

**Sociedad Civil y Construcción de Capital Social en
América Latina:
¿Hacia dónde va la investigación?¹**

Gonzalo de la Maza E.

¹ Ponencia presentada a la 4ª Conferencia Internacional de la International Society for Third Sector Research (ISTR). Dublín, 5 al 8 de julio 2000.

Pueden enviarse comentarios y comunicaciones a Gonzalo de la Maza: delamaza@entelchile.net

Introducción

Recientemente han comenzado a circular en América Latina algunos trabajos de investigación cuantitativa dedicados al “tercer sector”, refiriéndose con ello al llamado “sector no lucrativo” compuesto por organizaciones privadas pero que no se comportan como las empresas tradicionales: no reparten utilidades, ni apuntan a obtenerlas. Es una tendencia relevante, por cuanto la emergencia de este sector en la región no ha sido acompañada de un análisis de la envergadura real que éste tiene. Cuando se habla de “sector privado”, se está haciendo referencia a las empresas y no se considera la existencia de “otro mundo privado” que tiene otras finalidades y cumple otras funciones sociales. Para ello es importante investigar, llegado a una etapa de cierto desarrollo, las magnitudes organizativas y de acción que alcanzan las entidades de este sector. Este paper discute algunas de las conceptualizaciones utilizadas para fundamentar investigaciones recientes, proponiendo hipótesis que den una base sólida a esta necesaria estrategia de investigación.

Las tendencias recientes de la investigación y reflexión sobre la sociedad civil y el tercer sector han enfatizado en su dimensión cuantitativa y la han asociado con el concepto de “capital social”. La hipótesis subyacente señala que a mayor densidad asociativa, mayor sería el “capital social disponible” en una comunidad. En este paper demostraremos que no hay evidencias en los trabajos recientes para sostener esa hipótesis y que para vincular a las organizaciones de la sociedad civil con el “capital social” es necesario comprender la significación y el alcance de las mismas y no sólo -ni necesariamente- su cantidad y perfil. El modo como se ha encarado la cuantificación privilegia la dimensión económica del “tercer sector” y resulta funcional a las necesidades de desarrollo, tal como éstas son planteadas por organismos internacionales, que buscan incorporar nuevas dimensiones a las propuestas de superación de la pobreza y desarrollo. Pero no se han resuelto cuestiones teóricas básicas que permitirían aclarar la relación entre la sociedad civil, el tercer sector y el capital social y que son decisivas para orientar la investigación cuantitativa (pues sólo se puede contar algo que está definido previamente). Planteamos que es necesario reorientar la investigación sobre sociedad civil hacia la descripción y comprensión de la estructura interna de las sociedades civiles en la región y hacia la vinculación entre esta estructura y las grandes transformaciones socioeconómicas que la determinan en su conformación y alcance. Sólo considerando esos factores, podremos establecer hipótesis plausibles acerca de la relación entre una “sociedad civil organizada” y una “disponibilidad de capital social”.

El término “capital social”, a pesar de haber sido usado por Bourdieu en 1980, sólo ha cobrado cierta notoriedad a mediados de los noventa. Los términos a veces parecen intercambiables: “sociedad civil”, “tercer sector”, “sector no lucrativo” y “capital social”, “asociatividad”, etc. Esa confusión conceptual no sería mayormente relevante y materia de especialistas, si no fuera porque rápidamente se está dando el siguiente paso: una vez que se ha decidido usar el concepto de “capital” para aplicarlo a la sociedad, ahora corresponde cuantificarlo, saber quien tiene y cuanto tiene. En el contexto del triunfo del capitalismo, ésta puede ser una rúbrica de ese triunfo. Una especie de medalla al mérito.

