla)? En principio, en ambas es posible observar con claridad los mecanismos establecidos en el diseño del modelo para la elección de los representantes de la asociación. En el caso de Forjando Salud, por ejemplo, el proceso de elecciones está claramente dividido en dos etapas. En lo que respecta a la elección de los miembros de la comunidad, se hace la convocatoria y se extiende un plazo determinado para que se presenten las candidaturas. Durante esta etapa, las organizaciones de la localidad tienen la facultad de enviar un oficio proponiendo a un candidato de su organización. Luego, una vez cerrado el plazo, se convoca a una asamblea popular, donde se elige en votación a mano alzada a quienes serán los representantes de la comunidad. Para la elección de los representantes del Estado, en contraste, el médico-jefe propone a la DISA a tres personas de la comunidad¹². Esta modalidad en el mecanismo de elección de la Asamblea incumple los procedimientos explícitos en la norma y excluye a la comunidad en la elección de tres de los miembros. Una vez elegida la Asamblea, los representantes de la comunidad, del Estado y el médico-jefe, cada uno con derecho a voto, eligen a los tres miembros del Consejo. Como nos comentaba María, una de las representantes de la comunidad, «se eliminan las jerarquías, los anteriores miembros del Consejo dejan sus cargos y entre los siete se vuelve a elegir». Ahora bien, para que un habitante de la comunidad pueda ser miembro de la Asamblea, primero debe haber sido dirigente de alguna organización local. Esto significa que el poblador común no puede participar directamente en la gestión del establecimiento de salud.

No obstante, esta barrera de acceso no es el único problema. Al ser Forjando Salud un CLAS agregado con sede en Luis Felipe de las Casas, no resulta extraño que, hasta el momento, los cuatro presidentes hayan pertenecido a este asentamiento humano, a pesar de que en términos demográficos Villa los Reyes tenga más del doble de habitantes que Luis Felipe de las Casas¹³. Miguel, miembro del CLAS, nos informaba que el propio mecanismo de elección permite que este tipo de situaciones se produzcan:

Participan todas las comunidades en sus respectivos establecimientos de salud, y luego se escogen como miembros de la Asamblea a los de mayor votación entre los tres centros de salud. Es decir, incluso todos los miembros de la Asamblea podrían ser del mismo asentamiento humano, si los representantes de los otros dos no alcanzan igual número de votos en sus respectivos locales.

¹² Usualmente, este designa a personas que tienen algún vínculo con el establecimiento de salud, ya sea por haber sido promotoras del mismo o por tener estudios técnicos en salud o enfermería.

¹³ Según el último Censo Nacional, mientras que en 1993 Luis Felipe de las Casas estaba compuesto por 2.031 pobladores, Villa los Reyes contaba con 5.256 habitantes.

Habría que añadir que incluso la forma como se convocan las elecciones puede sesgar el resultado, ya que si los miembros de la Asamblea actual quieren favorecer a una de las comunidades, se pueden encargar de promover el proceso electoral con mayor énfasis en dicha población.

Llama la atención que las diferencias en el tamaño de la población de las comunidades no hayan sido un factor que influya en el momento de elegir a los miembros de la Asamblea. Parece, más bien, que el origen del desbalance en cuanto a la participación de Luis Felipe de las Casas en el establecimiento de salud se explica por el hecho de que este centro poblado ha sido el más interesado en convertir su centro en una Asociación CLAS, mientras que las otras dos comunidades fueron incorporadas sin una consulta previa. Como bien señala Bowyer, la contradicción de un programa de esta naturaleza radica en que si su implementación se realiza sin una consulta previa con la población interesada, es poco probable que pueda ser participativo (1998: 17)¹⁴.

Esta ‘representación selectiva’ a favor de Luis Felipe de las Casas ha causado malestar en las poblaciones excluidas del proceso. Gerardo, Gerente del establecimiento Forjando Salud, y antiguo médico del centro de Luis Felipe de las Casas, comentaba:

(...) en algún momento, ciertas personas de la comunidad de Santa Rosa de Pachacútec y Villa los Reyes pretendieron invalidar la elección de los tres miembros elegidos [todos pertenecientes a Luis Felipe de las Casas], lo cual creó una fuerte crisis.

Si bien Gerardo luego señalaba que las elecciones habían sido limpias y transparentes, esta falta de representación se traduce en un malestar en los pobladores de Santa Rosa de Pachacútec y Villa los Reyes, quienes ven cómo el centro de salud de Luis Felipe de las Casas cuenta con una infraestructura más desarrollada que la de sus centros. Vemos, entonces, que la modalidad del CLAS agregado puede atentar contra la representatividad de las comunidades que lo componen, dado que es posible que ninguno de sus representantes participe en la Asamblea (Altobelli 2002: 336).

La asociación Forjando Salud muestra los límites que el mecanismo de elección impone a la participación de la comunidad: el requisito de pertenecer a una organización vinculada con la salud y la designación de miembros de la asamblea por parte del médico-jefe. En efecto, cinco de los miembros de la Asamblea pertenecen a un comedor popular y el sexto a un comité de vaso de leche.

En Laura Caller, fue posible observar, de manera directa, la barrera de acceso al poblador común y el malestar que esto causa. En esta asociación presenciamos, en medio de unas

¹⁴ De acuerdo con el Dr. Díaz, uno de los factores que determinan el éxito de una Asociación CLAS es cómo nace, es decir, si en su creación se puede distinguir a una comunidad que busca cambiar el modelo tradicional de atención primaria de la salud.

acaloradas elecciones que duraron toda la tarde, cómo los pobladores protestaban frente a la Asamblea porque un grupo de personas no pudo presentar al dirigente de su manzana para que los represente en la asociación, debido a que aquella no era una organización inscrita en Registros Públicos. Al parecer, esta restricción ha llevado a que los cargos roten dentro de un grupo cerrado de dirigentes. En efecto, cuando entrevistamos a algunos pobladores del lugar, llamó la atención que al ser preguntados respecto a si estarían dispuestos a participar en la asociación, su respuesta haya sido «sí, si me invitan, pero es una argolla», o que «hay dirigentes que están ahí entre seis y siete años: deben renovarse para que funcione bien, hay problemas que solucionar y es la Asociación CLAS la que permite las cosas. Hay mucha corrupción allá adentro». De acuerdo con el médico-jefe, la anterior gestión cometió una suma de arbitrariedades que determinaron su remoción por parte de la DISA. No obstante, a pesar de estos cambios, el control del centro se mantiene dentro de un mismo grupo de personas: el Presidente fue anteriormente miembro de la asociación por dos años, mientras que otro de los miembros tenía cuatro años de experiencia en la asociación Laura Caller (dos como Presidente y otros dos como miembro). Esta limitación a que se incorporen nuevos miembros y que de este modo se renueven los dirigentes, afecta a los seis casos estudiados. Más aún, se trata de un problema que afecta también a otras asociaciones CLAS (La Rosa 2003: 15).

Tal como los casos de Laura Caller y Forjando Salud lo evidencian, el diseño del modelo no ha permitido un amplio involucramiento de la población en la administración del centro de salud, a pesar de que existe interés en algunos pobladores por asumir un papel más activo en su gestión¹⁵. Además de la exclusión anterior, otro factor que ha contribuido a esta situación ha sido el desconocimiento que el poblador común tiene del modelo CLAS. Se trata, en efecto, de un fenómeno que se repite en la mayoría de estas asociaciones, puesto que de las 66 personas que entrevistamos en los seis establecimientos estudiados, solo el 23% sabía lo que era una Asociación CLAS y un 33% había participado en alguna campaña o actividad promovida por esta. Una vez más, este elevado nivel de desconocimiento sobre la administración compartida es una característica común de otras CLAS (Cortez 1998: 67-68). Más grave aún, este desconocimiento sobre el modelo de gestión CLAS también se observa entre los mismos líderes de la comunidad¹⁶.

Ahora bien, ¿en qué medida este desconocimiento se encuentra vinculado con el mecanismo de participación que el modelo postula? El modelo CLAS considera la participación de

¹⁵ De las 66 personas entrevistadas, 40 mencionaron tener interés en participar en la Asociación CLAS.

¹⁶ Según la evaluación sobre la participación comunitaria de los líderes comunales realizada por el MINSA, aproximadamente el 40% de los líderes comunales que habitan en localidades cuyo establecimiento de salud está administrado por una Asociación CLAS desconoce la existencia del modelo en sus propios servicios de salud. En esta misma dirección, tan solo el 53% de estos líderes comunales había participado de alguna reunión convocada por el personal del establecimiento de salud para informar sobre el modelo. Ello estaría sugiriendo que durante el proceso de conformación de las asociaciones CLAS, más de la mitad de los líderes de la comunidad estuvieron excluidos del proceso (MINSA 1997: 52).

la comunidad a través de los dirigentes de sus organizaciones de base. En palabras de Erasmo, Presidente de la asociación Julio C. Tello de Lurín, otro de los establecimientos de salud estudiados, «es a través de sus representantes que la comunidad participa en el CLAS y también es por medio de ellos que este se entera de la problemática de la salud de la población». Así, el modelo, al aprovechar las estructuras participativas existentes en la comunidad, depende de la representatividad efectiva de las mismas para involucrar al resto de la población en la administración local de la salud. Asume, a priori, que el miembro de la asociación «tiene detrás de sí a un grupo de personas que lo van a apoyar en caso de que se tome una decisión determinada en la Asamblea»¹⁷. Presupone, además, un mecanismo de información fluido entre el dirigente y la comunidad a la que en principio representa: «El dirigente puede, a su vez, difundir hacia las personas a las cuales representa cambios en el establecimiento o la necesidad de ayuda externa»¹⁸. Es decir, el dirigente cumple un doble papel: representa a la población y es el sujeto encargado de comunicar y rendir cuentas a la comunidad sobre las actividades desarrolladas en el establecimiento de salud.

Sin embargo, el papel de los líderes como interlocutores entre la asociación y la comunidad no es del todo efectivo. En general, la asociación emplea tres mecanismos principales para vincularse con la comunidad: la presentación de balances y rendición de cuentas (una o dos veces al año), el buzón de sugerencias disponible en cada establecimiento de salud y la labor que desempeñan las promotoras de salud. El problema con el sistema de rendición de cuentas es que, con raras excepciones, se realiza solo frente a los otros dirigentes de las organizaciones de base, bajo el equivocado supuesto de que luego se encargarán de difundir la información entre los pobladores. Por otro lado, el buzón de sugerencias tiene efectos mucho más limitados, pues solo se ocupa de comentarios vinculados a la calidad de la atención médica, pero no se ocupa mayormente de la gestión administrativa de la posta. En todo caso, esta forma de comunicación es escasamente empleada: solo el 12% de los pobladores entrevistados había presentado sugerencias o quejas a través del buzón. Finalmente, encontramos que las promotoras de salud son el vínculo más estrecho entre la comunidad y el establecimiento¹⁹. No obstante, el papel que desempeñan no ha cambiado con respecto al modelo tradicional de atención primaria de la salud, en la medida en que son personas de la comunidad que voluntariamente y sin remuneración trabajan para la posta. Su principal función consiste tanto en informar sobre las demandas de salud existentes entre los pobladores a la asociación, como en transmitirles a estos últimos la oferta de servicios de salud disponibles y alentar su utilización²⁰. Como se puede apreciar, y como su

¹⁷ Entrevista con Alcides, médico-jefe de Pedro Canevaro Garay, Chancayllo.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Aun cuando estos agentes suelen pertenecer a las comunidades en las que trabajan, la gran mayoría son elegidos por agentes externos (61%) y no por la misma comunidad. Más grave aún, la participación de la comunidad en la elección de los promotores de salud es incluso menor en las localidades con CLAS que sin CLAS (38,6% versus 45,2%, respectivamente) (MINSAL 1997: 47).

²⁰ Entre las principales funciones del promotor figura el apoyo al personal de salud durante el desarrollo del trabajo fuera del establecimiento propiamente dicho, a los programas preventivos promocionales, al de Seguro Escolar y al traslado de usuarios al establecimiento de salud.

mismo nombre lo señala, el papel de estos agentes es el de promover el cuidado de la salud y el uso de la posta. Es decir, dentro de sus funciones no se encuentra, bajo el nuevo modelo de administración compartida, la promoción de la participación en la gestión. Es en este contexto que se puede entender mejor por qué, de acuerdo con la encuesta realizada, salvo la percepción de que los servicios de salud han mejorado (79% de los entrevistados), para la colectividad no hay una clara diferencia entre el modelo tradicional de gestión de salud y el CLAS, a pesar de que el 44% de los entrevistados ha sido informado sobre los servicios que brinda.

Santa María de Huachipa y La Querencia: entre la exclusión y la autoexclusión

En la autopista Ramiro Prialé, hacia el este de Lima, en el distrito de Lurigancho, se encuentra la urbanización denominada El Club de Huachipa. Se trata de una zona urbanizada, con pistas asfaltadas y construcciones de material noble, conocida, sobre todo, por sus restaurantes campestres.

En esta localidad, precisamente al lado de la Municipalidad y muy cerca de la comisaría, se encuentra ubicado el centro de salud Santa María de Huachipa. Ahí encontramos a Marisa Riveros, la atareada médica-jefe del establecimiento, quien se desempeña como tal desde 1994. Como ella nos cuenta, originalmente, el local estaba hecho de triplay y paja, hasta que finalmente, luego de mucha insistencia, la municipalidad y la comunidad lograron el convenio con el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES). De esta manera, sobre un terreno de 2.000 metros cuadrados donado por la Asociación de Propietarios El Club, se levantó una construcción de aluminio prefabricado. En el año 2001, por iniciativa de la DISA Lima Este, fue incorporada al PAC²¹, y recién en el año 2003 se pudo iniciar un proceso de ampliación de sus instalaciones sobre el extenso terreno que tenía disponible. Según la doctora, todas estas ampliaciones fueron financiadas parcialmente con recursos propios de la Asociación CLAS, pero sobre todo con donaciones (los planos, por ejemplo, fueron diseñados gratuitamente por un arquitecto que vive en El Club), conseguidas principalmente a través de contactos personales, tanto suyos como de los representantes de la comunidad en la organización.

Según la doctora y la secretaria del Consejo Directivo, Meredith Urichimba, las personas que viven en los alrededores del establecimiento de salud son acomodadas, pero existen otras zonas de Huachipa, también urbanizadas, donde los pobladores son de clase media baja. Asimismo, en el distrito existen asentamientos humanos donde los habitantes son muy pobres y sobreviven gracias a sus organizaciones de base²². Por tanto, El Club no es la

²¹ Entrevista con Marisa Riveros, médica-jefe de Santa María de Huachipa.

²² Conversación informal con Marisa Riveros, médica-jefe, y Meredith Urichimba, secretaria del Consejo Directivo de Santa María de Huachipa.

única zona bajo la jurisdicción del establecimiento, ya que atiende a las poblaciones de otros cinco centros poblados: Asentamiento Humano Santa Rosa, Los Huertos de Huachipa, La Capitana, Huachipa Norte y Asentamiento Humano Las Riveras de Huachipa. Se trata, pues, de un distrito con diferencias socioeconómicas marcadas.

La asociación La Querencia se ubica en la comunidad de La Esperanza Baja, en la provincia de Huaral, a 75 km al norte de la ciudad de Lima, y es considerada por los orgullosos pobladores locales como la ‘capital de la agricultura’. A mediados del siglo XIX, inmigrantes de origen italiano, alemán, chino y japonés se instalaron en el valle de Huaral y trabajaron las tierras, conformando chacras y grandes haciendas. En la actualidad, son pocos los descendientes de los primeros propietarios, y muchas de las tierras han cambiado de manos y, en algunos casos, han pasado a ser propiedad de los mismos pobladores²³. Por estas razones históricas, Huaral es un territorio donde convive una población de escasos recursos y en el que muchos de los habitantes trabajan como peones en las tierras de un grupo de propietarios bien posicionado.

La Querencia se ubica en lo que podríamos llamar la ‘frontera’ entre los propietarios más acomodados y el pueblo. Separados por un pequeño riachuelo y una calle sin asfaltar, alineada con el resto de casas de adobe, la posta mira hacia los extensos cultivos de plátano, mandarinas, espárragos y vid. Luego de haber recorrido sus alrededores, nos dirigimos hacia la posta para conversar con la médica-jefe, la Dra. Rosa Campos, quien ocupa el cargo de Gerente desde 1996. Según su testimonio, la asociación CLAS nació hace 20 años, cuando una técnica enfermera de Esperanza Baja prestó la sala de su casa para atender a los enfermos. Al poco tiempo, la familia Fukuda, preocupada por mejorar los servicios de salud a la población, donó dos cuartos de la casa donde vivían sus obreros para construir la posta, ubicación que ocupa hasta la actualidad.

Hasta que llegó la doctora, la posta funcionó como un pequeño puesto de salud con pocos servicios durante unos doce años. Ella se reunió con los pobladores de la comunidad, la mayoría personas de bajos recursos, y planteó la necesidad de involucrar a los propietarios y personas más acomodadas en el desarrollo de la posta. Así, se formó el Comité de Construcción, compuesto por los propietarios de la zona, quienes no solo contribuyeron con fondos, sino que también consideraban una obligación colaborar con la posta porque en ella se atendían (y atienden) sus peones y empleados, y su salud era (y es) necesaria para el

²³ «Los yanaconas llegaron a ocupar grandes extensiones en algunas haciendas (...) Por su parte, chinos y japoneses al concluir sus contratos salen de la condición de peones e inician su integración a la sociedad del valle por vías diferentes. Los primeros a través del comercio, en cuya actividad contribuirán a la *formación y desarrollo de un nuevo centro de servicios: el pueblo de Huaral*. Los segundos por la prestación de servicios especializados y el comercio (...), pero sobre todo por su reincorporación al sistema de hacienda en calidad de yanaconas» (Matos Mar y Fuenzalida 1969: 146-147). Para un detallado estudio sobre el origen de la hacienda en el valle de Chancay, ver Keith (1976).

buen desarrollo de sus cultivos. Asimismo, contar con una posta moderna era (y es) un símbolo del desarrollo de su localidad.

Como resultado de la mayor participación de los propietarios en la gestión del establecimiento de salud, se realizó su ampliación, la compra de modernos equipos, la contratación y preparación del personal y la implementación de nuevos servicios. De este modo, se ha creado un buen clima de trabajo en equipo al interior de la posta, en el que los propietarios y la médica-jefe intercambian ideas y proyectos para un objetivo común: brindar un mejor servicio a la comunidad.

En este contexto, el médico del Hospital de Huaral se acercó al puesto de salud y le planteó a la doctora convertirlo en una Asociación CLAS, ya que este modelo resultaría previsiblemente exitoso gracias al compromiso que existía por parte de los propietarios. Así, en 1997, el establecimiento de salud se constituyó en una Asociación CLAS, aunque fue legalmente reconocido como tal recién en el año 2001. De este modo, los miembros del Comité de Construcción pasaron a ser miembros de la Asociación.

La Querencia no solo administra la posta de salud de la comunidad Esperanza Baja, sino que además tiene bajo su responsabilidad a cuatro establecimientos de salud de otras localidades: Huerta Margaret, Túpac Amaru, Centenario y Cabullal. En ellos se han formado comités que se encargan de velar por la mejora de los establecimientos. La Querencia, sin embargo, es la que administra los recursos de todos los establecimientos y, por lo general, aporta de sus propios fondos para las inversiones requeridas en los otros cuatro.