El asunto de la cuantificación en sí mismo plantea principalmente problemas metodológicos: ¿cómo contar la sociedad? o, ¿cómo mensurar la “densidad”, el “peso”, la “masa crítica” de una sociedad determinada? Sin embargo, más allá de la metodología, el problema es que se ha relacionado esas magnitudes numéricas –de no se sabe bien qué- con una suerte de “energía social”, tampoco conceptualmente esclarecida, pero políticamente relevante, un factor de la acción social y política.

Examinaremos aquí tres trabajos recientes, muy diferentes entre sí, innovadores en su enfoque, para determinar qué es lo que cuantifican y cuales son las interpretaciones válidas que puede darse a esos resultados. Luego analizaremos críticamente la noción misma de capital social e intentaremos una explicación de la asociación de términos que se ha producido. Finalmente aportaremos datos de nuestra propia investigación, para mostrar factores determinantes de la relación entre magnitudes asociativas y “capital social”.

I

El primer texto es el de *Mario Roitter, Regina Rippetoe y Lester Salamon: Descubriendo el sector sin fines de lucro en Argentina* (CNP/ CEDES 1999). Este presenta los primeros datos del proyecto comparativo sobre Tercer Sector de la John Hopkins University y, por lo tanto, comparte las definiciones comunes a este proyecto: definen el universo de investigación como “sector sin fines de lucro”² y se centran sobre “su estructura e importancia económica”. En sus términos se trata de reconocer un “sector” económico compuesto por “una amplia variedad de instituciones sociales que operan por fuera del estado y del mercado” (p.3) Como se sabe, los autores reconocen cinco características en ese sector: organizaciones formales, privadas, no distribuyen ganancias, autónomas y que incorporan trabajo voluntario.³

Luego de examinar la “vigorosa fuerza económica” del sector (5% del PIB, 395 mil empleos asalariados y un millón y medio de voluntarios), los autores establecen dos conclusiones que son importantes para nuestra hipótesis. En primer término que “la heterogeneidad es el rasgo dominante de las organizaciones que conforman el sector sin fines de lucro, considerando sus funciones, el tipo de servicios que prestan y sus características estructurales” (p. 16) En segundo lugar “desde una óptica que no subordina la importancia al tamaño, puede afirmarse que la significación de estas organizaciones también debe ser evaluada por su contribución a la integración de la sociedad, por su creciente rol en las diversas instancias de ejecución de políticas sociales y por su potencialidad para generar un espacio económico y social en el que predomine la reciprocidad y la solidaridad”. (p. 18)

² “Estas organizaciones conforman lo que comúnmente se conoce como sector ‘sin fines de lucro’, ‘organizaciones no gubernamentales’, ‘organizaciones de la sociedad civil’ o ‘tercer sector’” (p.3) Sólo agregan que se trata de algo “más amplio” que lo que corrientemente se denomina como “organizaciones no gubernamentales”. (p. 5)

³ El Proyecto Comparativo excluyó, sin embargo, las organizaciones religiosas y políticas, aún cuando comparten estas cinco características, “para hacer este esfuerzo manejable”. Lester Salamon y Helmut Anheier: *The Emerging Sector. An overview*. Baltimore, 1994 p.15 – 16. Con estos criterios de clasificación se han realizado estudios también en Perú, Colombia y Brasil.

A pesar de las prevenciones explícitas de los autores, al distinguir campos de aplicación, el estudio comparativo de la John Hopkins ha sido utilizado precisamente como indicador de la “fortaleza de la sociedad civil” y se ha tomado su contabilidad económica de lo heterogéneo, como si se tratara de un sector social realmente existente y actuante. Como veremos más adelante, tras esa extrapolación hay una conceptualmente más grave: la homologación entre un conjunto de instituciones definido jurídica e institucionalmente como “no lucrativo” y un “tipo de acción” propio de la sociedad civil definido en términos de predominio de la “acción comunicativa” (y por lo tanto diferenciado de la “acción estratégica” e “instrumental”, propias del estado y el mercado, en términos de Habermas). Es decir se hace equivalente una categoría institucional empírica con un tipo ideal construido. La hipótesis original de los autores del proyecto, que era probar la importancia económica de un sector no definido formalmente términos económicos, resulta distorsionada por esta confusión.