La principal característica que diferencia a las asociaciones Santa María de Huachipa y La Querencia de las presentadas anteriormente es la singular forma como se elige a los miembros de la Asamblea General. En el caso del primero, y precisamente buscando responder a las marcadas diferencias socioeconómicas existentes en el distrito, en las elecciones iniciales la DISA mandó un oficio a las asociaciones vecinales de cada una de las seis zonas involucradas, con el fin de que propusieran candidatos para la organización. De ahí en adelante no se realizaron más convocatorias, pues cada año los miembros se renovaron procurando mantener representantes de distintos niveles socioeconómicos y de cada localidad bajo la jurisdicción del CLAS. En la mayoría de los casos, se solicitaron nuevos representantes a las asociaciones de propietarios de los miembros salientes, y eventualmente fueron propuestos por recomendación directa de estos últimos²⁴. En palabras de la médica-jefe, el propósito no es menoscabar los mecanismos democráticos previstos en las normas, sino «para que sea más fácil y para que cada comunidad esté representada». En

²⁴ A fines del año 2003, los seis miembros estaban compuestos de la siguiente manera: dos de El Club, dos del Asentamiento Humano Santa Rosa, uno de La Capitana y uno del Asentamiento Humano Las Riveras de Huachipa.

efecto, en una de las reuniones de la Asamblea a la que tuvimos la oportunidad de asistir, uno de los temas de la agenda fue la discusión acerca de un reemplazante que llenara el vacío dejado por un integrante que había renunciado por problemas de salud. Así, se pidió a la tesorera y a uno de los miembros que recomendaran personas para el puesto, y la tesorera se ofreció a llevar para la siguiente reunión a una dirigente del programa del Vaso de Leche de su zona. Como consecuencia de este procedimiento de elección de los miembros, en la práctica la comunidad queda excluida del proceso de selección. No es extraño, por tanto, que de la población entrevistada solo el 8% conozca lo que es el modelo CLAS, y el 15% haya participado en alguna campaña o actividad realizada por esta asociación. Si contrastamos este caso con el de Forjando Salud, donde algunas de las localidades integradas a la Asociación CLAS no tenían representantes legítimos, vemos que por buscar mantener un nivel de representatividad equitativo entre las distintas localidades involucradas, se vulneran los derechos de los pobladores de elegir a sus representantes en elecciones populares.

En el caso de La Querencia, una comunidad donde las diferencias socioeconómicas son tan o más marcadas que en el caso de Huachipa, el mecanismo de elección de representantes no ha procurado buscar el balance del caso anterior. Lejos de ello, durante sus seis años de existencia, los representantes han sido los propietarios de las haciendas de Esperanza Baja. De este modo, a pesar de ser seis los miembros de la asociación, los catorce integrantes del Comité de Construcción de la posta están apoyando y trabajando con los miembros de turno, que no son otros más que ellos mismos rotando en los cargos periódicamente. Como lo indica uno de sus propios dirigentes:

Se convocan a elecciones públicas, no asiste casi ningún representante de las organizaciones que hay en la comunidad, no hay interés ni apoyo (...), y no es que hayan restricciones, todos pueden participar en la Asociación CLAS. Por esta escasez de participación es que los cargos se rotan entre los miembros del Comité de Construcción²⁵.

Esta afirmación contradice en principio las declaraciones de los miembros de la comunidad, pues el 76% de las personas que entrevistamos manifestaron interés en participar en la asociación (una vez que les explicamos lo que era, ya que solo el 24% de ellos tenía conocimiento de esta asociación²⁶). Sin embargo, a pesar de que las promotoras de salud invitan a los pobladores de las distintas comunidades a participar en las elecciones, hay una autoexclusión del proceso electoral básicamente porque perciben a los miembros del Comité de Construcción como los dueños de la posta y, en algunos casos, hasta son sus empleadores. Más aún, cuando se han acercado miembros de la comunidad con interés de participar en las elecciones, se retiran cuando se les informa que «no se les va a pagar y que incluso los miembros de la Asamblea muchas veces ponen de su dinero para el mejo-

²⁵ Entrevista con Marcos, Presidente de la Asociación CLAS La Querencia.

²⁶ Según el Presidente de la Asociación CLAS, «la gente de la comunidad identifica más a la posta que a la asociación, la confunde con ella, no hay una identificación y diferenciación clara al respecto».

ramiento de la posta»²⁷. En efecto, en una de las entrevistas que sostuvimos con uno de los miembros de la comunidad, se nos dijo que «para participar en la posta hay que estar dispuesto a gastar de su propio dinero»²⁸.

Lo que parece estar operando aquí, en forma simultánea, son mecanismos de exclusión y autoexclusión. Para los miembros de la Asamblea, «la posta es como un hijo para los que la construimos, por eso nos esforzamos para mantenerla». Frente a esta situación, el modelo es visto «como un arma de doble filo, porque si en algún momento cae en manos negativas se va a tirar todo abajo, ese es el gran problema»²⁹. Dado que ha sido construida con recursos privados, los aportantes mantienen el control de la posta para evitar que esta «caiga en malas manos». A su vez, la dependencia del establecimiento respecto de los recursos de los propietarios (según ellos, de su bolsillo sale más del 50% de los gastos de la posta) funciona como una 'barrera a la entrada' para que los miembros de la comunidad interesados en participar, pero que poseen recursos económicos limitados, efectivamente puedan hacerlo: «nosotros ponemos de nuestro dinero cuando hay necesidades. Es difícil encontrar gente con ese nivel o con esa capacidad aquí»³⁰. Esta situación produce en los pobladores un proceso de autoexclusión, pues los miembros de la Asociación CLAS son percibidos como dueños de la posta. De este modo, su participación se limita a colaboraciones menores, como «chaperonas para que hagan pasar a los pacientes [...], inclusive nos ayudan a pegar o repartir los volantes o avisar en su comité, como ellos tienen a veces comité de vaso de leche, comité de comedores, ellos difunden ahí eso»³¹.

El temor, por parte de los propietarios, de que otros grupos participen en la gestión del establecimiento de salud se puede apreciar en las propias declaraciones del Presidente: «que otros no participen no es tan malo, pues hay muchos espacios [en la comunidad] que están politizados, y eso no sería beneficioso para la asociación». En igual sentido, otro miembro sostiene:

Algo sagrado es que aquí no hay política. Nosotros iniciamos un proyecto y los que vienen lo siguen, no lo interrumpen y lo cambian por otro. La idea es traer ayuda, no problemas. Todos venimos con una sola idea, somos como un matrimonio bien llevado. (...) tampoco es posible que haya una irregularidad, porque no solo se trata de gente con solvencia moral la que participa en el Comité, sino también gente con solvencia económica, son las personas idóneas para la asociación. Quizás si hubiera gente que tuviera sueldo mínimo se vería en la constante tentación de hacerlo³².

²⁷ Entrevista con Dora Elisa Campos, médica- jefe de La Querencia.

²⁸ Entrevista con habitantes de Esperanza Baja, Huaral.

²⁹ Conversación informal con la Doctora Dora Elisa Campos, médica-jefe de La Querencia.

³⁰ Entrevista grupal con los miembros de La Querencia.

³¹ Conversación informal con la Doctora Dora Elisa Campos, médica-jefe de La Querencia.

³² Entrevista con Manuel, presidente de La Querencia.

El caso de La Querencia llama la atención por el claro efecto que la relación propietario-trabajador del campo tiene sobre los mecanismos de representación de la comunidad en la organización. Si bien este resultado podría llevarnos a pensar que este comportamiento es común en las asociaciones de salud de las zonas agrícolas, el caso del establecimiento Pedro Canevaro Garay es un claro ejemplo contrario. Esta asociación, que se encuentra ubicada en una zona agrícola a solo quince kilómetros de La Querencia, en el distrito de Chancay, muestra una realidad ciertamente distinta. En sus inicios, y al igual que Esperanza Baja, Chancayllo fue una hacienda de propiedad de inmigrantes italianos que, tras adaptar sus tierras para el cultivo del algodón, recibió una fuerte inmigración de trabajadores chinos. No obstante, con la Reforma Agraria, las tierras fueron entregadas a los trabajadores, y la cooperativa de la comunidad recibió una parte, incluido el terreno donde actualmente se ubica el establecimiento de salud.

Sin embargo, antes de que la cooperativa cediera el local para la posta, el señor Pedro Canevaro Garay, preocupado por las condiciones de salud de la población, ofreció una parte de su tienda para instalar una pequeña posta, la primera en Chancayllo. Luego, a través de actividades en la comunidad, se captaron fondos para implementarla y el hospital cercano ofreció al personal médico. La posta permaneció en ese local por tres años más, luego de los cuales Canevaro enfermó y entonces se formó un comité para buscar un nuevo local. En el año 1984, la Cooperativa cedió uno de sus locales para la construcción de una nueva posta. La hija de Canevaro, junto con uno de los profesores de la comunidad, organizó en la fiesta patronal una tómbola con toda la comunidad que donó fierros, ladrillos y ventanas. Según nos comenta la hija, los propietarios de las haciendas de entonces, a pesar de su mejor posición económica, no apoyaron la construcción ni la implementación de la posta, y fueron más bien los agricultores quienes se mostraron más cooperadores. Entre los años 1985 y 1990, se dio una fuerte migración principalmente desde la sierra, y muchas de las chacras se convirtieron en locales comerciales, dando un aspecto más urbanizado a la comunidad, en contraste con Esperanza Baja, a solo unos kilómetros de distancia.

En este caso, y a diferencia de La Querencia o de Santa María de Huachipa, el mecanismo de representación de la Asociación CLAS Pedro Canevaro Garay funciona tal como fue diseñado el modelo; es decir, como una especie de «síntesis de las demás organizaciones de la comunidad, una suma de ellas»³³. En efecto, la elección de los miembros se realiza en una Asamblea abierta, donde se invita a los líderes representantes de los gremios, organizaciones y grupos de la localidad y a la población en general, y donde se elige, mediante voto popular, a los seis representantes de la Asamblea.

¿Cómo se explican las diferencias tan marcadas en los mecanismos de elección de representantes de los tres casos examinados? ¿Acaso las tres asociaciones no se encuentran en

³³ Entrevista con Alcides, médico-jefe Pedro Canevaro Garay.

zonas agrícolas y su origen es bastante similar? En principio, solo en La Querencia se observa con claridad una estructura productiva basada en la relación hacendado-peón, que incluso se hace visible en la división espacial de la zona. De modo que, si bien las tres comunidades se caracterizan por la coexistencia de hacendados con pobladores de menores recursos, diversos procesos históricos que se produjeron en los territorios de Chancayllo y Huachipa debilitaron la relación productiva que hasta hoy caracteriza a La Querencia. Así, por un lado, la Reforma Agraria, al redistribuir la tierra a favor de la población a través de la formación de cooperativas, debilitó la relación hacendado-peón en el centro poblado Pedro Canevaro Garay³⁴. Por su parte, la migración proveniente de la sierra durante el último quinquenio de la década de 1980 permitió el desarrollo de actividades comerciales, al igual que en el caso de Huachipa, lo que generó un proceso de urbanización de la comunidad. De este modo, la redistribución de la tierra producto de la Reforma Agraria y el desarrollo de actividades de comercio a partir de la migración, llevaron a que en Chancayllo (Pedro Canevaro Garay) y Huachipa (Santa María de Huachipa) la dependencia de los trabajadores hacia los dueños de la tierra se debilitara, lo que no ocurrió en Esperanza Baja (La Querencia). Quizás sea por ese motivo que el mecanismo de elección en las dos primeras de las asociaciones nombradas se parezca más al de las organizaciones ubicadas en zonas urbano-marginales.

Como se ha visto, el mecanismo de representación a través de la selección de líderes de organizaciones de base presenta una serie de debilidades. En este sentido, la opción de integrar varios establecimientos de salud bajo la administración de una Asociación CLAS limita la representatividad efectiva de las localidades que la componen, dado que la Asamblea puede constituirse excluyendo a algunos de sus representantes. Este fue el caso del CLAS 'agregado' Forjando Salud, cuya Asamblea estaba integrada por miembros de dos de las tres comunidades que lo componían. Por otro lado, debido a que la norma exige como requisito que los candidatos pertenezcan a organizaciones de base vinculadas con la salud, la gestión del establecimiento suele quedar en manos de grupos de interés específicos que limitan el acceso a la gestión del resto de la población. En efecto, el 57% de los miembros de las seis Asociaciones CLAS estudiadas pertenecía a una organización femenina para la alimentación (comités del vaso de leche y comedores populares). La asociación Forjando Salud es un caso extremo que permite ilustrar este problema: cinco de los miembros pertenecían a comedores populares y el sexto a un comité de vaso de leche³⁵.

³⁴ La Reforma Agraria buscaba romper la concentración de la tierra y la destrucción de las formas pre-capitalistas de explotación, así como la 'desenclavización' de la producción agroexportadora (Cotler 1992: 342, Tantaleán 2001: 465).

³⁵ Según el informe del MINSA (1997), dentro de las estructuras de poder local en las jurisdicciones bajo el modelo de gestión compartida, predominan las organizaciones femeninas para la alimentación, principalmente los comités de vaso de leche (69,8%) y los comedores populares (67,6%). Ello puede explicar los mayores niveles de participación comunitaria de estas organizaciones en los distritos estudiados: en Huaral, casi el 70% de los hogares participa en un comité del vaso de leche, 34% en Lurigancho (Huachipa), 33% en Los Olivos (Laura Caller), 24% en Chancay (Chancayllo) y 21% en Ventanilla (Forjando Salud).

Una de las formas posibles para evitar esa concentración debería consistir en un permanente flujo de información entre las organizaciones de base de la comunidad, así como una disposición de los miembros de la asociación a crear espacios para la integración de estos 'agentes' externos. En la práctica, como hemos podido apreciar en las distintas organizaciones visitadas, son muy pocas las que mantienen un vínculo estrecho con otras organizaciones de base. Si bien coordinan esporádicamente algunas actividades, no hay una participación orgánica en su planificación y, como consecuencia de ello, el grado de representatividad del resto de organizaciones comunales queda seriamente limitado. Al respecto, el estudio del MINSA encontró que el nivel de coordinación entre las organizaciones de base y los establecimientos de salud administrados por una Asociación CLAS era incluso inferior al observado en los establecimientos sin estas, lo que estaría sugiriendo que la participación de la comunidad en los establecimientos de salud no promueve sino que incluso puede obstaculizar una mayor interacción con otras organizaciones locales (MINSA 1997:53). Cabe resaltar que las asociaciones estudiadas que exhiben una fuerte presencia de la comunidad en la cogestión, y donde el Gerente tiene cierta estabilidad en su puesto, han logrado establecer y mantener un vínculo más fluido con otras organizaciones comunales.

Un segundo factor que afecta de manera directa la representatividad de la Asamblea está vinculado a la participación de la comunidad en la aprobación de su funcionamiento propiamente dicho. En principio, es la DIRESA quien tiene la potestad, previa consulta popular, para definir los ámbitos que serán incorporados al PAC. Sin embargo, se han dado casos en los que la decisión de constituir una Asociación CLAS ha sido impuesta desde el nivel central sin que la comunidad haya sido informada adecuadamente respecto al modelo de gestión y sus implicancias. Este ha sido el caso de Santa María de Huachipa y de las comunidades Villa Los Reyes y Santa Rosa de Pachacútec. Otros estudios revelan este hecho: el 61,2% de los líderes comunales en localidades cuyos establecimientos de salud están gestionados por una Asociación CLAS no participaron en la aprobación del funcionamiento de la misma (MINSA 1997: 53).

Un tercer problema surge cuando no existen estructuras participativas en la comunidad y los miembros de la Asamblea son personas independientes sin respaldo comunal. En este contexto, se corre el peligro de que la administración de los establecimientos caiga en manos de dirigentes tradicionales de poder local, excluyendo a otros grupos de la comunidad, lo que representa un obstáculo para alcanzar un modelo de gestión más equitativo (Rojas 1997). Este ha sido el caso de La Querencia, donde no existen estructuras participativas activas y la gestión de la posta ha estado en manos de un grupo de propietarios desde su fundación. En este sentido, vemos que en las comunidades donde no existe una tradición participativa, se abre un espacio para que grupos de poder local 'privaticen' la gestión del establecimiento de salud. En estos contextos, las opciones de 'voz' de los pobladores y su participación en actividades de salud de la comunidad son muy limitadas.

Finalmente, la representatividad de las promotoras tampoco está exenta de problemas. Aun cuando suelen pertenecer a las comunidades en las que trabajan, la gran mayoría son elegidas por agentes externos (61%) y no por la misma comunidad³⁶. Más grave aún, la participación de la comunidad en la elección de las promotoras de salud es incluso menor en las localidades con CLAS que sin ellas (38,6% *versus* 45,2%, respectivamente), lo que nuevamente revela que la gestión compartida no necesariamente promueve una mayor participación de la población en los aspectos vinculados a la salud local (MINSAs 1997: 47). Para quienes resulta beneficiosa la presencia de la Asociación CLAS es para las promotoras de salud, quienes tienen un mayor potencial tanto para acceder a otros espacios públicos como a la propia gestión del establecimiento. En efecto, el 20% de los miembros de las organizaciones visitadas anteriormente ocuparon cargos de promotoras de salud, y fue a través de su experiencia en este trabajo que asumieron sus actuales cargos en la Asamblea.

3. EL ESTADO MÍNIMO

Como vimos en el primer acápite, el modelo CLAS está diseñado para que el Estado y la comunidad –los ‘accionistas’– se encarguen de administrar conjuntamente el establecimiento de salud. Este modelo de cogestión produce un cambio en el modelo tradicional, pues implica una cierta transferencia de poder del Estado hacia la población, lo que, a su vez, requiere de una clara voluntad política por parte del Estado (WHO 1978, Altobelli 2002: 330, Díaz 2001b: 17). Por este motivo, desde su creación, el modelo de administración compartida en el Perú fue objeto de agudas controversias y estuvo sometido a la pugna de intereses en el interior de la burocracia estatal, así como también a un cierto nivel de indefinición legal³⁷. La mayor prueba de ello es que, habiendo transcurrido doce años desde su creación como proyecto piloto, la disposición legal en la que se sustenta es un Decreto Supremo y no una ley. En consecuencia, el estatus legal del modelo es precario: una sesión de Consejo de Ministros podría ser suficiente para eliminarlo³⁸. Según Altobelli (2002: 341), «la falta de normatividad del sector salud en asuntos de salud comunitaria y promoción de la salud ha sido la causa de que los CLAS hayan desempeñado un rol menor en relación con los servicios extramurales».

³⁶ Se refiere al personal de salud, ONG, instituciones religiosas y otras.

³⁷ Según Altobelli (2002: 335), «uno de los mayores retos que ha enfrentado el PAC ha sido que las autoridades y personal administrativo de los distintos niveles del sector salud han tenido dificultad para transferir poder a los CLAS. Esto ha ocurrido por dos razones. Primero, la falta de un mandato político claro sobre el apoyo del Estado al modelo CLAS dentro de la reforma del sector salud. En segundo lugar, la falta de información adecuada de algunas autoridades de salud, en los diferentes niveles, acerca de las reglas del juego del modelo CLAS y el balance en la división de poderes entre el sector salud y dicha asociación».

³⁸ Entrevista con Ricardo Díaz. En esta entrevista, nos comentó que la principal razón por la cual el modelo CLAS seguía existiendo era por el condicionamiento explícito del financiamiento del Banco Mundial a la promoción activa del modelo de gestión compartida de la salud.