Un segundo trabajo realizado en Argentina refina mucho más los procedimientos de cuantificación, encontrando un “tercer sector” mucho más vasto e inserta ese dato como un componente directo de un “índice de capital social” en el país. Se trata de *El Capital Social. Hacia la construcción del índice de desarrollo sociedad civil de Argentina* (PNUD/ BID, 1998). El propósito de este trabajo es doble. Por una parte se plantea la cuantificación y descripción cualitativa de las organizaciones de la sociedad civil, definidas en los mismos términos que el estudio de la John Hopkins y, por otra, diseña un “Índice de Desarrollo Sociedad Civil” (IDSC) que busca estandarizar y comparar los distintos perfiles de la sociedad civil en las regiones del país. Lo primero que llama la atención es la variabilidad del resultado más simple: la cantidad de organizaciones. Mientras el estudio citado anteriormente registraba de 51.750 fundaciones, asociaciones y organizaciones sin fines de lucro, este trabajo contabiliza 78.392. Esto obliga a plantearse un primer problema de carácter metodológico, pues la diferencia no es menor, a pesar de que la conceptualización utilizada es la misma. Por su parte, la descripción cualitativa arroja “la significativa predominancia de las organizaciones de base, el bajo nivel de articulación institucional, el importante nivel de financiamiento obtenido por la ejecución de programas del estado y el peso relativo del personal voluntario en la prestación de sus servicios”. (p.53)

El IDSC se estructura en base a tres índices intermedios: de estructura, de proceso y de resultados. Cada uno de ellos se desagrega en indicadores posibles de cuantificar, totalizando 15. Se establece una ponderación equivalente para cada uno de los índices intermedios, llegándose así a establecer un puntaje general del Índice. (p. 61) Este Índice ha sido aplicado posteriormente a cinco provincias de Argentina.⁴ Si bien cada uno de los indicadores tiene relevancia en sí mismo, el estudio no presenta ninguna fundamentación teórica para la inclusión de ellos o la exclusión de otros. Al parecer ello tiene más bien justificaciones heurísticas, es decir que se trata de “aquello que se puede medir o cuantificar”. De modo tal que el índice no es la operacionalización de un concepto complejo, sino que, al revés, sería necesario reconstruir el concepto “en uso” a partir de los indicadores operacionales. Como se trata de indicadores cuantitativos, se concluye que el

⁴ Para ello se estableció un listado consolidado de organizaciones a partir de diversas fuentes, se las dividió en cuatro categorías (de afinidad, territoriales, filantrópicas y de apoyo) y en base a ellas se construyó una muestra provincial a las que se aplicó una encuesta construida a partir de los 15 indicadores. Ver: *Índice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina. Formosa/Jujuy/Mendoza/Rio Negro/Santa Fe. PNUD/BID, 2000.*

“concepto límite” de sociedad civil que posee este estudio equivale al valor 1 del índice, que es aquél donde todos los indicadores alcanzan el máximo: 100% de la PEA trabajando en la sociedad civil (o sociedad civil totalmente profesionalizada), 100% del PIB generado, una OSC por cada habitante; todas las áreas temáticas cubiertas en un 100% por las OSC, etc.⁵ Evidentemente la finalidad comparativa del IDSC permite dejar de lado esta discusión, pero no atenúa la importancia de esta falta de respaldo teórico. ¿Cómo interpretar los valores del índice? ¿Qué significación posee el puntaje que se obtiene? El estudio parece haber seguido un camino demasiado corto, saltándose la necesidad de conceptualizar su objeto, con lo cual el resultado cuantitativo pierde relevancia.