La forma como el Estado provee de recursos financieros a los establecimientos de salud cambia drásticamente cuando estos son administrados por una Asociación CLAS. Así, mientras que los recursos que reciben los establecimientos de salud en el modelo tradicional son producto de un largo proceso que se inicia en el Ministerio de Economía, pasando por el MINSA, la DISA correspondiente y el hospital público local; en el caso de la Asociación CLAS, el Estado transfiere directamente los recursos del Tesoro Público a una cuenta corriente bancaria a nombre de la asociación. Esta situación, en la medida que reduce el número de organismos que intermedian dichos recursos, ha generado grupos de oposición al modelo, específicamente las autoridades regionales de salud (Bowyer 1998: 12). Asimismo, bajo la administración compartida, los recursos generados a partir de los servicios ofrecidos ya no son transferidos a las autoridades de salud local, sino que permanecen en el mismo establecimiento de salud, lo que reduce los ingresos del sector público. Ahora bien, esta oposición al modelo no solo se genera por la forma como se distribuyen los recursos económicos, sino también porque en la práctica implica una transferencia de poder de las direcciones regionales de salud hacia el ámbito local. Diversos testimonios recogidos durante esta investigación, así lo confirman:

Por parte de la DISA hay cierto celo. Si se quiere cambiar un artículo en el estatuto, la DISA cree que al día siguiente se querrá cambiar todo, ser independientes, por eso cierra la oportunidad de llevar opiniones³⁹.

Arriba dicen que está bien, pero en el fondo no les gusta el empoderamiento del pueblo porque reclaman sus derechos. Para ellos es perder poder que hayan más CLAS⁴⁰.

De este modo, el grado de expansión del modelo CLAS ha estado influenciado por un delicado balance de poder entre quienes están a favor y quienes están en contra al interior del MINSA. Por esta razón, entre otras, aún en la actualidad no es claro el papel que desempeña el modelo CLAS dentro de la política de salud del Ministerio⁴¹. Más aún, frente a esta situación, es difícil saber cuál será la función que desempeñará este modelo en el futuro de la atención primaria en salud (Bowyer 1998: 12).

Esta indefinición y falta de apoyo político, sin duda, inciden sobre las relaciones que se establecen entre los miembros de la asociación y las distintas instancias del Estado. La falta de claridad sobre la posición del modelo CLAS dentro de la política de salud ha generado confusión en algunos establecimientos. Entre otras cosas, sus miembros no saben exactamente a qué instancia del MINSA dirigirse para resolver alguna duda o consulta. Al respecto, el Presidente de Julio C. Tello, al igual que el médico-jefe de Pedro Canevaro

³⁹ Entrevista con el médico-jefe de Lurín.

⁴⁰ Entrevista grupal de miembros, CLAS Laura Caller.

⁴¹ Entrevista con Ricardo Díaz.

Garay, nos comentaba que «nunca les han mostrado un organigrama para ver en qué parte se encuentran las Asociaciones CLAS dentro del Ministerio de Salud. Ello crea otro conflicto porque no sabemos a quién acudir cuando se necesita algo». Ahora bien, este no es el único inconveniente. Al no existir una voluntad política clara para promover el modelo, las relaciones que establecen estas asociaciones con el Estado dependen fuertemente de la percepción que sobre este tienen quienes se encuentran encargadas de la DISA respectiva. De este modo, si las autoridades están a favor del modelo, las relaciones con las asociaciones son más fluidas que en el caso contrario. Existen varios ejemplos que ilustran este problema. En Santa María de Huachipa, cuando sus miembros quisieron instalar un kiosco para captar mayores recursos y ofrecer un mejor servicio a los pacientes durante su espera, la directiva de la DISA lo aceptó. No obstante, luego el pedido fue rechazado cuando se produjo el cambio en la directiva de esa instancia estatal. Este fenómeno pudo ser constatado directamente en Pedro Canevaro Garay: hacia comienzos del año 2003, cuando iniciamos las visitas a la organización, se percibía una buena relación con la burocracia estatal vinculada al sector salud. Sin embargo, hacia noviembre del mismo año, cuando volvimos para profundizar algunos temas pendientes, la naturaleza de aquella relación se había transformado radicalmente por cambios en la directiva de la DISA. Como bien lo expresó el Presidente de La Querencia:

El problema es que podemos estar trabajando bien con ella [la DISA], coordinando actividades o labores; pero de repente cambian al director y todo queda en cero. Eso suele suceder. Entonces hay que empezar de nuevo.

También es ilustrativo el caso de Forjando Salud, que durante varios años quiso incorporarse al PAC; no obstante, la directiva vigente era escéptica al modelo, y solo recién en 1999, con el cambio de directiva, se constituyó la Asociación CLAS.

De este modo, a pesar de que en algunos casos existe cierta fluidez en las relaciones con las distintas instancias del MINSA, el común denominador es encontrar a un Estado pasivo o incluso obstaculizador, al que los miembros de las asociaciones deben acercarse para llevar a cabo ciertas tareas. Para el médico-jefe de Forjando Salud, «la DISA solo se pone alerta cuando los miembros de la Asamblea CLAS van a sus oficinas a presentar quejas». Más aún, en muchas oportunidades, «la DISA plantea relaciones problemáticas. Cuando uno llega ahí hay una antesala larga. Por ejemplo, a mí me citaron a las 8:30 a.m. y, tras varias horas de espera, nunca me atendieron»⁴². Esto también le suele ocurrir a la médica-jefe de Santa María de Huachipa.

Por otro lado, las relaciones con el Estado se han visto debilitadas debido a las demoras en los reembolsos por concepto del Seguro Integral de Salud (SIS)⁴³, lo que ha generado ten-

⁴² Entrevista con el médico-jefe de Lurín.

⁴³ Las personas atendidas a través del SIS no pagan por los servicios, lo que genera un desfase para los establecimientos de salud que deben esperar los reembolsos por parte del Estado.

siones al interior de los establecimientos que no cuentan con recursos suficientes para pagar a su personal. Asimismo, es común encontrar en las organizaciones estudiadas el reclamo por la falta de capacitaciones que, de acuerdo con el Contrato de Administración Compartida, el Estado debe brindar a los miembros de la asociación.

Por lo tanto, si bien en teoría el Estado debe proveer los recursos técnicos, financieros y de soporte para la adecuada gestión del establecimiento de salud, en la práctica, la labor de la DISA se limita a velar por el cumplimiento del Plan de Salud Local (PSL). Por otro lado, como se ha podido apreciar a lo largo del capítulo, no hay un claro control por parte del Estado para asegurar la representatividad de los miembros de la comunidad: en Laura Caller, la percepción de corrupción interior se mantiene a pesar de algunas intervenciones de la DISA; en Forjando Salud, la población de Luis Felipe de las Casas es claramente la más beneficiada de la constitución del CLAS agregado; en Santa María de Huachipa, no existen elecciones; y, en La Querencia, a pesar de haberlas, claros procesos de exclusión aseguran que la posta permanezca bajo el control del Comité de Construcción. Es decir, salvo algunos procedimientos burocráticos que las Asociaciones CLAS deben cumplir para asegurar el desembolso de recursos financieros para el mes siguiente, y con la excepción de algunas direcciones regionales donde se encuentra personal identificado con el modelo de gestión compartida de la salud, la Asociación CLAS se convierte en un comité privado que administra el establecimiento de salud de la comunidad. Enfatizamos 'privado' porque no es claro que los procedimientos establecidos en el modelo, ni cómo estos se ponen en práctica, aseguren la adecuada representatividad de los miembros de la comunidad. Es más, por lo general, son las personas más preparadas (económica y profesionalmente, o ambos) las que terminan administrando el establecimiento de salud. La mayoría de los miembros de los casos visitados cuentan con educación superior completa, mientras que en los centros poblados a los que pertenecen el porcentaje de población con educación superior oscila entre el 5 y 10% (Censo 1993, INEI). De hecho, la renovación de cargos junto con una adecuada capacitación permitirían ampliar el radio de participación de los miembros de la comunidad en la administración de su centro de salud.

4. LIDERAZGO Y EQUILIBRIO DE PODER AL INTERIOR DE LOS CLAS

En un contexto en el que predomina la falta de conocimiento del modelo por parte de la población afectada y la baja participación de los miembros que la representan en la gestión de los establecimientos de salud, y en el que la transferencia de poder desde el Estado hacia los dirigentes locales ha implicado una disminución en el apoyo logístico y financiero para el establecimiento de salud, ¿cómo se produce la gestión del mismo? ¿Quién ejerce el liderazgo y qué factores inciden sobre su éxito o fracaso?

Como ha sido expuesto, bajo el modelo CLAS, los miembros de la Asamblea obtienen una serie de facultades y derechos que, en el modelo tradicional, estaban exclusivamente en manos del personal de salud. Como consecuencia de dicha transferencia, el control sobre la posta ahora se reparte entre el Estado y la comunidad, por lo que la última adquiere el derecho de supervisar el trabajo del personal de salud⁴⁴. Esto significa, en la práctica, un cambio importante en la dinámica de la toma de decisiones al interior de la organización: si bien la figura del médico-jefe mantiene su posición central en el aspecto técnico del cuidado de la salud, su papel de Gerente en el funcionamiento del establecimiento está estrechamente ligado a las funciones del resto de los miembros de la asociación, también orientadas a dirigir el funcionamiento del local. Por tanto, en el caso del modelo CLAS, a diferencia del sistema tradicional, la fuente de liderazgo no es única y más bien está en función del equilibrio de poderes existente entre los miembros y el de estos con respecto al médico-jefe⁴⁵. Este precario equilibrio de poderes, como veremos en seguida, incide tanto en el funcionamiento organizacional del establecimiento de salud, así como en su relación con los beneficiarios y con otras organizaciones.

Forjando Salud y Pedro Canevaro Garay: cuando la confrontación es constructiva

En Forjando Salud y Pedro Canevaro Garay el liderazgo está compartido entre el Gerente y los miembros de la Asociación CLAS. En los dos casos, el proceso de constitución de la asociación nos revela que ambos han sido producto del esfuerzo tanto del médico de la posta como de los dirigentes de las organizaciones de la comunidad. Como se verá en todos los casos, este es un factor determinante en la forma como se ejerce el liderazgo al interior de la organización y en la dinámica de relaciones que se establecen con la comunidad y otras instituciones.

En Forjando Salud encontramos un médico-jefe que participó en la construcción de la posta y que en, 1997, junto con un grupo de pobladores de LFC, tuvieron la iniciativa de convertir la posta en una Asociación CLAS, lo que finalmente ocurrió en el año 2000. En Pedro Canevaro Garay, igualmente, se constituyó la Asociación CLAS por iniciativa de la comunidad, y el médico-jefe fue nombrado Gerente desde su fundación. En ambos casos, por tanto, podemos ver que el médico se convirtió en un actor clave que ha estado vinculado con el establecimiento de salud desde sus inicios como asociación CLAS. Además, su trayectoria de trabajo en el establecimiento de salud, y su compromiso y dedicación mostradas le han permitido ganarse el reconocimiento de los miembros de la Asamblea, a tal punto que,

⁴⁴ La inclusión de la comunidad no es, sin embargo, el único cambio que se genera al interior del establecimiento de salud. Entre el mismo personal, se crea una diferencia marcada: los nombrados y los contratados. Los primeros mantienen el régimen laboral y de pensiones al que pertenecen (público), mientras los segundos son contratados por la Asociación bajo el régimen laboral privado. Esto, como se verá más adelante, ha generado tensiones entre el personal de salud y los miembros de la Asamblea.

⁴⁵ Este 'doble mando' es una potencial fuente de inestabilidad en el modelo, pues el gerente o los miembros de la Asamblea continuamente tratan de intervenir en las actividades del otro (Cortez 1998: 25).

como comentaba el doctor Díaz, de Forjando Salud, en el 2002, el MINSA en algún momento trató de sacarlo, pero uno de los miembros de la Asamblea que más lo criticaba salió en su defensa: «eso hizo que me sintiera más apoyado y comprometido que antes».

Por su parte, los miembros de la Asociación han tenido una larga trayectoria participativa en diferentes organizaciones de base. Así, por ejemplo, todos los miembros de Forjando Salud han formado parte de al menos tres organizaciones de base cada uno, mientras que cinco de ellos ocuparon cargos dirigenciales en las mismas⁴⁶. Algo similar se encontró en Pedro Canevaro Garay, donde incluso se observó que algunos de los miembros tenían experiencia previa en la Asociación CLAS, como sucede con Mercedes, la actual presidenta (anteriormente secretaria), y Ana María, una de las vocales (tesorera por dos años además de ser una de las fundadoras de la posta).

Se trata, en ambos casos, de un médico con experiencia en el manejo de la posta y fuerte compromiso hacia la comunidad y una Asamblea conformada por representantes de las organizaciones locales con una larga trayectoria participativa. El resultado es una asociación en la que el trabajo de los dirigentes de la comunidad se complementa con el del médico-jefe, de modo tal que ha sido posible encontrar un balance de poderes al interior de la organización. Sin embargo, la relación al interior de la Asamblea no está libre de problemas. El Dr. Díaz, médico-jefe de Forjando Salud, comentaba que se producen fricciones porque, al ser los miembros líderes de organizaciones, no están acostumbrados a escuchar objeciones a sus propuestas por parte de los otros miembros. Por lo general, este tipo de fricciones han aparecido en todas las asambleas desde la formación de la asociación, generalmente cuando no se obtiene apoyo mayoritario para determinada posición. No obstante, esta confrontación al parecer es constructiva, dado que suelen desaparecer «a medida que los miembros maduran y se dan cuenta que no apoyar sus propuestas no es una afrenta a ellos y aceptan que pueden haber otras propuestas más convenientes». Estos conflictos, sin embargo, son más problemáticos cuando hay posiciones encontradas entre los representantes de las tres comunidades que están dentro de la zona de influencia del CLAS 'agregado', porque los intereses no necesariamente son compatibles entre sí. Por otra parte, la falta de apoyo económico del Estado -y el hecho de que el personal de los establecimientos de salud que no son CLAS son pagados con mayor regularidad- ha llevado a que el Gerente de Forjando Salud, a pesar de estar involucrado con el centro desde antes de que se uniera al PAC, presente su renuncia.

Por su parte, la experiencia de los miembros de la Asamblea en otras organizaciones de base ha contribuido a que se establezca una relación fluida entre estas y el CLAS y que se

⁴⁶ El actual presidente fue secretario general del centro poblado Luis Felipe de las Casas durante cuatro años y actualmente participa en un comedor, por medio del cual llegó al CLAS, mientras que la tesorera anteriormente se desempeñó como presidenta y secretaria del Vaso de Leche.

coordine una serie de actividades. Así, en el caso de Forjando Salud, se reúnen una vez al mes con cada una de las comunidades y presentan las actividades programadas y reciben sugerencias. Asimismo, en Pedro Canevaro Garay se trabaja regularmente con los comedores populares y los comités de vaso de leche, dado que son un buen medio para enterarse de las necesidades de la población en el ámbito de la salud.

La Querencia y Santa María de Huachipa: el CLAS como empresa

En La Querencia y Santa María de Huachipa, al igual que en los casos anteriores, encontramos la presencia de un médico-jefe comprometido con su labor quien asume claramente el liderazgo y control del establecimiento. Sin embargo, se diferencian en el papel que cumple la comunidad a través de sus representantes en la Asamblea. En efecto, mientras que en los casos anteriores se trataba de un grupo de dirigentes de la comunidad que desde un inicio estuvo involucrado en la formación del CLAS, ahora nos encontramos con un grupo de propietarios con cierto poder económico involucrados en la gestión de la posta a solicitud de la médica-jefe.

En el caso de La Querencia, la Dra. Campos, quien ha ocupado el cargo de médica-jefe del puesto de salud por un período de siete años, es quien se encarga de todo lo relacionado con el manejo de la posta. En los primeros años de su gestión, frente a los escasos recursos con los que contaba la posta, se vio en la necesidad de involucrar a los propietarios de tierras de posición acomodada para que apoyaran en la ampliación de la misma. Como nos cuenta el actual Presidente de la Asamblea, «fue por accidente que la doctora llegó a nosotros, ella nos explicó la necesidad de tener un buen puesto de salud, nos demostró que era necesario para la salud de nuestros empleados y que el Ministerio no haría gran cosa»⁴⁷. Así, se creó un comité de alrededor de 14 personas, que se comprometieron a realizar los aportes económicos necesarios para modernizarla. Posteriormente, cuando la doctora tuvo la iniciativa de constituir la Asamblea CLAS, fueron estos propietarios quienes asumieron, sin una previa elección popular, los cargos de la Asamblea, y se han mantenido en esas mismas posiciones desde entonces. Su participación en la posta, sin embargo, se ha limitado a la provisión de recursos financieros y, en algunos casos, a las decisiones relacionadas con inversiones en infraestructura del local. En efecto, la doctora es la que se encarga de administrar los recursos del establecimiento de salud y de tomar las decisiones, las cuales son luego informadas al resto de la Asamblea. No debería sorprendernos, entonces, que cuando le preguntamos al Presidente si tenían la misión y la visión de la Asociación CLAS por escrito, no supo qué responder y en seguida afirmó que «eso lo sabía la doctora»⁴⁸. Más aún, en palabras de los propios miembros de la Asamblea:

⁴⁷ Entrevista con Isaac Ruiz Barboza, presidente del Consejo Directivo de La Querencia.

⁴⁸ Ibid.

El médico-jefe es el eje alrededor del cual nos movemos, es el tractorcito [...] cuando la cabeza es buena, todo está bien, por eso el médico-jefe tiene que ser fuerte [...] va a ser difícil si se va la doctora, seguir con este espíritu [...] la doctora es la que se comunica con la DISA, ella es el puente, nosotros simplemente avalamos porque ella sabe⁴⁹.

Se trata, entonces, de una Asociación CLAS donde los miembros han delegado su poder al Gerente, sobre la base de una relación de confianza. El compromiso de la doctora hacia la comunidad y su trayectoria durante estos años le han otorgado un alto grado de reconocimiento entre los miembros de la comunidad. En respuesta, los miembros le transfieren sus derechos y obligaciones administrativas, y asumen un papel secundario. No obstante, la doctora requiere de la presencia de este grupo de propietarios para, a través de ellos, obtener recursos económicos que, de otra forma, no tendría. Se establece así una relación de codependencia, lo que en cierta forma predispone a que se mantenga una relación armoniosa entre ambas partes. En este contexto, la forma como se administra la posta es muy similar al sistema tradicional. En efecto, la participación de los propietarios como financistas de las operaciones de la posta es anterior a la constitución de la Asociación CLAS, y surge cuando el escaso apoyo del Estado lleva a que la médica-jefe busque mecanismos alternativos de financiamiento, vía los aportes de los propietarios.

Al igual que en La Querencia, la actual médica-jefe de Santa María de Huachipa llegó a la zona como médica del centro de salud y, en el año 2001, cuando la DISA Este tuvo la iniciativa de convertirlo en una Asociación CLAS, ella fue nombrada Gerente. La comunidad, por su parte, se mantuvo muy distante del proceso de conformación y, según nos cuenta la doctora, hubo que realizar varias convocatorias antes de poder conformar la Asamblea frente a la inasistencia de algunos de los representantes de la comunidad. La Gerente es quien se encarga de ir a la DISA cuando hay que realizar alguna gestión; toma las decisiones con respecto a la administración de los recursos y las inversiones de infraestructura; y enfrenta los problemas de personal que pudieran darse. Los representantes de la comunidad, por su parte, se encargan de cuestiones relativamente más simples que la doctora les delega, como el manejo de documentos y la revisión de los presupuestos que ella elabora para distintas obras de infraestructura que vienen realizándose en el centro de salud. En otras palabras, la doctora toma casi todas las decisiones importantes de la organización y, aunque trata de involucrar a los miembros de la comunidad, estos solo cumplen un papel muy limitado y subordinado⁵⁰. Sin embargo, fue gracias a la contribución de algunos miembros de la Asamblea que se mejoró la infraestructura del establecimiento y, más aún, el local que actualmente ocupa el CLAS fue cedido por la Asociación de propietarios del Club Huachipa.