El tercer trabajo que comentamos es el más reciente, también del PNUD, esta vez en Chile. Se trata del *Mas Sociedad para gobernar el Futuro. Desarrollo Humano en Chile*. (PNUD 2000). El estudio tiene varias partes, una de las cuales intenta una cuantificación de la “asociatividad” por regiones.⁶ Esa cuantificación se la relaciona con el “capital social”, que incluye también la confianza social, las relaciones de reciprocidad y el compromiso existente en la sociedad chilena. Se considera al “capital social” así entendido como un factor del “Desarrollo Humano Sustentable”, entendido como “las capacidades de los chilenos para moldear el orden social y apropiarse del futuro”, para lo cual deben “mejorar la calidad de su vida social”. (p.53) Vale decir que aquí se avanza en la descripción cualitativa, pero el objeto es el “vínculo social” y no la mera caracterización del perfil de las organizaciones. Esto se vincula con el desarrollo, pues “la cohesión social y la concertación de opiniones e intereses representan una de las mayores fuerzas productivas del país” (p. 54) Dentro de ella “la asociatividad podría representar la base social requerida para el buen funcionamiento de las instituciones económicas y políticas”. (*Sinopsis*, p. 17)

Se conceptualiza el capital social en tres aspectos “a) relaciones informales de confianza y cooperación (...); b) la asociatividad formal en organizaciones de diverso tipo y c) el marco institucional, normativo y valórico de la sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y el compromiso cívico” (p.110) Por ello el estudio se focaliza sobre tres dimensiones: “las aspiraciones” (a un orden colectivo), el “vínculo social” que expresa la magnitud y calidad del capital social y la “ciudadanía”, donde se manifiestan las condiciones institucionales y de cultura cívica que hacen posible que esas aspiraciones se hagan realidad.

La perspectiva adoptada por este estudio para vincular “asociatividad” y “capital social” es compleja. Se combinan para ello tres elementos: un Mapa Nacional de la Asociatividad; una encuesta que indaga en la pertenencia de la gente a formas asociativas, que cuantificaría el capital social formal existente y un estudio de campo en el que se observan las dinámicas existentes entre capital social y asociatividad. Las conclusiones cuantitativas son claras: existe una enorme cantidad de asociaciones (83.386, es decir más que en Argentina que tiene el doble de población) y al menos un tercio de la población reconoce estar afiliada a alguna asociación. Eso es considerado como una “capacidad

⁵ “El valor final del IDSC y de cada uno de los índices intermedios de Estructura, Proceso y Resultados podrán alcanzar un rango hipotético que varía entre 0 (nulo desarrollo) y 100 (máximo desarrollo) puntos, siendo el valor promedio de 50 puntos” (PNUD/ BID 2000, p. 39)

⁶ El Informe realiza además una encuesta nacional de participación, estudios cualitativos sobre confianza y participación asociativa y un estudio de campo en territorios seleccionados.

instalada” en la sociedad por cuanto “la capacidad de asociarse constituye un recurso siempre presente (...) que no sólo es útil para un campo acotado de problemas. Sobre la base de ella, también es posible avanzar en el logro de desafíos de mayor envergadura, como la profundización y estabilidad de la democracia y el aumento del Desarrollo Humano Sustentable”. (p. 133)

Para este estudio el capital social es más bien un atributo de las personas, que puede expresarse formal o informalmente y que está compuesto –además de la asociatividad- por la confianza (en personas e instituciones), la cooperación cívica y la reciprocidad. El resultado final es una tipología y no un índice continuo. Esta tipología tiene cuatro categorías que permiten agrupar al total de la población en combinaciones de capital social formal (alto o bajo) e informal (alto o bajo). (p. 150)

El hecho de insertar la cuantificación de las asociaciones en un marco conceptual más complejo, limita las conclusiones que pueden obtenerse a partir de magnitudes extraordinariamente imprecisas.⁷ De los tres estudios comentados, éste opta por el concepto más inclusivo (asociatividad) y, por lo tanto, el que contiene mayor heterogeneidad.⁸ Por la misma razón debe considerársela como el “eslabón más débil” del capital social, en el sentido de su menor capacidad predictiva, respecto de confianza, reciprocidad y ciudadanía, que involucran vínculo activo. A lo más proporciona condiciones para el desarrollo del capital social. Por ello, al vincular la asociatividad con el capital social y el desarrollo humano, los autores incorporan diversas dimensiones cualitativas. Sobre ellas es necesario centrar la discusión.