⁴⁹ Entrevista con miembros del CLAS La Querencia, 5 de marzo de 2003.

⁵⁰ Como dejó entrever la doctora, la participación de los miembros de la Asamblea, particularmente la de la presidenta, no ha sido tan fuerte como aparece en los estatutos: «buenamente se les acepta su voluntad de trabajo». Según nos comenta, en diversas ocasiones ha asumido las funciones de tesorera y secretaria porque los miembros del CLAS no las han cumplido satisfactoriamente en el pasado y prefiere hacerlo ella misma porque es más rápido.

En suma, en ninguna de las dos organizaciones anteriores existía un liderazgo efectivo de los representantes de la comunidad en la asociación. Y siendo los miembros de la Asamblea los encargados de establecer vínculos con otras organizaciones para la coordinación de actividades del establecimiento, así como del acercamiento con la comunidad, no debe sorprendernos que en ninguna de estas organizaciones se haya podido identificar relaciones con organizaciones de base, ni una relación estrecha con los pobladores. En efecto, mientras que en La Querencia el único lazo fuerte era con los propietarios de tierras que colaboraban económicamente con el establecimiento y que formaban o habían formado parte de la Asamblea, en Santa María de Huachipa la relación con las organizaciones de base era tan pobre que ni siquiera se les involucraba en las elecciones, contrariamente a lo estipulado en la norma vigente.

Por su parte, la médica-jefe es la persona comprometida con el desarrollo del establecimiento de salud y quien ejerce claramente el liderazgo de la organización. Lo que ha impedido que se genere una relación autoritaria hacia los miembros del CLAS es la dependencia que tiene la asociación respecto a los recursos de los miembros de la Asamblea (Cortez 1998: 27). En estos casos, el organigrama de la organización se asemeja más al de una empresa con fines de lucro: el Gerente administra, pero los dueños de los recursos están representados en el directorio y es a este a quien finalmente el primero debe rendir cuentas.

Laura Caller y Julio C. Tello: el médico-jefe como apoyo

A diferencia de los casos anteriores, en Julio C. Tello y en Laura Caller encontramos más bien una débil presencia del médico-jefe. Por su parte, la participación de los miembros de la Asamblea es desigual, aunque, por lo general, individual o grupalmente se encargan de la administración del establecimiento. En Laura Caller, el control del establecimiento está diversificado entre los miembros de la Asamblea. Así, se trata de un liderazgo compartido entre un grupo de dirigentes con amplia trayectoria en organizaciones de base, que ha asumido la administración de la posta y entre los cuales se rotan las distintas funciones. En Julio C. Tello, en cambio, la dirección del establecimiento depende exclusivamente de la gestión del Presidente, una persona con amplia experiencia dirigenal en la comunidad. En palabras de la médica-jefe de la posta: «a la hora de hacer las cosas quien hace todo es el Gerente y el Presidente. [...] El Presidente es una persona que a cada rato tiene ideas, y ella como Gerente lo apoya en todo momento». En este caso, y a diferencia de Laura Caller, «falta mayor participación de los demás miembros de la Asamblea respecto de las actividades que se proponen [...] no hay una convivencia facial entre los miembros»⁵¹. En efecto,

⁵¹ Entrevista con el Presidente de Julio C. Tello.

«hay funciones propias de cada miembro que no se ejercen, a pesar de que cada año se rotan los cargos. El secretario, por ejemplo, no cumple su función: no tiene al día las actas [...] y en las reuniones, a veces no están todos los miembros, no todos se comprometen»⁵².

A diferencia de las situaciones descritas anteriormente, en las que los miembros de la Asamblea habían sido ‘invitados’ a participar, tanto en Julio C. Tello como en Laura Caller, fueron los dirigentes de las organizaciones de la comunidad quienes tuvieron la iniciativa de constituirse en una Asociación CLAS. En Laura Caller, fue una promotora de salud quien, al ver el maltrato del personal hacia los usuarios, se movilizó con un grupo de promotoras y lograron convertir el centro de salud en una Asociación CLAS. Luego asumió el cargo de Presidenta y, desde entonces, se ha mantenido en el CLAS. En el caso de Julio C. Tello, fueron las mujeres de los comedores populares y de los comités de vaso de leche quienes, frente a los niveles de desnutrición de los niños, decidieron involucrarse en el manejo del establecimiento de salud, y promover así la formación de la asociación.

Sin embargo, aun cuando se suele evaluar el éxito del modelo CLAS en función de la participación de la comunidad, en los casos arriba mencionados existieron arbitrariedades. Por ejemplo, en Laura Caller, los representantes de la comunidad habían llegado al extremo de quitarle el derecho a voto al Gerente por problemas que se habían suscitado entre el antiguo Gerente y el personal de salud. Como nos relató el doctor Jesús Castillo,

(...) ningún médico Gerente ha durado más de dos años. Parecería que cada vez que entra un nuevo grupo de representantes, cambian al médico-jefe del momento porque no suele compartir la visión bajo la cual se quiere trabajar⁵³.

La inestabilidad que parecía estar asociada indefinidamente al cargo del Gerente había generado un cierto temor que subyacía en las declaraciones del Dr. Castillo. Así, por ejemplo, cuando habló de sus planes futuros, sostuvo: «pienso quedarme trabajando en la asociación *tanto tiempo como me lo permitan*»⁵⁴.

Algo similar pudo percibirse en Julio C. Tello, donde la Dra. Angie Soto opinó que «lo malo [del CLAS] es que *si a la comunidad no le caes bien, te sacan. Si la asamblea considera que la doctora no es buena, tengan razón o no, la sacan*»⁵⁵. Vemos pues que cuando los miembros de la Asamblea tienen una fuerte presencia en la asociación, el médico-jefe es relegado a una labor asistencial, con una limitada capacidad para tomar decisiones respecto a la gestión de la misma.

⁵² Entrevista con el médico-jefe de Julio C. Tello.

⁵³ Entrevista con Jesús Castillo Díaz, médico-jefe de Laura Caller.

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ Entrevista con el médico-jefe de Julio C. Tello.

Ahora bien, ¿cómo se han configurado las relaciones con la comunidad? En un principio, se esperaba que la mayor participación e interés de los miembros de la Asamblea se reflejara en una relación más cercana con la comunidad. Sin embargo, como se pudo apreciar a través de nuestras entrevistas a los pobladores, en el centro poblado Laura Caller, existe la percepción de que los dirigentes tienen intereses personales y que han formado una ‘argolla’ de poder que los excluye. Este hecho estaría revelando que una mayor participación de líderes de la comunidad en la toma de decisiones no necesariamente se traduce en un mayor involucramiento de la población en general, sino que depende mucho de cómo son vistos estos líderes ante los ojos de la comunidad. De manera similar, los pobladores del centro poblado Julio C. Tello manifestaron su descontento en relación con la gestión del establecimiento de salud, particularmente porque no se les involucraba ni se les invitaba a participar.

Donde la presencia de la comunidad se hace notar es en el control que ejerce sobre la labor que desempeña el personal de salud. En efecto, el Dr. Castillo sostuvo que las quejas de la comunidad constituyeron un factor importante que precipitó la salida del médico-jefe anterior⁵⁶. Asimismo, como sugirió la Dra. Soto de Julio C. Tello, uno de los aspectos que más molestaba al personal de salud era que se sentían bajo la constante mirada fiscalizadora de los miembros de la comunidad: «si el paciente no se va conforme o satisfecho, sabes que pueden quejarse de alguna manera, así que todos trabajan bajo esa presión»⁵⁷. Lo que se observa es que, al no funcionar adecuadamente los mecanismos tradicionales de comunicación entre la población beneficiaria y los representantes de la comunidad en la asociación, los pobladores recurren a mecanismos alternativos de control social.

Con respecto a las relaciones que establece la organización con otras instituciones, se observa un mayor dinamismo ante la fuerte presencia de la comunidad. En efecto, los miembros de la Asociación CLAS habían tenido la iniciativa de acercarse a la municipalidad local para coordinar una serie de actividades, entre las que se encontraban la capacitación a las promotoras y las campañas de concientización urbana. Asimismo, constantemente están coordinando actividades con otras organizaciones de base de la comunidad, particularmente con los comités del vaso de leche y con los comedores populares, a quienes actualmente están capacitando en temas de liderazgo. Lo que se encuentra aquí, es un liderazgo de los dirigentes de las distintas organizaciones de base, quienes se han ‘apropiado’ de la posta. Recordemos que en ambas zonas existía un alto número de organizaciones de base. Es decir, se trataba de comunidades con una alta densidad organizativa. Esta característica se veía reflejada dentro de la Asociación CLAS a través del liderazgo de los miembros de la comunidad, en contraposición con los dos casos anteriores donde, por el

⁵⁶ Entrevista con Jesús Castillo Díaz, médico-jefe de Laura Caller.

⁵⁷ Entrevista con el médico-jefe de Julio C. Tello.

contrario, encontrábamos comunidades fragmentadas y desorganizadas, cuyos representantes estaban hegemonizados por el médico-jefe.

5. CAPITAL SOCIAL EN LAS ASOCIACIONES CLAS

¿Cuál es la naturaleza de las relaciones que se establecen al interior de la Asociación CLAS? ¿Qué tipo de recursos se intercambian entre sus miembros? ¿Son las Asociaciones CLAS instituciones que promueven la construcción de capital social?

Con el propósito de responder a estas interrogantes, se realizaron entrevistas de redes a los miembros de las seis Asociaciones CLAS estudiadas. Siguiendo la metodología descrita en los capítulos anteriores, se preguntó a cuatro miembros de cada asociación a qué personas acudían según el tipo de problema o necesidad que tuvieran, a partir de los cuales se reconstruyó su red de contactos.

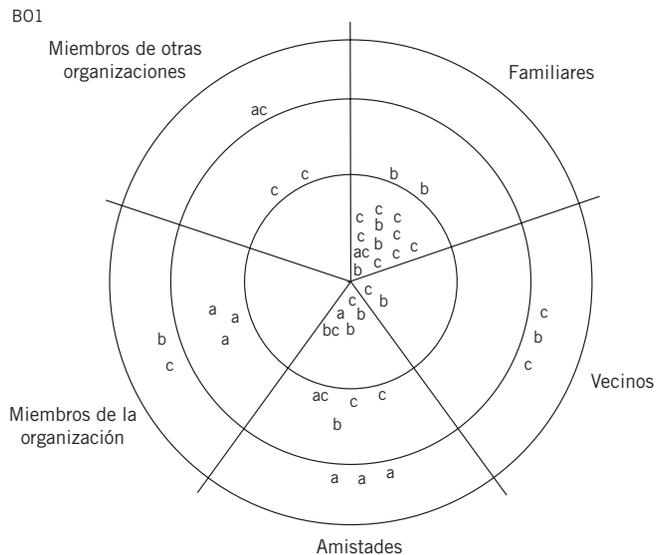
Como se puede apreciar en los gráficos 2 y 3, las asociaciones Laura Caller y Forjando Salud, ambas localizadas en zonas urbano-marginales de Lima, muestran un patrón similar en la distribución de la red de contacto de sus miembros. En términos generales, se puede decir que familiares y amistades constituyen los ámbitos más importantes para obtener recursos, en la medida en que tienen la combinación más numerosa de contactos y tipo de recursos. En efecto, solo en las relaciones familiares y amicales, los miembros de la asociación pueden acceder a una amplia variedad de recursos, desde los económicos hasta los simbólicos o afectivos. Los miembros de la organización y los vecinos, aunque en menor proporción, también constituyen un grupo importante del cual los miembros obtienen una serie recursos. Ambos casos, si recordamos, se caracterizaban por un fuerte dinamismo e involucramiento de sus miembros en la asociación, lo que tendería de fortalecer los lazos que se desarrollan entre ellos. Finalmente, los miembros de otras organizaciones tienen una presencia mínima.

Donde sí encontramos una diferencia importante es en el tipo de recursos que los miembros de Laura Caller y Forjando Salud obtienen de sus distintos grupos de contactos. Así, mientras que en Forjando Salud los miembros obtienen prácticamente todos sus recursos económicos de sus familiares y amistades, en Laura Caller, solo en un caso se acude a los familiares para obtener este tipo de recursos, y son más bien los miembros de la misma asociación, y, en menor grado de importancia, las amistades, quienes brindan estos recursos. Más específicamente, todos los miembros habían acudido alguna vez a miembros de su organización para pedir dinero o para buscar trabajo. Este caso en particular resulta interesante para efectos de nuestro estudio, puesto que son justamente estos tipos de vínculos los que, en términos de Bordieu, generan capital social. Conviene entonces, examinar

con mayor detalle este caso. Como se recordará, Laura Caller⁵⁸ era la asociación más antigua de la muestra, donde sus miembros habían permanecido en la Asamblea desde sus inicios, rotándose los cargos entre sí, y donde existía además una alta participación. Bajo esta dinámica interna, se esperaría que se desarrollen vínculos más fuertes entre los miembros de la asociación que trascienden a las relaciones afectivas o simbólicas.

Gráfico 2

REDES SOCIALES DE LOS MIEMBROS DE LAURA CALLER



Por otra parte, la presencia de miembros de otras organizaciones, aun cuando reducida, no deja de ser significativa en cuanto al tipo de recursos obtenidos. En efecto, en ambos casos, los miembros de la asociación acudieron a miembros de otras organizaciones para solicitar dinero o trabajo. Ello podría ser explicado por el fuerte vínculo que estas asociaciones habían establecido con otras instituciones, tanto de la comunidad como autoridades locales y ONG.

Otro aspecto que llama la atención es que el acceso a recursos económicos no está relacionado con la cercanía del vínculo. Por el contrario, los miembros obtienen la mayor cantidad de estos recursos de los contactos que se encuentran más alejados, es decir, de los que son menos íntimos.

⁵⁸ El distrito de Los Olivos se ha caracterizado por tener una alta tradición participativa, más del 20% de la población participa en algún tipo de organización en su comunidad.

ción no implica necesariamente un mayor capital social para el miembro de la organización, ya que existen una serie de factores que afectan el tipo de relaciones sociales que se crean, entre ellos el nivel socioeconómico y el estatus social.

En cuanto a la débil presencia de los miembros de otras organizaciones, en ambos casos, casi no había relación con otras asociaciones de la comunidad: en el primero por un problema que surgió entre el establecimiento de salud y las organizaciones femeninas para la alimentación; y, en el segundo, por la escasa presencia de organizaciones de base en la comunidad.

Gráfico 4

REDES SOCIALES DE LOS MIEMBROS DE JULIO C. TELLO

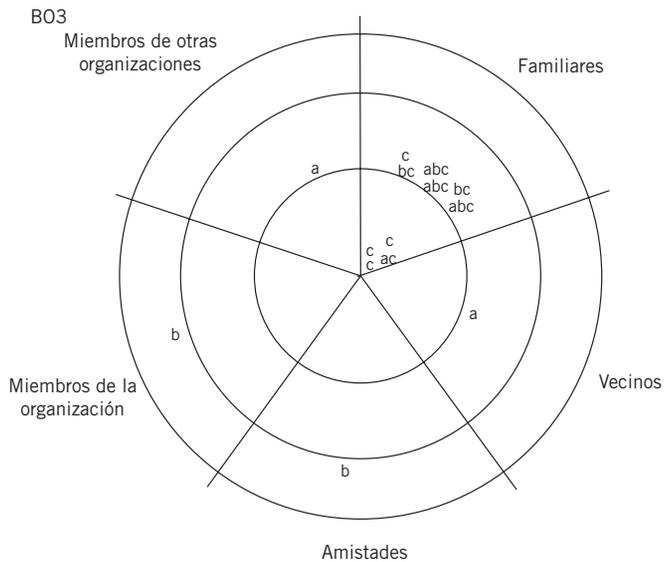
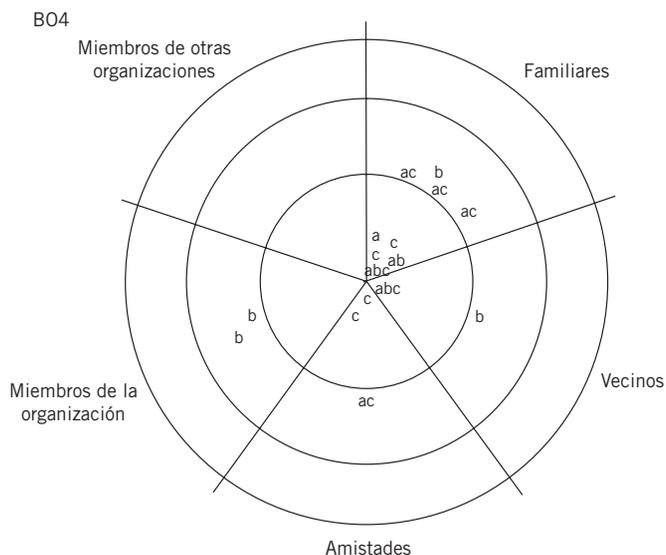


Gráfico 5**REDES SOCIALES DE LOS MIEMBROS DE LA QUERENCIA**

A primera vista, el gráfico de redes de los miembros de Pedro Canevaro Garay contradice lo dicho anteriormente respecto a esta asociación, en la que se percibía una alta participación de los miembros de la asociación y fuertes vínculos con otras organizaciones de base. Sin embargo, es importante mencionar que las entrevistas de redes se realizaron a los miembros que recientemente habían asumido los cargos en la Asamblea, por lo cual el contacto entre ellos era muy débil aún.

otorgar ciertos derechos a la población en la gestión, se amplía el potencial de obtener recursos de otras fuentes, en este caso en particular, contactos personales de los miembros de la asociación. Es un punto importante porque se da valor de uso a un recurso que no estaba siendo aprovechado para el bien común.

Casi de manera general, son los miembros de la asociación o sus contactos los que aportan algún tipo de recurso al establecimiento, lo que sugiere que, al incorporar a miembros de la comunidad, la asociación da valor a los recursos privados que cada individuo posee, los cuales generan un beneficio para la comunidad, ya sea a través de una mejora en la calidad de los servicios de salud, infraestructura, entre otros.

6. CONCLUSIONES

El modelo de administración compartida CLAS representa un avance importante en el objetivo de democratizar los servicios públicos respecto al modelo tradicional, en la medida que crea espacios para la participación de la comunidad en la gestión de los servicios de salud. No obstante, como se ha podido apreciar a lo largo del capítulo, la forma en que ha sido diseñado el modelo, así como la falta de apoyo por parte de las instituciones del Estado, en los ámbitos central, regional y local, limitan su potencial para promover un mayor involucramiento de la población en la toma de decisiones y en el fortalecimiento de sus capacidades. Asimismo, con respecto a la relación con el Estado, hemos podido apreciar que esta depende de la percepción del modelo de los funcionarios de turno.