Por otra parte, una de las conclusiones “fuertes” del estudio relativiza aún más la asociación simple entre la contabilidad asociativa y la potenciación social. Esta es que “todos los grupos socioeconómicos poseen más capital social informal que formal”, pudiendo ello interpretarse como un desplazamiento del capital social hacia modalidades informales, producto “de la influencia del proceso de individualización y redefinición de las identidades colectivas”. (Sinopsis, p. 19) Esto quiere decir que la gente tiende menos a participar en organizaciones, ha disminuido su confianza en las instituciones y considera que no está amparada por normas de reciprocidad establecidas. En cambio a nivel de la sociabilidad tiene vínculos informales significativos (conversaciones), aprecia reciprocidad en la familia y el entorno cercano y está dispuesta a cooperar con otros en caso de ser necesario. (P. 144 y ss.) Vistos estos antecedentes, si se quiere obtener cuantificaciones y descripciones cualitativas de la asociatividad, que guarden relación con la dinámica social efectiva, es necesario recurrir a estrategias metodológicas diferentes, que no se limitan a las fuentes escritas y los registros institucionales, lo que en este estudio se intenta captar con un

⁷De hecho el Mapa Nacional de Asociatividad no pudo incluir las asociaciones religiosas que son aparentemente las mayoritarias y que incluía conceptualmente. También señala un conjunto de problemas que dificultaron la confección del mapa, limitando su alcance.

⁸ “Mientras la asociatividad incluye todas las organizaciones de la sociedad civil, la sociedad civil no incluye todas las organizaciones que comprenden la vida asociativa de una sociedad”. El criterio de distinción no es su carácter voluntario, ni su autonomía del estado, se trata de criterios normativos, pues también existiría una “sociedad incivil”. *Kumi Naidoo y Rajesh Tandon: La Promesa de la Sociedad Civil*. En: CIVICUS: La Sociedad Civil en el Milenio. Cali, 1999. P. 13.

trabajo de campo. En la sección III nos referiremos a la dinámica del capital social captada en el estudio de campo.

II

En esta sección el trabajo se discute en primer término las estrategias investigativas empleadas en los trabajos anteriores y los marcos conceptuales que las originan. Luego se plantean distinciones entre los conceptos de “asociatividad”, “tercer sector”, “sociedad civil” y “capital social”, distinciones necesarias para dotar de utilidad a esos conceptos y reducir su uso cada vez más polisémico.

En el estudio de Roitter, Rippeto y Salamon se utiliza la noción de “tercer sector” definida por categorías institucionales formales, ya que sólo ellas son capturables por la estrategia investigativa. Son éstas también las que tienen mayor peso económico. Sin embargo, pareciera que la clasificación sobre la base de los criterios definidos agrupa una inmensa diversidad, que no mantiene vínculos entre sí en la realidad, ni los actores reconocen como una unidad. Más allá de eso, su limitación es que impide analizar la práctica institucional real, que no siempre coincide con las definiciones formales de las instituciones. Esto es particularmente relevante respecto del carácter “no lucrativo”. En el caso de Chile, por ejemplo, los grandes clubes de fútbol, que son de hecho empresas millonarias, son formalmente corporaciones, es decir pertenecen al “sector no lucrativo”. Lo mismo ocurre con las universidades privadas. Al contrario, asociaciones de mujeres pobres con fines de solidaridad y subsistencia: si no son formales no aparecen y en la medida que se formalizan son consideradas como “empresas lucrativas”, aún cuando mantienen su lógica, mucho más cercana al “tercer sector”. Lo mismo ocurre con muchas cooperativas, asociaciones indígenas y otros grupos. Lo anterior significa que “estar o no en el mercado” es una noción relativa y no absoluta, lo mismo que “distribuir ganancias”.⁹ La impronta anglosajona se expresa aquí en el hecho de que la distinción jurídica básica para la legislación norteamericana es la de “for profit” o “non profit”, expresada en la repartición de beneficios. Ello no ocurre de la misma manera en otros contextos.