El mismo proceso de formulación de la política del CLAS revela la falta de participación democrática. En efecto, este proceso fue cerrado y tecnocrático⁵⁹, en el que solo participó un pequeño círculo de técnicos, sin recurrir a una consulta más amplia que incluyera a otros actores sociales y políticos relevantes (Ewig 2000: 490)⁶⁰. La iniciativa fue aprobada por Decreto Supremo, sin ser consultada previamente en el Congreso, con los partidos políticos, ni con grupos organizados de la sociedad civil. De acuerdo con Ewig, quien realizó entrevistas en profundidad con los funcionarios que estuvieron a cargo de su diseño, «el CLAS fue hecho con muy bajo perfil... ‘se hizo así porque esa era nuestra forma de trabajar’ o ‘en el lenguaje del marketing, lo que importa es que se instale, que se posicione, ¿cierto?, que se venda el proyecto’» (Ewig 2000: 491). De ahí que surgieran posiciones contrarias sobre todo entre los profesionales de la salud que el MINSA ignoró.

⁵⁹ En la formulación del modelo CLAS participaron cinco técnicos del Ministerio de Salud.

⁶⁰ Según la autora, la formulación de políticas sociales en el Perú se ha llevado a cabo bajo gobiernos precariamente democráticos o gobiernos militares. Como resultado, existe una falta de tradición de los funciones del gobierno de trabajar abiertamente, a pesar del crecimiento de una sociedad civil altamente activa después del gobierno militar.

Por otro lado, en casi todos los casos estudiados, cuyas características se observan en el cuadro 1, es clara la concentración del poder en un líder, ya sea el médico-jefe del establecimiento o uno de los representantes de la comunidad. Como sugiere Ugalde, la descentralización de los servicios de salud no impide que muchos de los establecimientos estén muy jerarquizados y tengan sistemas administrativos y de toma de decisiones muy centralizados.

Cuadro 1

CARACTERÍSTICAS DE LOS CLAS ESTUDIADOS

	Laura Caller	Forjando Salud	Julio C. Tello	La Querencia	Pedro Canevaro Garay	Santa María de Huachipa
Tipo de CLAS	Simple	Agregado	Simple	Agregado	Simple	Simple
Distrito	Los Olivos	Ventanilla	Lurín	Huaral	Chancayllo	Lurigancho
Fecha de constitución	1994	2000	1997	1997	1996	2001
Iniciativa de creación del CLAS	Comunidad	DISA - Comunidad	Comunidad	Médico-jefe	Comunidad	DISA-Médico-jefe
Liderazgo	Miembros del CLAS	Médico-jefe Miembros del CLAS	Presidente del CLAS	Médico-jefe	Médico-jefe Miembros del CLAS	Médico-jefe
Participación de los miembros del CLAS	Alta	Alta	Baja	Intermedio	Intermedio	Intermedio
Participación de comunidad local	Alta	Intermedia	Baja	Baja	Alta	Baja
Vínculo con terceros	Fuerte	Fuerte	Débil	Débil	Fuerte	Fuerte
Relación con la DISA/MINSA	Fluida	Conflictiva	Conflictiva	Conflictiva	Fluida inicialmente, luego conflictiva	Fluida
Presencia de organizaciones de base en la zona	Alta	Alta	Alta	Baja	Intermedia	Intermedia

La participación de líderes comunales en la gestión local del establecimiento tampoco asegura una mayor transparencia y rendición de cuentas a la comunidad. Por lo general, en los casos donde existe cierto grado de difusión, la información está limitada a los líderes de organizaciones de base, excluyendo al poblador común.

De igual manera, debido a la falta de difusión del modelo entre las comunidades, la mayoría de los habitantes desconoce que su establecimiento de salud está gestionado por una asamblea conformada por representantes de su comunidad. En consecuencia, no se ha llevado a cabo un mayor involucramiento ciudadano en los asuntos relacionados con la salud local. El nivel de participación de la comunidad todavía es muy bajo y se encuentra limitado a contribuciones en actividades de captación de fondos para los establecimientos. Como consecuencia de ello, el capital social que se genera en los CLAS solo es aprovechado por el selecto grupo de personas que permanece en los cargos directivos o que ya tiene una carrera en ese campo. De esta manera, queda limitada la capacidad de empoderamiento de estas asociaciones y se recortan sus potencialidades para mejorar el bienestar de las poblaciones donde operan.

¿Qué lecciones pueden extraerse a partir de los casos estudiados acerca de las consecuencias que tiene la relación entre el capital social y la democracia en la sociedad civil peruana? Aun cuando no se puede pretender formular generalizaciones sobre una base empírica limitada a unos cuantos casos, queda claro que: i) con el voluntariado vicentino se pudieron apreciar los límites de la participación en organizaciones con poca autonomía política y administrativa, a pesar de que esta se produce en el marco de una alta cohesión grupal; ii) la dinámica de las asociaciones vecinales hicieron posible advertir los problemas de la delegación de poder y de su control cuando la organización deja de ser funcional a los intereses cotidianos de los pobladores que le dieron origen; y, iii) las asociaciones CLAS ilustraron los límites de la representación indirecta y de la participación ciudadana en la provisión de un servicio público tan esencial como el de la salud.

Participación ciudadana, delegación de poder, fiscalización, rendición de cuentas y representación son temas que a menudo se mencionan cuando se habla de democracia. En realidad, el asunto es más complejo. Analizar la democracia en las organizaciones vicentinas, en las asociaciones vecinales y en los CLAS implica identificar aquellos rasgos dentro de cada organización que pueden favorecer, directa o indirectamente, el surgimiento de la autonomía individual y de la igualdad política, así como aquellas características que actúan obstaculizando su despliegue y expresión (Sartori 2003: 114-120, Ehrenberg 1999: 242-243, Warren 2001: 88, Dahl 1999: 137, Todorov 1998: 257-258).

Ahora bien, ¿cómo vincular el estudio de los efectos democráticos de las organizaciones con el proceso de formación de capital social que se produce en su seno? Recordemos que desde la perspectiva teórica de Bourdieu, para analizar el capital social se debe considerar tanto el intercambio de recursos como el entorno y las redes en las que se produce dicho intercambio. En un sentido similar, para el análisis de los efectos democráticos de las organizaciones, Warren sugiere no limitarse a las relaciones voluntarias 'puras', es decir, a las relaciones asociativas como tales, sino incluir también el entorno en el que se desarrollan, pues por lo general dichas relaciones están imbricadas en estructuras sociales sobre las que actúan fuerzas económicas y de otra índole que ejercen una influencia determinan-

te sobre las características de las relaciones asociativas que se establecen (2001: 98). La integración de ambas perspectivas nos ayudará a comprender mejor las características de las organizaciones de la sociedad civil peruana específicamente tratadas en esta investigación.

1. LAS ORGANIZACIONES DE VOLUNTARIADO VICENTINO: CUANDO LA COHESIÓN GRUPAL ATENTA CONTRA LA AUTONOMÍA

Nacidas a partir de la iniciativa del sacerdote de la parroquia, las asociaciones vicentinas son espacios que promueven una alta participación y cohesión grupal de sus miembros. De hecho, la mística heredada del mismo San Vicente de Paúl en conjunción con los principios católicos que los guían y el 'llamado divino' que recibe cada miembro, convierten a cada una de las vicentinas en militantes, en 'soldados' con una misión común, que es la ayuda organizada hacia los más pobres. Recordemos la frase de la presidenta de AIC Perú: «la labor de toda voluntaria es servir al pobre porque Dios las ha llamado, no porque a una misma se le ocurrió».

Esta mística y sentimiento de deber hacia la acción crea un ambiente de alta participación dentro de la organización y, el hecho de verse a sí mismas como las 'elegidas' para lograr los mencionados fines, permite construir una imagen grupal fuerte y cohesionada, que adquiere un prestigio frente al resto de la sociedad, porque, como decía una de ellas, «la gente te ve mejor que a otras personas porque ayudas al pobre».

Sin embargo, el hecho de haber sido 'elegidas' –junto con esta identidad grupal fuerte– crea un espacio donde la 'opción de salida' de la organización es reducida (Warren: 2001: 99). Hacerlo implica un alto costo, porque significaría en cierto modo abandonar esa misión que Dios les ha encomendado a través del llamado del párroco. Evidentemente, esto sería mal visto por el resto de vicentinas e incluso por ella misma, en la medida en que se percibiría como una persona que decidió darle la espalda al llamado de Dios y al sentido de su vida que Él le había trazado.

En este contexto, Warren sostiene que la 'voz' podría constituirse como un vehículo efectivo para canalizar los potenciales desacuerdos que surjan en distintos aspectos relativos a la asociación, generando procesos deliberativos donde cada miembro intervenga en su marcha y definición de objetivos. De este modo, las asociaciones tendrían efectos democráticos en los ciudadanos a través del desarrollo de las capacidades políticas y habilidades críticas de sus miembros (2001: 97). Ambas cualidades, a su vez, potencian la autonomía individual y política y la búsqueda de igualdad de derechos, principios que al inicio del capítulo mencionamos como pilares de la democracia. No obstante, la fuerte identidad grupal de esta asociación, a su vez alejada de los espacios económicos y políticos, e

imbuida en un escenario netamente social, actúa como un disuasivo para que las vicentinas ejerzan este derecho a expresar su 'voz'. En efecto, disentir podría ser interpretado por el resto del grupo como un atentado contra la propia imagen que las identifica y une. Más aún, en este ambiente de obediencia a un mandato divino, donde —«cuando me despojo de mi yo, el querer de Dios se semeja a mi propio querer. Una persona obediente jamás dice: esto es lo que yo quiero» (Eckhart 1998: 33)— es difícil pensar que se puedan generar procesos deliberativos que recojan las opiniones de los miembros sobre el devenir de la asociación. De ahí que surja una suerte de necesidad de consenso, de la formación de una sola voz como muestra más clara de la cohesión y unidad del grupo, la que suele ser adoptada por la líder de turno. En este punto, se podría argumentar que, visto en un proceso dinámico, cada participante podría ejercer su derecho a voz sobre el futuro de la organización al momento de tomar el liderazgo de la organización; sin embargo, incluso esta facultad es limitada por la dependencia estructural de la asociación con respecto a la parroquia y a la jerarquía del párroco de la iglesia, cuya opinión es la que finalmente prevalece. Todo esto nos lleva a pensar que las propias vicentinas no perciben que en ellas radique el poder para decidir sobre el futuro de la organización, sino que más bien este emana de Dios, representado por la figura del sacerdote en el mundo terrenal.

En consecuencia, el voluntariado vicentino aparece como un tipo de asociación de alta participación y cohesión grupal, pero con escasa potencialidad para promover la autonomía individual y política de los miembros de la organización. Se puede apreciar que este análisis se aleja de lo que, bajo una concepción tocquevilliana de la sociedad civil, podría ser interpretado como una organización que, al promover la participación, favorece el despliegue de actitudes y comportamientos democráticos. Por el contrario, agrupaciones con estas características son una forma común por medio de la cual el individuo renuncia a su autonomía, pues «si obro de este modo, no es porque lo quiera así, sino porque pertenezco a una comunidad; mi voluntad es alienada en provecho del grupo. Los grupos se encuentran así sobrevalorados, en detrimento de los individuos» (Todorov 1998: 262-263).

Ahora bien, a pesar de esta escasa promoción de la autonomía, el voluntariado vicentino puede ser visto como un espacio para el desarrollo de la mujer en la vida pública, pues le brinda la oportunidad de desarrollarse fuera del hogar. No obstante, en este aspecto nos enfrentamos a la limitante de un papel asociado con una visión tradicional de la sociedad, en la que la mujer se encarga de las actividades caritativas. Al respecto, la modernización del discurso hacia uno de autopromoción podría contribuir con la revaloración de la mujer en el espacio público. Asimismo, en la medida en que este proceso de modernización lleve a que el voluntariado vicentino contribuya con el desarrollo de capacidades de los sectores más necesitados, este tipo de asociaciones podría promover la formación de ciudadanos mejor capacitados para ejercer sus derechos y, de esta forma, contribuir con el sistema democrático (Sen 2000). Si bien hemos visto que casi la totalidad de asociaciones vicentinas habían adoptado el discurso de la autopromoción, aún faltaba que muchas de ellas

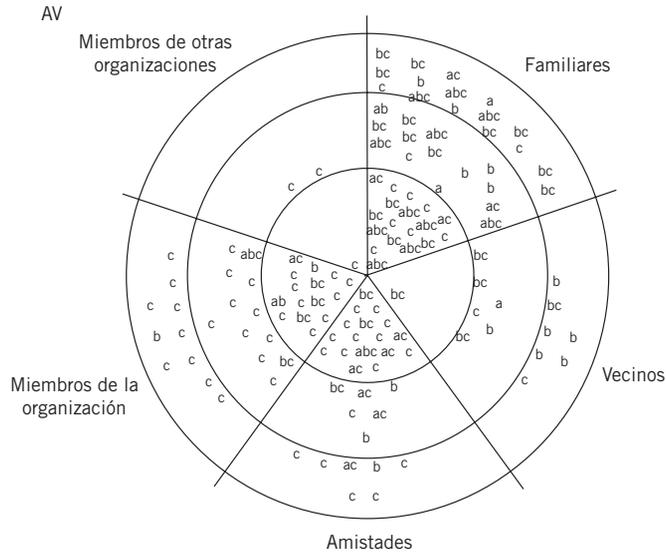
realmente tradujeran este discurso en prácticas que se distanciaran de la caridad tradicional. Mientras que ello no ocurra, el principal obstáculo para una visión democrática de la sociedad radicará en la visión del prójimo como una proyección de Dios ('ver a Cristo en el pobre'), y no en su reconocimiento como ciudadanos con igualdad de derechos (Todorov 1999: 186-188).

Así, para que ambos procesos –el de la valoración de la mujer en el espacio público y el del desarrollo de capacidades en los sectores más necesitados– se fortalezcan, primero deben resolverse algunas tensiones que no parecen sencillas. En principio, la Iglesia debe modernizar tanto su tarea en la formación de ciudadanos como su visión de la mujer. Relacionado con esto, debe resolverse cómo conjugar la cohesión grupal con una mayor autonomía, tanto en el nivel institucional como en el nivel de sus miembros, sin perder la mística que caracteriza al voluntariado vicentino y que en sí motiva la alta participación y cohesión. En una frase, cómo mantener el incentivo a participar aumentando el poder de decisión de las vicentinas. La respuesta a este interrogante se torna más complicada cuando comprobamos que, no por coincidencia, esta mística se había perdido justamente en los casos en los que observamos una débil participación y cierto desmembramiento del grupo.

Es natural constatar que las redes sociales que se desarrollan al interior de estas organizaciones –donde se respira una lógica militante en la que son bien vistos el sacrificio, el ascetismo y la austeridad– no promuevan el intercambio de recursos que podrían tener algún retorno económico, ya sea directo (préstamos u oportunidades laborales) o indirecto (información). Como se puede apreciar en el gráfico 1, dentro de la organización son pocos los recursos de esta índole que se intercambian. Más bien, estos se concentran en espacios familiares y amicales. Vemos entonces que, dentro de la asociación, el capital social que se crea para las miembros es limitado. Las redes se emplean fundamentalmente para intercambiar recursos de índole emocional, sin importar el grado de cercanía del contacto. Esta relación refleja y a la vez promueve la cohesión grupal a la que nos referimos anteriormente. Asimismo, el predominio de contactos emocionales en un espacio de socialización nos permite entender mejor por qué la necesidad de lograr el consenso, pero no a partir de la deliberación, sino fundamentalmente mediante la renuncia (consciente o inconsciente) al ejercicio de su capacidad de expresarse con libertad y sin limitaciones.

Gráfico 1

REDES TOTALES DE LAS ASOCIACIONES VICENTINAS



Asimismo, la escasa autonomía institucional se traduce en la ausencia de contactos con miembros de otras organizaciones. Finalmente, los beneficiarios no aparecen en el mapa de redes. Si bien esto es razonable en lo que respecta a recursos con potencial retorno económico, lo que llama la atención es su ausencia como vínculos de naturaleza emocional dentro del discurso del 'amor organizado' que las vicentinas proyectan. Esto fortalece nuestra percepción de que aún se mantiene una visión tradicional, signada por relaciones de una sola vía, sin el reconocimiento del beneficiario como ciudadano con iguales derechos.

En conclusión, al estar la asociación constituida alrededor de una identidad muy marcada con rasgos militantes y ascéticos, la acción coordinada de las vicentinas, necesaria para su funcionamiento, se basa en la renuncia de cada una a su autonomía, para someterse así a los designios del Creador. Consecuentemente, al menos en ese espacio, el mundo de lo material también es relegado. De este modo, en las organizaciones vicentinas la naturaleza de la institución es clave para entender en su real dimensión su reducida potencialidad para promover efectos democráticos y capital social.

2. LAS ASOCIACIONES VECINALES: EL CAPITAL SOCIAL DE LOS DIRIGENTES COMO INCENTIVO PARA QUE UNA ORGANIZACIÓN SEA SOSTENIBLE

En el caso de las organizaciones vecinales, la naturaleza de la asociación, por lo menos en sus inicios, vuelve indispensable la acción coordinada de sus miembros. Surgidas en muchos casos a partir de una transgresión de los derechos de propiedad, este tipo de organizaciones no puede permitir la existencia de comportamientos oportunistas en su seno, pues pondría en riesgo la consecución de su fin primordial: acceder a un lote urbano con los servicios públicos básicos. La naturaleza del objetivo, un bien público esencial, impregna a la junta vecinal de un carácter instrumental en la medida en que para lograr dicho objetivo se requiere la participación de todos sus miembros. Esta mutua dependencia es el factor más importante para entender el alto involucramiento de sus miembros en la primera etapa del ciclo de vida de las juntas vecinales.

Justamente porque todos necesitan del esfuerzo de todos, las posibilidades reales de abandonar la agrupación son limitadas. En efecto, sería muy difícil soportar los esfuerzos de desalojo por parte de la fuerza policial de manera individual, así como formar un grupo alternativo que tenga la fuerza para oponerse al orden y derechos de propiedad establecidos. A su vez, no participar activamente en las reuniones de la junta en un escenario en el que no se posee un título de propiedad, implicaría tener que dejar el lugar, pues el resto del grupo se encargaría de su desalojo mediante procesos como el 'blanqueamiento', del que hablamos en el capítulo tres. Decir esto no implica que no exista 'opción de salida' alguna. De hecho, no es extraño encontrar circunstancias en las que las fracturas y tensiones internas han motivado la escisión de la organización. Recordemos que fueron estas disputas las que llevaron a que Familias Unidas se separara del asentamiento Eliane Karp, y que Los Laureles naciera como un desprendimiento de los Jardines de Pachacámac. La necesidad común no elimina el conflicto, pero lo mediatiza y subordina hasta cierto punto, por lo que en la práctica la 'opción de salida' de la organización vecinal es limitada.

La situación de mutua interdependencia individual para enfrentarse a un 'enemigo común' genera en la junta vecinal un escenario proclive al surgimiento de una solidaridad limitada, en el sentido de que esta se ejerce solo entre los miembros de la asociación. Como bien reconocen Portes y Sensenbrenner, este tipo de solidaridad es una fuente de capital social debido a que cada miembro aprovecha la fuerza que detenta el grupo, en este caso específico, para obtener la propiedad y el acceso a los recursos básicos (2001: 118-119). Esta cohesión grupal, a diferencia de las vicentinas, permite entender por qué la baja 'opción de salida' no elimina el ejercicio de la 'voz', sino que más bien la promueve. Más aún, a diferencia de las vicentinas, que en cierto sentido reciben las órdenes de instancias superiores y que fuerzas morales las impulsan a actuar, en el caso de las juntas vecinales el poder de la asociación emana de cada uno de los miembros. En estas circunstancias, la escasa 'opción de salida', junto con el deseo individual de obtener una propiedad lotizada,

obliga a generar procesos deliberativos dentro de la organización. Como dijimos anteriormente, esto favorece el desarrollo de capacidades políticas y habilidades críticas, deseables para el progreso democrático. Vemos pues que, en este caso, el capital social que surge con la agrupación contribuye al desarrollo de capacidades democráticas aunque, paradójicamente, el trasfondo está vinculado a una trasgresión de los derechos de propiedad establecidos. Por lo tanto, ¿son efectos democráticos finalmente? La solución a este dilema no es sencilla, pues si bien se trata de una trasgresión a la ley, también es cierto que los invasores reclaman un derecho humano básico que es el de una vida digna. Por ello, el resultado dependerá de cómo el Estado o los propios invasores compensen a quienes se han visto afectados por su comportamiento.

Lo cierto es que, en esta etapa de su ciclo de vida, la organización vecinal muestra una estructura democrática en la que claramente el poder pertenece a sus miembros: todos tienen oportunidades iguales y efectivas para hacer valer sus puntos de vista, ejercen una capacidad real y efectiva de elegir a sus representantes, y tienen la libertad de proponer políticas alternativas a las existentes y cambiar los temas de la agenda para tal fin (Dahl 1999: 47-48). En síntesis, los miembros son considerados como políticamente iguales y no solo tienen autonomía para delegar poder en sus líderes, sino también para deliberar acerca del desarrollo más conveniente para su organización.

Esta dinámica participativa y democrática inicial de las juntas vecinales, sin embargo, tiende a declinar con el tiempo. Siendo su naturaleza instrumental, es decir, estando organizada en función de la necesidad común de sus miembros de acceder a un lote urbano donde construir su vivienda, una vez que esta necesidad primaria ha sido satisfecha, no hay mayor incentivo para mantener una participación de igual intensidad. La solidaridad grupal que les otorgaba cohesión se diluye porque el bien público necesario es conseguido y porque la ‘agresión externa’ desaparece cuando la organización y la propiedad son reconocidas por el Estado. Más aún, las instancias del Estado se convierten en interlocutores válidos para solucionar problemas específicos vinculados con la vida en un entorno urbano.

A partir de este momento, el asambleísmo y la participación directa son percibidos como mecanismos demasiado costosos en términos de tiempo y esfuerzo para un miembro que también debe dedicarse a cuestiones tan prioritarias como las que lo motivaron a participar en una organización vecinal, esto es, la búsqueda del sustento económico propio y de su familia. En este nuevo escenario, los objetivos que ahora persigue la organización son secundarios, y la ‘opción de salida’ deja de tener restricciones, puesto que la obtención del título de propiedad protege a sus miembros frente al poder de coerción que tenía la junta vecinal en un primer momento.

En estas circunstancias, la organización se mantiene operativa por el esfuerzo y la gestión del dirigente, a quien se le delega la responsabilidad de su manejo cotidiano. No obstante,

como el control de su actividad también es costoso porque supone la dedicación de tiempo, en la práctica los vecinos establecen mecanismos de sanción informal a través del chisme y la generación de desconfianza sobre la rectitud moral del dirigente. Lo interesante es que, gracias al trabajo del dirigente, la organización no se extingue por completo, y más bien en circunstancias muy específicas, en las que surgen objetivos que se asemejan a los bienes públicos de naturaleza esencial que existían en un inicio, la participación se reactiva y los miembros vuelven a ejercer un control directo sobre las actividades particulares y el destino de los recursos entregados al dirigente para esos fines específicos. ¿Significa que esta delegación de poder y la disminución en los niveles de participación atentan contra los efectos democráticos positivos que se observaban en la etapa inicial de las juntas vecinales? En principio no, pues lo que ocurre es que, al haber cambiado la finalidad de la organización, la respuesta de los miembros otorga una mayor prioridad a las necesidades económicas cotidianas que deben enfrentar. La participación directa y constante deja, en consecuencia, de ser eficaz, y se convierte en esporádica y de baja intensidad.

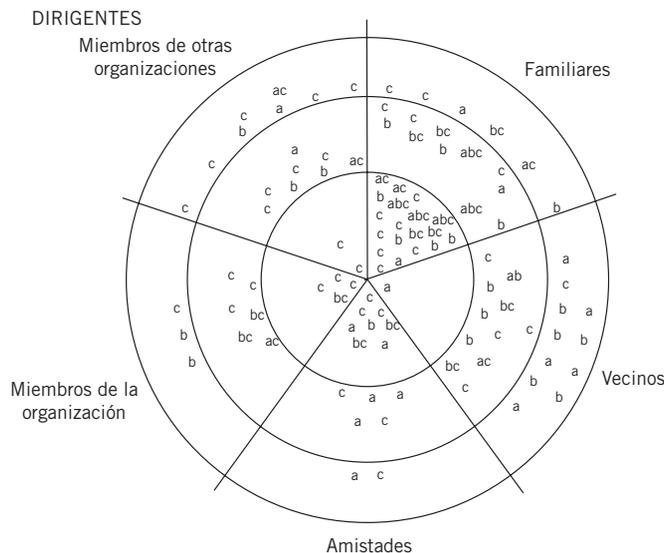
El dirigente adquiere entonces un papel crucial para entender cómo la junta vecinal sobrevive. Como se advirtió en el tercer capítulo, el dirigente es percibido como alguien que realiza una labor sacrificada en función de un ideal de acción participativa, que incluso supone invertir recursos económicos propios, además de tiempo, esfuerzo, que, con frecuencia, le ocasionan un desprestigio personal. Si esto es así, ¿cómo explicar su persistencia? Provenientes de tendencias políticas originalmente de izquierda, sus motivaciones están asociadas a la idea de una militancia que lucha por el bien común y por ‘mantener viva la utopía’. Pero la persistencia de su función tiene que ver también con el hecho de que el dirigente accede a una serie de beneficios que potencialmente pueden tener un claro retorno económico.

Para ilustrar este punto, dirijamos la atención al gráfico 2 en el que aparece el mapa agregado de redes de todos los dirigentes vecinales entrevistados para el desarrollo de esta investigación. Ahí se puede apreciar que, dentro de la organización, el principal recurso que obtienen es el de información. Asimismo, resalta la red de contactos establecida con los miembros de otras organizaciones, donde, si bien el principal recurso que adquieren es de información, la fuente del mismo proviene de líderes de otras organizaciones vecinales o de algún regidor o empleado de la municipalidad. Es más, los contactos que proveen al dirigente de estos recursos suelen no ser considerados próximos por él mismo. En otros términos, esta evidencia apunta a que los dirigentes, a través de ‘lazos débiles’ (Granovetter 1983), obtienen recursos de información importantes. Más aún, frente a los ‘vacíos estructurales’ (Burt 1992) que existen entre asociaciones por la escasa participación de sus miembros, los dirigentes se convierten en los puentes con otras asociaciones, por lo que son los principales beneficiados de la información que fluye a través de ellos. Así, en la medida en que esta información puede tener retornos económicos o políticos potenciales, en tanto los ayuda al desarrollo de una carrera pública con pretensiones políticas, el diri-

gente de la asociación vecinal concentra el capital social de la misma. En conclusión, si bien inspirado en una lógica militante, su permanencia en el cargo de dirigente le asegura el seguir recibiendo estos recursos con potencial retorno económico y/o político, y de ahí que su actividad esté orientada a mantener la vigencia de las organizaciones vecinales.

Gráfico 2

REDES DE DIRIGENTES EN ORGANIZACIONES VECINALES (14 ENTREVISTADOS)

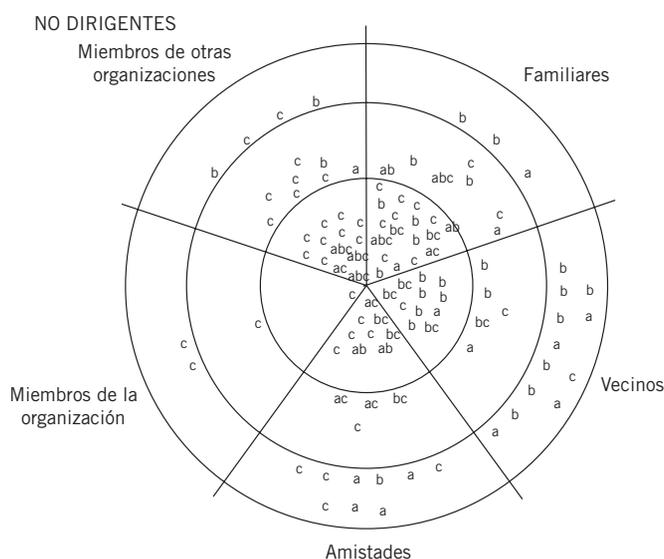


Contrastando este mapa de relaciones con el de los no dirigentes entrevistados, se perciben claras diferencias que refuerzan nuestras apreciaciones y que, a su vez, abren otros temas para la reflexión. Nótese en el gráfico 3 que, en concordancia con lo mencionado anteriormente, los miembros no dirigentes de la organización vecinal no establecen redes dentro de la organización. Ello guarda relación con el hecho de que luego de logrados los objetivos originales de las juntas vecinales, la participación de sus miembros desciende considerablemente. Sin embargo, llama la atención la gran cantidad de contactos con potencial de retorno económico que establecen con los miembros de otras organizaciones y con sus vecinos. Empecemos analizando los primeros. A diferencia de los dirigentes, se puede observar una alta concentración de contactos que son considerados como cercanos. Dentro de estos, la mitad están vinculados con la iglesia a la cual asisten. Estas redes sirven para intercambiar información y algunos recursos emocionales. En el caso de los dirigentes, los

contactos establecidos con la iglesia estaban enfocados en la figura del párroco, a quien, percibido como un contacto no cercano, se acudía para pedir recursos económicos e información. Los otros contactos cercanos importantes de los miembros no dirigentes se establecen con los directivos del comedor popular, y ellos son empleados para obtener recursos económicos, de información y emocionales. El resto de contactos que se establecen con otros directivos del comedor, al ser no tan cercanos, son empleados para adquirir recursos de información y emocionales.

Gráfico 3

REDES DE NO DIRIGENTES EN ORGANIZACIONES VECINALES (14 ENTREVISTADOS)



Con respecto a los vecinos, estos contactos son empleados por dirigentes y no dirigentes fundamentalmente para obtener información. En este campo, llama la atención que los recursos económicos que obtienen provienen de las tiendas, lo que haría suponer que se trata de algún tipo de crédito. Esta relación, que suele ser percibida como un vínculo no cercano, es mucho más común en el dirigente que en el poblador común. Es decir, el primero, por la posición que ocupa dentro de la comunidad, suele tener ciertas facilidades crediticias en el momento de adquirir bienes en las tiendas de la zona.

En síntesis, las redes nos permiten confirmar que, por la baja participación de los miembros de la comunidad en la junta vecinal, el capital social que se genera en este ambiente es reducido. Esto no ocurre con el dirigente, para quien los contactos al interior de la organización (otros dirigentes) le permiten obtener información, que es un recurso indispensable para la función que desempeña. Por otro lado, destacan los contactos que establecen con dirigentes de otros asentamientos humanos y organismos públicos, y sobre la base de esta evidencia es claro que el capital social que obtienen de esta fuente es un aliciente adicional que los motiva a continuar a cargo de una organización con escasa funcionalidad. Es más, su cargo les permite obtener beneficios de otra índole, como créditos en las tiendas de la zona. Este capital social apropiado por el dirigente es el que permite que la junta vecinal se mantenga en un estado de hibernación hasta que aparezca un tema por resolver que es considerado importante por un número significativo de habitantes del asentamiento humano. Finalmente, un tema adicional que sobresale es la extensa red de contactos que se establecen con vecinos y miembros de otras organizaciones, que permiten al poblador común intercambiar información.

3. LOS CLAS: LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE SALUD

El modelo CLAS se basa en la creencia de que, al promover la participación de los beneficiarios en la administración de los servicios públicos de salud de primer nivel, la calidad del servicio prestado y los indicadores de desempeño deberían mejorar. Esto tendría que suceder porque, con este modelo, se complementa la soberanía del consumidor, a través del ejercicio de su 'opción de salida' para atenderse en otro establecimiento, con la participación del consumidor, permitiendo a través de su 'voz' limitar la soberanía de los médicos profesionales (Stevens 1974). En la práctica, sin embargo, hemos podido apreciar una serie de factores que no permiten alcanzar este ideal de participación democrática.

Los mecanismos institucionalizados en el modelo promueven una participación indirecta del poblador común, puesto que solo los dirigentes de sus organizaciones de base están facultados para asumir los cargos administrativos de la asociación CLAS. No obstante, los miembros de una comunidad no saben de la existencia de la Asociación CLAS como modelo ni de sus derechos para asegurar que 'la voz y la salida' (Hirschman 1977) sean instrumentos útiles para mejorar la provisión de salud de primer nivel. Asimismo, cuando conocen de las Asociaciones CLAS, perciben que se trata de una 'argolla' a la que no pueden acceder porque no son dirigentes. En el caso de la asociación CLAS La Querencia, en Huaral, el problema se agrava porque la relación dirigente-miembro de la comunidad coexiste con la de dueño de la hacienda-trabajador, por lo que el último no percibe que tenga poder alguno sobre el destino de la posta de salud. En consecuencia, las asociaciones estudiadas nos llevan a concluir que el diseño institucional del modelo CLAS no permite

una adecuada representatividad de los miembros de la comunidad debido a que tanto la participación directa como la indirecta del poblador común no es efectiva.

Al margen de este problema estructural de limitada representatividad, es interesante apreciar que el ejercicio de la 'voz' de los dirigentes dentro del modelo CLAS no siempre se despliega sin obstáculos. Los estudios de caso que tratamos en el cuarto capítulo permitieron reconstruir las tres situaciones que podían emerger. En primer lugar, las asociaciones Forjando Salud y Pedro Canevaro Garay muestran la existencia de un balance de poderes entre los dirigentes de las organizaciones de base miembros de la asociación y el médico-jefe. En estas asociaciones, los primeros tenían una larga trayectoria de involucramiento comunitario, mientras que el médico demostraba un fuerte compromiso con la comunidad, cuya relación se había iniciado antes de la constitución de la Asociación CLAS. En este caso, no es coincidencia que el proyecto de la transformación de la posta en una asociación CLAS haya partido de los líderes de la comunidad, estando el médico involucrado desde el inicio del proceso.

En segundo término, en la Querencia y Santa María de Huachipa, en cambio, el médico es quien decide convertir la posta en CLAS. Los dirigentes –propietarios de las haciendas del lugar– son invitados a participar y a dedicar recursos propios para el funcionamiento. En este caso, la asociación se asemeja más a una empresa privada, donde los dirigentes (directores) delegan en el médico-jefe (gerente) la administración, aunque los primeros intervienen en las cuestiones más importantes y el segundo les rinde cuentas sobre su desempeño. En este caso, la relación de mutua dependencia –recursos económicos de los propietarios y la preparación técnica del médico–, junto con el compromiso del médico desde antes del establecimiento de la Asociación CLAS, permiten un ambiente fluido en el proceso de toma de decisiones.

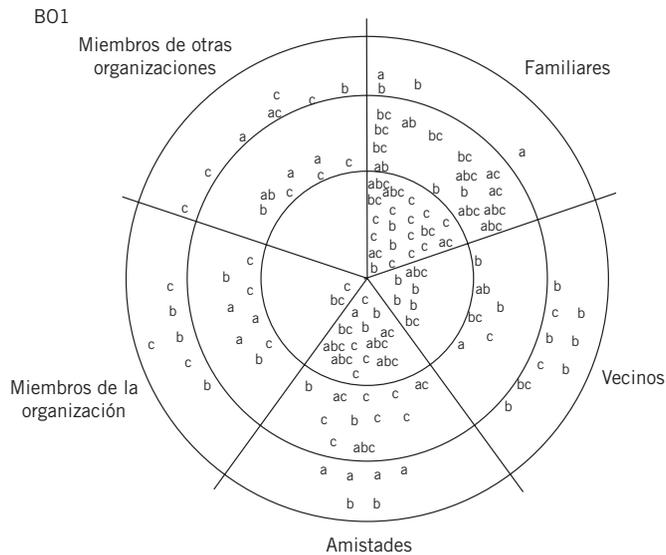
Finalmente, Laura Caller y Julio C. Tello ilustran el caso en el que la trayectoria y la experiencia de los dirigentes comunitarios se traducen en un ejercicio de la 'voz' que subordina la autoridad del médico. En ambas asociaciones, las deficiencias de la posta provocan que los dirigentes de las organizaciones de base y las promotoras de salud deseen transformar la administración de la posta. La deficiente administración a cargo del médico-jefe generó un sentimiento de desconfianza a los diversos profesionales que ocuparon dicho cargo. La presión continua de los líderes se traduce en una renovación constante de dicho puesto. Sin embargo, en Julio C. Tello, el conflicto está concentrado entre los líderes de la comunidad, lo que ha llevado a que el presidente de la Asociación CLAS sea el único de los miembros que participe de manera continua.

Las situaciones expuestas nos permiten concluir que el ejercicio de la 'voz' de los dirigentes y el balance de poder resultante con el médico dependen de factores tan diversos como la experiencia de los dirigentes, el grado de compromiso del médico con la comunidad y

factores económicos, por mencionar solo algunos. En este sentido, Laura Caller es el caso que mejor refleja ese balance de poderes que se busca con la participación de la comunidad en la provisión de los servicios de salud. En el resto, los conflictos, ya sea entre dirigentes o entre estos y el médico-jefe, obstaculizan el funcionamiento adecuado de los mecanismos de toma de decisiones participativo dentro de la asociación. Si bien el énfasis de la investigación no se ha concentrado en analizar los resultados de cada uno en cuanto a la provisión de los servicios de salud, es razonable suponer que estos conflictos afecten (o terminen por afectar) el desempeño de las Asociaciones CLAS.

Gráfico 4

REDES TOTALES DE LAS ASOCIACIONES CLAS



El mapa de redes de las asociaciones CLAS (gráfico 4) muestra una configuración muy similar a la de los dirigentes de las juntas vecinales. Hacia el interior de la asociación, los miembros obtienen recursos económicos y de información entre ellos, así como también establecen una relación que les permite compartir recursos emocionales. Con otras organizaciones, la red de contactos que los dirigentes poseen se caracteriza por no ser cercana, y por proveerles recursos económicos e información. En esta red se encuentran ex alcaldes, miembros de los comedores y de ONG. Estos resultados nos permiten confirmar la función de 'puente' que tienen los dirigentes y que habíamos podido apreciar cuando analizábamos las juntas vecinales. Asimismo, llama la atención la virtual ausencia de contactos con

miembros de la burocracia del poder ejecutivo, específicamente de los ministerios sociales del Estado. Esto confirma el débil eslabonamiento que la asociación CLAS tiene con respecto al Estado, a pesar de ser un modelo de gestión que supone un contacto estrecho entre este y la comunidad.

4. REFLEXIONES FINALES

Cuando se habla del desencanto existente hacia la política, los partidos y, en un sentido más general, hacia la democracia en el Perú, se olvida que se trata de un fenómeno común que afecta en la actualidad a la mayor parte de los países de Occidente. En todos ellos puede encontrarse el mismo descontento y una similar desconfianza frente a las instituciones políticas que forman parte del sistema democrático. No obstante, el desinterés ciudadano frente a los asuntos públicos ha hecho que, sobre todo en América Latina, anide en algunos sectores la idea de que solo esquemas autoritarios de gobierno tienen la efectividad para introducir los cambios sociales y económicos que la sociedad espera. El efecto combinado de un Estado cuyas funciones sociales básicas han sido recortadas y de una democracia con frecuencia ineficaz e ingobernable ha terminado por alentar estas peligrosas tentaciones totalitarias.

Para los teóricos clásicos de la Ciencia Política desde Alexis de Tocqueville hasta John Stuart Mill la salud de una democracia depende del activo involucramiento de sus ciudadanos (Putnam 2002: 6). Si esto es así, ¿cuál es el terreno donde fecundan los valores y las normas tanto democráticas como autoritarias? ¿Acaso no son las organizaciones de la sociedad civil pequeños laboratorios en los que puede observarse mejor la naturaleza y alcances de las prácticas de sus miembros? ¿No convendría dirigir nuestra atención hacia ellas con mayor detenimiento para descubrir las causas más profundas del debilitamiento y de las potencialidades de la democracia como sistema? ¿No son los fundamentos sociales y culturales los que otorgan el sustento de los valores y prácticas democráticas en su sentido más amplio? Este libro ha querido contribuir a examinar estos grandes dilemas a partir de una exploración sistemática y focalizada de cómo se forma el capital social en algunas organizaciones sociales representativas de ese complejo y heterogéneo universo que forma parte de la sociedad civil peruana. Aun cuando en el acápite anterior hemos querido presentar los más importantes hallazgos de esta exploración, vale la pena mencionar en forma sintética algunos temas comunes y de orden más general que surgen de este esfuerzo.

En primer lugar, en los estudios de caso hemos constatado la existencia de formas diversas de involucramiento cívico y de estructuras organizacionales que fomentan u obstaculizan la adhesión o el rechazo ciudadanos y, en este sentido, potencian u obstruyen la formación de redes sociales más amplias. En lo que concierne a lo primero, no es posible identificar una

sola motivación para explicar por qué la gente siente la necesidad de participar en los asuntos que inciden en la vida colectiva de sus comunidades. Las evidencias disponibles sugieren la presencia de motivaciones mixtas asociadas a convicciones religiosas y razones instrumentales como principales impulsores de la participación ciudadana en los asuntos de interés público. En cuanto a lo segundo, los diversos modelos organizacionales examinados (asociaciones vicentinas, juntas vecinales y CLAS) ponen en evidencia que su relevancia está subordinada a las características específicas que adoptan las relaciones de poder entre sus miembros y las dirigencias que los controlan.

En segundo término, las dinámicas sociales a escala local adquieren características peculiares que condicionan y explican las historias particulares de éxitos y fracasos de la participación ciudadana. Esa antigua constatación de que toda política es local, ayuda a comprender mejor la volatilidad de las adhesiones hacia las causas colectivas, la permanencia de los esfuerzos organizativos para darles solución, y los conflictos que se derivan de las distintas percepciones y perspectivas de las que son portadores los diversos actores. Solo examinando con especial cuidado estas dimensiones ocultas -o por lo menos no siempre visibles- del poder y las diversas situaciones que se presentan en la vida real, estaremos mejor equipados para dar cuenta del tipo de capital social que los esfuerzos asociativos están creando.

En tercer lugar, el escenario urbano tiende a promover lo que Putnam, citando a Rothstein, ha denominado 'individualismos solidarios' (Putnam 2002: 406), es decir, involucramientos puntuales asociados a eventos específicos sin aspiraciones de crear lazos comunitarios más amplios, menos circunscritos a espacios de escasa presencia ciudadana. Por ello, la formación de redes sociales que vayan más allá de los parientes y que puedan generar un tipo de capital social más amplio es reducida. El análisis de las redes sociales presentes en las organizaciones estudiadas, sin embargo, ha permitido identificar un panorama más complejo y heterogéneo en cuanto al tipo de relaciones (familiares, vecinales, amicales, intraorganizacionales o interorganizacionales) y al tipo de recursos (económicos, sociales, simbólicos o afectivos) que utilizan sus miembros para resolver sus problemas o necesidades. Pero es necesario reconocer de todas maneras que nuestro análisis ha puesto en evidencia, como también lo demuestran otras experiencias (Putnam y Feldstein 2003), que es más difícil la creación de '*bridging*' capital social -aquél que resulta de mayor relevancia para fortalecer los ámbitos públicos de la vida en sociedad-, que la construcción de '*bonding*' capital social, cuyo radio de acción está orientado al fortalecimiento de los lazos internos de los miembros de las organizaciones estudiadas.

Finalmente, los líderes carismáticos juegan un papel esencial en la creación de capital social pero también pueden ser vallas que impidan su expansión. Una vez más, nuestros estudios de caso han mostrado que las formas de deliberación que propician pueden ser fluidas, armónicas, delegativas, desiguales, asimétricas y/o esporádicas. Cuando el ejerci-

cio del liderazgo implica hacerse cargo en forma comprometida de los problemas que afectan la vida de sus comunidades, el efecto multiplicador del esfuerzo personal pronto se traduce en una fuente de mejora en el bienestar colectivo de los miembros de la asociación. Pero cuando la posición de liderazgo es utilizada para monopolizar oportunidades, alejarse de los intereses de sus representados, silenciar las discrepancias o manipular voluntades, surge una suerte de 'privatización del capital social' que beneficia solo a quien lo controla.

BIBLIOGRAFÍA

- Aliaga, Lissette (2002). *Sumas y restas: el capital social como recurso en la informalidad* (Las redes de los comerciantes ambulantes de Independencia). Lima: Alternativa.
- Altamirano, Teófilo (2000). *Liderazgo y organizaciones de provincianos en Lima Metropolitana. Culturas migrantes e imaginarios sobre el desarrollo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Altobelli, Laura C. (2002). «Participación comunitaria en la salud: la experiencia peruana en los CLAS», en Arroyo, Juan (ed.). *La salud peruana en el siglo XXI. Retos y propuestas de política*. Serie Diagnóstico y Propuesta 10. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Pp. 303-354.
- Anderson, Benedict (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Anheier, Helmut; Jürgen Gerhards y Frank Pomo (1995). «Forms of Capital and Social Structure in Cultural Fields: Examining Bourdieu's Social Topography», en *The American Journal of Sociology*. Volume 100. Issue 4. January. Pp. 859-903.
- Arellano, Rolando y David Burgos (2004). *Ciudad de los Reyes, de los Chávez, los Quispe...* Lima: EPENSA.
- Arriagada, Irma (2003). «Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto», en *Estudios Sociológicos*. Vol. XXI, n° 63. Septiembre-diciembre. México D.F.: El Colegio de México.
- Arrow, Kenneth J. (2000). «Observations on Social Capital», en Dasgupta, P. y I. Serageldin (eds.). *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington: World Bank.
- Asociación Internacional de Caridades (AIC) (2002). «Informe de actividades 2002». Mimeo.
- Atria, Raúl y Marcelo Siles (compiladores) (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: Cepal y Michigan State University.
- Bagnasco, Arnaldo (2003). «Teoría del capital social y *political economy* comparada», en Bagnasco, Arnaldo; Fortunata Piselli, Alessandro Pizzorno y Carlo Trigilia. *El capital social. Instrucciones de uso*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Barrig, Maruja (2000). *La persistencia de la memoria. Feminismos y Estado en el Perú de los 90*. Cuadernos de Investigación Social n° 15. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Bebbington, Anthony J. y Thomas F. Carroll (2000). *Induced Social Capital and Federations of the Rural Poor*. Social Capital Initiative Working Paper nº 19. Washington DC: World Bank.
- Berman, Marshall (2000). «El Fausto de Goethe: la tragedia del desarrollo», en Berman, Marshall. *Todo lo sólido se desvanece en el aire: la experiencia de la modernidad*. México: Siglo veintiuno editores.
- Bertolini, Sonia y Giacomo Bravo (s/f). «Social Capital, a Multidimensional Concept». Mimeo.
- Birdsall, Nancy y Miguel Székely (2000). «Autogestión, no soluciones temporales: pobreza, equidad y política social», en Kuczynski, Pedro Pablo y John Williamson (eds.). *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Blaxter, Loraine y Cristina Hughes (2000). «Social Capital: A Critique», en Thompson, J. (ed.). *Stretching the Academy: Politics and Practice of Widening Participation in Higher Education*. Leicester: NIACE.
- Blondet, Cecilia (1987). «Muchas vidas construyendo una identidad: las mujeres pobladoras de un barrio limeño», en Jelin, Elizabeth (compiladora). *Ciudadanía e identidad: las mujeres en los movimientos sociales latino-americanos*. Ginebra: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Pp. 19-73.
- Blondet, Cecilia y Carmen Montero (1995). *Hoy: menú popular. Comedores en Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- (1994). *La situación de la mujer en el Perú: 1980-1994*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Boggs, Carl (2002). «Social Capital as Political Fantasy», en Mc Lean, Scott; Manfred Steger y David Schultz (eds.). *Social Capital: Critical Perspectives on Community and Bowling Alone*. New York: New York University Press.
- Bonnewitz, Patrice (2003). *La sociología de Pierre Bourdieu*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Bourdieu, Pierre (2002). *Pensamiento y acción*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- (2001). «The Forms of Capital», en Granovetter, Mark y Richard Swedberg (eds.). *The Sociology of Economic Life*. Colorado: Westview Press [Primera edición: 1986].
- (2000a). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
- (2000b). *Cuestiones de sociología*. México: Istmo.
- Bowles, Samuel y Herbert Gintis (2002). «Social Capital and Community Governance», en *The Economic Journal* 112. Royal Economic Society. Oxford: Blackwell Publishers.
- Bowyer, Tim (1998). «Popular Participation and the State: Democratising the Health Sector in Rural Peru». University of Wales, Swansea. Mimeo.
- Burt, Ronald (2001). «The Social Capital of Structural Holes», en Guillén, Mauro; Randall Collins, Paula England y Marshall Meyer (eds.). *New Directions in Economic Sociology*. New York: Russel Sage Foundation.

- (2000). «The Network Structure of Social Capital», en Sutton, Robert y Barry Shaw (eds.). *Research in Organizational Behavior Greenwich*. CT: JAI Press.
- (1997). «The Contingent Value of Social Capital», en *Administrative Science Quarterly*. Volume 42. Issue 2. Pp. 339-365.
- (1992). *Structural Holes*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Calderón, Julio (1990). *Las ideas urbanas en el Perú (1958-1990)*. Lima: CENCA-Instituto de Desarrollo Urbano.
- Calderón, Julio y Úrsula Paredes (2002). «Estudio de la dinámica de los Asentamientos Humanos». Lima: SASE-COFOPRI. Mimeo.
- Campbell, Catherine (2000). «Social Capital and Health: Contextualizaing Health Promotion within Local Community Networks», en Baron, Stephen; John Field y Tom Schuller (eds.). *Social Capital: Critical Perspectives*. Oxford University Press. Pp. 182-196.
- Castro, Roberto y Joaquina Erviti (2003). «Las redes sociales en la experiencia del aborto: un estudio de caso con mujeres de Cuernavaca (México)», en *Estudios Sociológicos*. Vol. XXI. nº 63. Septiembre-diciembre. México D.F.: El Colegio de México.
- Cohen, Jean (1999). «Trust, Voluntary Association and Workable Democracy: The Contemporary American Discourse of Civil Society», en Warren, Mark (ed.). *Democracy & Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coleman, James S. (2000). «Social Capital in the Creation of Human Capital», en Dasgupta, Partha e Ismael Serageldin (eds.). *Social Capital. A Multifaceted Perspective*.
- (1993). «The Rational Reconstruction of Society: 1992 Presidential Address», en *American Sociological Review*. Volume 58. Issue 1. Pp.1-15.
- (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- (1988). «Free Riders and Zealots: The Role of Social Networks», en *Sociological Theory*. Volume 6. Issue 1. Pp.52-57.
- (1986). «Social Theory, Social Research, and a Theory of Action», en *American Journal of Sociology*. Volume 91. Issue 6. Pp.1309-1335.
- Collier, David (1978). *Barriadas y élites: de Odría a Velasco*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Collier, Paul (1998). *Social Capital and Poverty*. Washington, D.C.: World Bank.
- Comisión de Formalización de la Propiedad Informal-COFOPRI (2000). Encuesta de línea de base. Reporte final. Lima: Proyecto Derechos de Propiedad Urbana COFOPRI / Apoyo Consultoría. Mimeo.
- Commins, Patrick y David Meredith (2002). *Social Capital: Conceptual Paper*. European Union: Aspire y Rural Economy Research Centre.

- Cortez, Rafael (1998). *Equidad y calidad de los servicios de salud: el caso de los CLAS*. Documento de Trabajo 33. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Cotler, Julio (1992). *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudio Peruanos.
- Cueva, Hanny y Armando Millán (2000). *Las organizaciones femeninas para la alimentación y su relación con el sector gubernamental*. Cuadernos de Investigación Social nº 16. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dahl, Robert (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Dasgupta, A.K. (1988). *Las etapas del capitalismo y la teoría económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dasgupta, Partha (2000). «Economic Progress and the Idea of Social Capital», en Dasgupta, P. e I. Serageldin (eds.). *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington: World Bank.
- Dasgupta, Partha e Ismael Serageldin (eds.) (2000). *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington: World Bank.
- De la Maza, Gonzalo (2000). «Sociedad civil y construcción de capital social en América Latina: ¿hacia dónde va la investigación?», ponencia presentada a la 4ª Conferencia Internacional de la International Society for Third Sector Research (ISTR). Dublín. Del 5 al 8 de julio.
- De Soto, Hernando (2000). *El misterio del capital. ¿Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo?* Lima: El Comercio.
- (1987). *El Otro Sendero*. 6ª ed. Lima: Instituto Libertad y Democracia,
- De Vries, B. (1996). «The World Bank as an International Player in Economic Analysis», en *History of Political Economy*. Vol. 28. Supplement. Pp. 225-244.
- DeFilippis, James (2001). «The Myth of Social Capital in Community Development», en *Housing Policy Debate*. Volume 12. Issue 4. Fannie Mae Foundation.
- Degregori, Carlos Iván; Cecilia Blondet, y Nicolás Lynch (1986). *Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Díaz, Ricardo (2001a). «CLAS: una experiencia para descentralizar servicios de salud», en *Semanario Gestión Médica*. Edición 226. Año 6. 25 junio–1 julio. Lima: Diario Gestión. Pp.18-19.
- (2001b). «Los CLAS enfrentan el riesgo de la desfiguración del modelo», en *Semanario Gestión Médica*. Edición 249. Año 6. 3 diciembre–9 diciembre. Lima: Diario Gestión. Pp.16-17.
- Drzewieniecki, Joanna (2000). *La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos: un estudio de caso*. Cuadernos de Investigación Social nº 17. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Durkheim, Emile (1982). *La división del trabajo social*. Madrid: Akal Editor.
- Durlauf, Steven (2002a). «Symposium on Social Capital: Introduction», en *The Economic Journal*. 112. Royal Economic Society. Oxford: Blackwell Publishers.

- (2002b). «On the Empirics of Social Capital», en *The Economic Journal*. 112. Royal Economic Society. Oxford: Blackwell Publishers.
- Durston, John (2003). «Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe», en Atria, Raúl y Marcelo Siles (compiladores). *Capital social y reducción de pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: Cepal.
- (2000). *¿Qué es capital social comunitario?* Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: Cepal.
- Eckhart, Meister (1998). *Ecós de la Edad Media. Treinta días con un gran maestro espiritual*. Bogotá: Editorial Norma S.A.
- Edwards, Michael (1999). *Enthusiasts, Tacticians and Sceptics: The World Bank, Civil Society and Social Capital*, disponible en la página web del Banco Mundial: www.worldbank.org.
- Edwards, Bob y Michael W. Foley (2001). «Civil Society and Social Capital», en Edwards, Bob; Michael W. Foley y Mario Diani (eds.). *Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. New England: University Press of New England.
- Ehrenberg, John (2002). «Equality, Democracy, and Community from Tocqueville to Putnam», en Mc Lean, Scott; Manfred Steger y David Schultz (eds.). *Social Capital: Critical Perspectives on Community and Bowling Alone*. New York: New York University Press.
- (1999). *Civil Society: the Critical History of an Idea*. New York: New York University Press.
- Fafchamps, Marcel y Bart Minten (1999). *Social Capital and the Firm: Evidence from Agricultural Trade*. Social Capital Initiative Working Paper n° 17. Washington DC: World Bank.
- Fine, Ben (2001). *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millenium*. New York: Routledge.
- Fleet, Michael y Brian H. Smith (1997). *The Catholic Church and Democracy in Chile and Peru*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Flores, Margarita y Fernando Rello (2003). «Capital social: virtudes y limitaciones», en Atria, Raúl y Marcelo Siles (comp.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: Cepal y Michigan State University. Pp. 203-227.
- Foley, Michael W.; Bob Edwards y Mario Diani (2001). «Social Capital Reconsidered», en Edwards, Bob; Michael W. Foley y Mario Diani (eds.). *Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. New England: University Press of New England.
- Foster, Stephen (1986). «Reading Pierre Bourdieu», en *Cultural Anthropology*. Volume 1. Issue 1. Pp. 103-110. February.
- Fried, Amy (2002). «The Strange Disappearance of Alexis de Tocqueville in Putnam's Analysis of Social Capital», en Mc Lean, Scott; Manfred Steger y David Schultz (eds.). *Social Capital: Critical Perspectives on Community and Bowling Alone*. New York: New York University Press.

- Fukuyama, Francis (2003). «Capital social y desarrollo: la agenda venidera», en Atria, Raúl y Marcelo Siles (comp.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: Cepal y Michigan State University. Pp. 33-48.
- (2000). «Social Capital and Civil Society». IMF Working Paper n° 74.
- (1999). *La gran ruptura. La naturaleza humana y la reconstrucción del orden social*. Buenos Aires: Editorial Atlántida.
- (1996) *Confianza*. Buenos Aires: Editorial Atlántida.
- Fuller, Norma (1993). *Dilemas de la femineidad. Mujeres de clase media en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Furstenberg, F. y M. Hughes (1995). «Social Capital and Successful Development among At-Risk Youth», en *Journal of Marriage and the Family*. Vol. 57. Pp. 580-92.
- Galer M., Nora y Pilar Núñez C. (eds.) (1989). *Mujer y comedores populares*. Lima: Servicios para el Desarrollo (Sepade).
- Galston, William (1996). «Unsolved Mysteries: The Tocqueville Files II», en *The American Prospect*. Vol. 7. n° 26. May 1, June.
- Giddens, Anthony (2001). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Gittell, Ross y Avis Vidal (1998). *Community Organization: Building Social Capital as a Development Strategy*. Thousand Oaks: Sage.
- Glaeser, Edward (2001). «The Formation of Social Capital», en *Canadian Journal of Policy Research*. Social Capital. Volume 2. n°1. Spring.
- Glaeser, Edward; David Laibson y Bruce Sacerdote (2002). «An Economic Approach to Social Capital», en *The Economic Journal* 112. Royal Economic Society. Oxford: Blackwell Publishers.
- Golte, Jürgen y Norma Adams (1987). *Los caballos de Troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la Gran Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Good, Byron (1997). «The Heart of What's The Matter. The Semantics of Illness in Iran», en *Culture, Medicine and Psychiatry*. Vol. 1. Pp. 25-58.
- (1994). *Medicine, Rationality and Experience. An Anthropological Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grandón, Alicia; Betsey Valdivia, Cecilia Guerrero y Patricia Ruiz Bravo (1987). *Crisis y organizaciones populares de mujeres*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Granovetter, Mark (1985). «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness», en *American Journal of Sociology*. Volume 91. Issue 3. November. Pp. 481-510.

- (1983). «The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited», en *Sociological Theory*. Vol. I. Pp. 201-233.
- Granovetter, Mark y Richard Swedberg (eds.) (2001). *The Sociology of Economic Life*. Colorado: Westview Press.
- Grootaert, Christiaan (2001). «Does Social Capital Help The Poor? A Synthesis of Findings from the Local Level Institutions Studies in Bolivia, Burkina Faso and Indonesia». Local Level Institutions Working Paper n° 10. Washington DC: World Bank.
- (1998). «Social Capital: The Missing Link?». Social Capital Initiative Working Paper n° 3. Washington DC: World Bank.
- Grootaert, Christiaan y Thierry van Bastelaer (2001). *Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative*, Social Capital Initiative Working Paper n° 24, Washington D.C.: World Bank.
- Gugerty, Mary Kay y Michael Kremer (2000). «Does Development Assistance Help Build Social Capital?» Social Capital Initiative Working Paper n° 20. Washington DC: World Bank.
- Harris, Marvin (2001). *Antropología Cultural*. Madrid: Alianza Editorial.
- Helliwell, John y Robert Putnam (2000). «Economic Growth and Social Capital in Italy», en Dasgupta, P. y I. Serageldin (eds.). *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington: World Bank.
- Hirschman, Albert O. (1986). *El avance en colectividad. Experimentos populares en la América Latina*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- (1982). «Rival Interpretations of Market Society: Civilizing, Destructive or Feeble?», en *Journal of Economic Literature*. 20 (4). Pp. 1463-1484.
- (1977). *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- IADB (2002). «Strategy for Promoting Citizen Participation in Bank Activities», version for the consideration of the Board of Directors.
- (2000). «Citizen Participation in the Activities of the Inter-American Development Bank», document for discussion.
- Iglesias, Enrique (2000). «Los desafíos éticos de América Latina y de nuestro tiempo». Mimeo obtenido de la página web de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, <http://www.iadb.org/etica>.
- Inglehart, Ronald (1999). «Trust, Well Being and Democracy», en Warren, Mark (ed.). *Democracy & Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Isham, Jonathan y Satu Kähkönen (1999). «What Determines the Effectiveness of Community-Based Water Projects? Evidence from Central Java, Indonesia on Demand Responsiveness, Service Rules, and Social Capital». Social Capital Initiative Working Paper n° 14. Washington DC: World Bank.

- Jaramillo, Fidel y María Teresa Szauer (eds.) (2003). *Capital social. Clave para una agenda integral de desarrollo*. Caracas: Corporación Andina de Fomento.
- Jelin, Elizabeth (1987). «Ciudadanía e identidad: una reflexión final», en Jelin, Elizabeth (compiladora). *Ciudadanía e identidad: las mujeres en los movimientos sociales latino-americanos*. Ginebra: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Pp. 311-354.
- Kahatt, Farid (2000). *Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú*. Cuadernos de Investigación Social n° 14. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Keith, Robert G. (1976). «Origen del sistema de hacienda. El valle de Chancay», en Matos Mar, J. (comp.). *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudio Peruanos. Pp. 53-104.
- Keynes, John Maynard (1992). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, Bernardo (2000). *Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo*. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Knack, Stephen (1999). «Social Capital, Growth and Poverty: A Survey of Cross-Country Evidence». Social Capital Initiative Working Paper n° 7. Washington DC: World Bank.
- Knack S. y P. Keefer (1997). «Does Social Capital have an Economic Impact? A Cross Country Investigation», en *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 115. Pp. 45-97.
- Krishna, Anirudh y Norman Uphoff (1999). «Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India». Social Capital Initiative Working Paper n° 13. Washington DC: World Bank.
- La Porta, Rafael; Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Schleifer y Robert Vishny (2000). «Trust in Large Organizations», en Dasgupta, P. e I. Serageldin (eds.). *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington: World Bank.
- La Rosa, Liliana del Carmen (2003). «Cogestión comunitaria en la administración de servicios de salud, pero limitando derechos ciudadanos y el acceso a salud sexual y reproductiva. ¿Es posible?» Lima. Mimeo.
- Laïdi, Zaki (1997). *Un mundo sin sentido*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Landry, Réjean; Nabil Amara y Moktar Lamari (2001). «Social Capital, Innovation and Public Policy», en *Canadian Journal of Policy Research*. Social Capital. Volume 2. n° 1. Spring.
- Lechner, Norbert (1995). *Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lee, Andrew (s/f). «Civil Society: A Background Paper». Mimeo.
- Leman, Nicholas (1996). «Kicking in Groups», en *The Atlantic Online*. Abril.

- Lemieux, Vincent (2001). «Social Capital in Situations of Co-Operation and Conflict», en *Canadian Journal of Policy Research*. Social Capital. Volume 2. n°1. Spring.
- Lin, Nan (2001). *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- López Ricci, José y Jaime Joseph (2002). *Miradas individuales e imágenes colectivas. Límites y potencialidades para el desarrollo y la democracia*, Lima: Alternativa.
- Loury, Glenn (1977). «Dynamic Theory of Racial Income Differences», en Phyllis, Wallace y Annet La Mond. *Women Minorities, and Employment Discrimination*. Lexington: Heath.
- Marsden, Peter V. (1990). «Network Data and Measurement», en *Annual Review of Sociology*. Vol. 16. Pp. 435-463.
- Matos Mar, José y Fernando Fuenzalida (1969). «Dimensión diacrónica: la génesis del pluralismo», en Matos Mar, José et al. *Dominación y cambios en el Perú rural*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Pp. 135-161.
- Mayer, Enrique y Marisol de la Cadena (1989). *Cooperación y conflicto en la comunidad andina. Zonas de producción y organización social*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Mc Lean, Scott; Manfred Steger y David Schultz (eds.) (2002). *Social Capital: Critical Perspectives on Community and Bowling Alone*. New York: New York University Press.
- Meneses, Max (1998). *La utopía urbana: el movimiento de pobladores en el Perú*. Lima: Brandon Enterprise Eds.
- Ministerio de Salud (MINSA) (1997). «Modelo de gestión del establecimiento de salud y participación comunitaria de los líderes comunales evaluación nacional AC.»
- Mosca, Gaetano (2003). *¿Qué es la mafia?* Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Murakami, Yusuke (2000). *La democracia según C y D: un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Lima: IEP/JCAS.
- Narayan, Deepa (1999). *Bonds and Bridges. Social Capital and Poverty*. Poverty Group, PREM, World Bank.
- Narayan, Deepa y Lant Pritchett (1997). «Cents and Sociability. Household Income and Social Capital in Rural Tanzania». Policy Research Working Paper n° 1796. Washington DC: World Bank.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1995). «¿Democracia delegativa?», en Grompone, Romeo (ed.). *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- O'Donnell, Guillermo; Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullerell (compiladores) (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe: Homo Sapiens Ediciones y PNUD, Dirección Regional para América Latina y el Caribe.

- Ocampo, José Antonio (2003). «Capital social y agenda de desarrollo», en Atria, Raúl y Marcelo Siles (comp.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: Cepal y Michigan State University. Pp. 25-31.
- Offe, Claus (1999). «How Can We Trust our Fellow Citizens?», en Warren, Mark E. (ed.). *Democracy & Trust*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 42-87.
- Panfichi, Aldo (coordinador) (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo de Cultura Económica.
- Panfichi, Aldo (2001). «Redes de sobrevivencia y liderazgo político en barrios populares de Lima», en Plaza, Orlando. *Perú. Actores y escenarios al inicio del nuevo milenio*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pantoja, E. (1999). «Exploring the Concept of Social Capital and its Relevance for Community-based Development: The Case of Coal Mining Areas in Orissa, India». Social Capital Initiative Working Paper n° 18. Washington DC: World Bank.
- Pargal, Sheoli; Mainul Huq y Daniel Dilligan (1999). «Social Capital in Solid Waste Management: Evidence from Dhaka, Bangladesh», Social Capital Initiative Working Paper n° 16. Washington DC: World Bank.
- Patrón, Pepi (2000). *Presencia social, ausencia política. Espacios públicos y participación femenina*. Lima: AGENDA Perú.
- Piselli, Fortunata (2003). «Capital social: un concepto situacional y dinámico», en Bagnasco, Arnaldo; Fortunata Piselli, Alessandro Pizzorno y Carlo Trigilia. *El capital social. Instrucciones de uso*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Pizzorno, Alessandro (2003). «Por qué pagamos la nafta. Por una teoría del capital social», en Bagnasco, Arnaldo; Fortunata Piselli, Alessandro Pizzorno y Carlo Trigilia, *El capital social. Instrucciones de uso*, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Planas, María Elena (1998). «Desnutrición infantil en un distrito popular de Lima, Perú. Por una intervención educativa sensible a modelos locales». Montreal: Tesis de Maestría (M.Sc.), Universidad de Montreal.
- Portes, Alejandro (1999). «Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna», en Carpio, Jorge e Irene Novacovsky (compiladores). *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Portes, Alejandro y Patricia Landolt (1996). «Unsolved Mysteries: The Tocqueville Files II. The Downside of Social Capital», en *The American Prospect*. Vol. 7. n° 26. May 1, June.
- Portes, Alejandro y Julia Sensenbrenner (2001). «Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determination of Economic Action», en Granovetter, Mark y Richard Swedberg (eds.). *The Sociology of Economic Life*. Colorado: Westview Press.

- Portocarrero, Felipe y Armando Millán (2001). *Perú: ¿país solidario?* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Portocarrero, Felipe; Cynthia Sanborn, Hanny Cueva, Regina List y Lester Salamon (2001). *El tercer sector en el Perú: una aproximación cuantitativa*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Portocarrero, Felipe; Armando Millán y James Loveday (2004). *Voluntarios, donantes y ciudadanos en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Portocarrero, Gonzalo (2001). «Nuevos modelos de identidad en la sociedad peruana», en Portocarrero, Gonzalo y Jorge Komadina. *Modelos de identidad y sentidos de pertenencia en Perú y Bolivia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Putnam, Robert D. (2002). (ed.). *Democracies in Flux*. New York: Oxford University Press.
- (2001). «Social Capital: Measurement and Consequences», en *Canadian Journal of Policy Research*. Social Capital. Volume 2. n° 1. Spring.
- (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- (1995). «Bowling Alone: America's Declining Social Capital», en *Journal of Democracy*. Pp. 65-78. January.
- (1993a). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- (1993b). «The Prosperous Community: Social Capital and Public Life», en *The American Prospect*. Vol. 4. n° 13. March 21.
- Putnam, Robert D y Lewis M. Feldstein (2003). *Better Together. Restoring the American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Puzo, Mario (1970). *El Padrino*, Barcelona: Grijalbo.
- Rae, Douglas (2002). «Foreword», en Mc Lean, Scott; Manfred Steger y David Schultz (eds.). *Social Capital: Critical Perspectives on Community and Bowling Alone*. New York: New York University Press.
- Real Academia Española (1984). *Diccionario de la Lengua Española*. 20ª ed. Madrid: Real Academia Española.
- Reid, Catherine y Lawrence Salmen (2000). «Understanding Social Capital. Agricultural Extension in Mali: Trust and Social Cohesion». Social Capital Initiative Working Paper n° 22. Washington DC: World Bank.
- Robinson, Bill y David Robinson (2002). «Possible Aids from Physics and Engineering to Assist Understanding Social Capital», paper presented in the Fifth International Conference of the International Society for the Third Sector Research (ISTR), *Transforming Civil Society, Citizenship and Governance: The Third Sector in an Era of Global (Dis)Order*. Cape Town, South Africa. July 4-7.
- Robinson, Lindon; Marcelo E. Siles y A. Allan Schmid (2003). «Capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro», en Atria, Raúl y Marcelo Siles (comp.). *Capital social y reducción de la*

- pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: Cepal y Michigan State University. Pp. 33-113.
- Sander, Thomas y Robert Putnam (2002). «Walking the Civic Talk after Sept. 11», en *The Christian Monitor*. February 19th.
- Sartori, Giovanni (2003). *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires: Taurus.
- Savater, Fernando (2003). *El valor de elegir*. Barcelona: Ariel.
- Schuller, Tom (2001). «The Complementary Roles of Human and Social Capital», en *Canadian Journal of Policy Research*. Social Capital. Volume 2. nº 1. Spring.
- Scrimshaw, Susan y Elena Hurtado (1987). *Rapid Assessment Procedures for Nutrition and Primary Health Care: Anthropological Approaches to Improving Programme Effectiveness*. Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications.
- Scrimshaw, Susan y Gary Gleason (1992). *Rapid Assessment Procedures. Qualitative Methodologies for Planning and Evaluation of Health Related Programmes*. Boston: International Nutrition Foundation for Developing Countries.
- Scruton, Roger (1983). *A Dictionary of Political Thought*. London: Pan Books Ltd.
- Serageldin, Ismail y Christiaan Grootaert (2000). «Defining Social Capital: An Integrating View», en Dasgupta, P. e I. Serageldin (eds.). *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, Washington: World Bank. Pp. 40-58.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Colombia: Planeta.
- (1987). *On Ethics and Economics*. New York: Basil Blackwell.
- Stern, Nicholas (2001). *A Strategy for Development*. ABCDE Keynote Address. Washington: World Bank.
- Stevens, Carl M. (1974). «Voice in Medical-Care Markets: 'Consumer Participation'», en *Social Science Information* 13. Pp. 33-48.
- Siisiäinen, Martii (2000). «Two Concepts of Social Capital: Bourdieu vs. Putnam». Department of Social Sciences and Philosophy, University of Jyväskylä. Paper presented at ISTR Fourth International Conference, *The Third Sector: for What and for Whom?* Trinity College, Dublin, Ireland. July 5-8.
- Smart, Alan (1993). «Gifts, Bribes, and Guanxi: A Reconsideration of Bourdieu's Social Capital», en *Cultural Anthropology* 8(3). Pp. 388-408. American Anthropological Association.
- Smith, Adam (1997). *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica [Primera edición: 1976].
- Smith, Stephen S. y Jessica Kulynych (2002). «Liberty, Equality, and... Social Capital?», en Mc Lean, Scott; Manfred Steger y David Schultz (eds.). *Social Capital: Critical Perspectives on Community and Bowling Alone*. New York: New York University Press.

- Sobel, Joel (2002). «Can We Trust Social Capital?», en *Journal of Economic Literature*. Vol. XL. Pp. 139-15. March.
- Solow, Robert M. (2000). «Notes on Social Capital and Economic Performance», en Dasgupta, P. e I. Serageldin (eds.). *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington: World Bank.
- Székely, Miguel (2001). «Where to Go from Here? Generating Capabilities and Creating Opportunities for the Poor», en Atanasio, Orazio y Miguel Székely (eds.). *Portrait of the Poor. An Assets-Based Approach*. Washington: Inter-American Development Bank. Pp. 241-266.
- Tanaka, Martín (2001). *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente, y cuándo todo lo contrario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, Martín y Patricia Zárate (2000). *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú*. Lima: IEP.
- Tantaleán Arbulú, Javier (2001). *Poder y servidumbre. Ensayos de historia, economía y política*. Lima: Kavia Cobaya editores.
- Tarrow, Sydney (1996). «Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work», en *The American Political Science Review*. Volume 90. Issue 2. Pp. 389-397. June.
- Ticona, M.; R. Valdivia y E. Zegarra (1996). «Análisis cualitativo de los factores que inciden en el desarrollo de la participación comunitaria». Arequipa 1995 (tesis de bachiller). Arequipa: Universidad Nacional de San Agustín, Facultad de Enfermería.
- Todorov, Tzvetan (1999). *El jardín imperfecto: luces y sombras del pensamiento humanista*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- (1998). *El hombre desplazado*, Madrid: Taurus.
- (1995). *La vida en común. Ensayo de antropología general*. Madrid: Taurus.
- Tocqueville, Alexis de (1998). *La democracia en América*, Madrid: Alianza Editorial.
- Tovar, Jesús (1996). *Dinámica de las organizaciones sociales*. Lima: SEA.
- Trigilia, Carlo (2003a). «Retorno a las redes», en Bagnasco, Arnaldo; Fortunata Piselli, Alessandro Pizzorno y Carlo Trigilia. *El capital social. Instrucciones de uso*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- (2003b). «Capital social y desarrollo local», en Bagnasco, Arnaldo; Fortunata Piselli, Alessandro Pizzorno y Carlo Trigilia. *El capital social. Instrucciones de uso*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Tussie, Diana (1997). «El relacionamiento del BID y el Banco Mundial con la sociedad civil: reflexiones generales», en Tussie, Diana (compiladora). *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*. Buenos Aires: FLACSO y Universidad de Buenos Aires. Pp. 183-193.
- UNDP (1998). *Empowering People - A Guide to Participation*. Civil Society Organizations and Participation Programme. Oxford: UNDP.

- (1993). *Human Development Report*. Nueva York: UNDP y Oxford University Press.
- Uphoff, Norman (2003). «El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza», en Atria, Raúl y Marcelo Siles (comp.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: Cepal y Michigan State University. Pp. 115-145.
- Uslander, Eric M. (1999). «Democracy and Social Capital», en Warren, Mark (ed.). *Democracy & Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Valenzuela, Raúl (2003). «La noción de solidaridad», en Portocarrero S., Felipe y Cynthia Sanborn (eds.). *De la caridad a la solidaridad: filantropía y voluntariado en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Pp. 503-536.
- Warren, Mark E. (2001). *Democracy and Association*. New Jersey: Princeton University Press.
- Weber, Max (1997). *Sociología de la religión*. Madrid: ISTMO S.A.
- Wellman, Barry (1997). «El análisis estructural de las redes sociales: del método y la metáfora a la teoría y la sustancia», en *Debates en Sociología*. nº 22. Pp. 47-97.
- (1979). «The Community Question: The Intimate Networks of East Yorkers», en *American Journal of Sociology*. Vol. 84. nº 5. Pp. 1201-1231.
- Wilcox, Kathleen (1993). «La etnografía como una metodología», en *Lecturas de antropología para educadores. El ámbito de la antropología de la educación y de la etnografía escolar*. Madrid: Editorial Trotta.
- Willms, Douglas, J. (2001). «Hypothesis about Community Effects on Social Outcomes», en *Canadian Journal of Policy Research*. Social Capital. Volume 2. nº 1. Spring.
- Williamson, John (2003). «Visión general: una agenda para relanzar el crecimiento y las reformas», en Kuczynski, Pedro Pablo y John Williamson (eds.). *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- (1997). «The Washington Consensus Revisited», en Emmerij, L. (ed.). *Economic and Social Development into the XXI Century*. Washington: Inter American Development Bank.
- Woolcock, Michael (2001). «The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes», en *Canadian Journal of Policy Research*. Social Capital. Volume 2. nº 1. Spring.
- (2000). «Social Capital in Theory and Practice: Where do We Stand?», Development Research Group, World Bank. Prepared for the 21st Annual Conference on Economic Issues.
- (1999). *Managing Risks, Shocks, and Opportunity in Developing Economies: The Role of Social Capital*. Development Research Group, World Bank.
- Woolcock, Michael y Deepa Narayan (2000). «Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy», en *The World Bank Research Observer*. Vol. 15. nº 2. Pp. 225-49. August.
- World Bank (1998). *The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital: Overview and Program Description*. Social Capital Initiative Working Paper nº 1. Washington DC: World Bank.

World Health Organization (WHO) (1978). *Declaration of Alma-Ata*. International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, USSR. 6-12 September.

Zapata, Antonio (2000). *Naturaleza y sociedad: El Niño de 1997-1998 en el Perú*. Cuadernos de Investigación Social n° 18. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

— (1996). *Sociedad y poder local: la comunidad de Villa El Salvador*, Lima: Desco.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582
DICIEMBRE 2006 LIMA -PERÚ