En relación al estado sucede algo similar. Por un lado está el hecho reconocido de que gran parte de los organismos no gubernamentales, así como las organizaciones de base dependen financiera y a veces políticamente de estructuras estatales, lo que relativiza su capacidad de constituir efectivamente un “tercer sector”.¹⁰ Por otra parte debe considerarse que el estado –una entidad netamente “no lucrativa”- ha comenzado a generar estructuras asimilables al sector privado, mediante las cuales obtiene nuevos recursos, flexibiliza su

⁹ Diversos trabajos han analizado la existencia de diferentes “lógicas de acción” al interior de actividades económicas, dando lugar a categorías como “economía popular” y “economía solidaria”. Ver: *Luis Razeto: Las Donaciones y la Economía de la Solidaridad*. Santiago de Chile, 1994 P. 107 y ss. Por otra parte, en la tradición francesa no se habla de “tercer sector”, sino de “economía social”, indicando una aproximación que incluye prácticas que también se realizan en el mercado. Ver: *J. Defourny y P. Develtere: Orígenes y Contornos de la Economía Social en el Norte y en el Sur*. Liege, 1999. P.17 y ss.

¹⁰ De hecho gran parte de la discusión sobre ONG en Chile y América Latina gira alrededor de sus relaciones con el Estado y de la falta de condiciones adecuadas para el desarrollo de ese sector. Ver: *Gonzalo de la Maza: Informe de Investigación Relaciones ONG – Estado. 1990 - 1993*. Presentado al Seminario “Innovaciones en las Organizaciones Privadas Sin Fines de Lucro”, Santiago de Chile, 1994.

accionar, organiza grupos voluntarios, etc. Esta modalidad de acción le permite eludir o aliviar la normativa legal que rige sus actividades e incursionar en nuevos sectores con nuevas estrategias, lo que está en directa relación con las acciones de “modernización” a los que están sometidos los estados de la región. Es el caso de las universidades estatales, sometidas a la presión del autofinanciamiento, que crean fundaciones de apoyo y corporaciones destinadas a captar recursos para unidades académicas específicas, sin pasar por la administración general. Son instituciones de bien público, jurídicamente estatales, que están sometidas a una competencia por recursos y la presión por obtener rentabilidad, para lo cual recurren también a establecer organismos no lucrativos. ¿Dónde clasificarlas válidamente?

También a los municipios se les ha agregado la figura de corporaciones para administrar la salud y la educación de acuerdo a criterios de gestión empresariales, es decir no sometidas a los controles burocráticos de la administración municipal y los hospitales públicos han creado fundaciones para captar recursos y subcontratar servicios. Las fronteras se difuminan, pero sobre todo la utilidad de la categoría “tercer sector” se vuelve escasa.

En la medida que la investigación que analizamos se mantiene en el propósito de determinar el “peso económico” del sector, podría incluir legítimamente a todas las modalidades institucionales que cumplen con sus criterios, debiendo delimitar rigurosamente los límites del conocimiento que produce. En los términos planteados “tercer sector” no tiene relación directa con “sociedad civil”, con “ciudadanía”, ni con “capital social”. Es sencillamente un conjunto de modalidades institucionales de nuevo tipo, que no pueden ser comprendidas completamente a partir de la teoría económica o la teoría del estado. Pero más que constituir un “tercer sector”, en el sentido de lo que está “entre el estado y el mercado”; o lo que “no es” estado ni mercado, que es el modo como se ha popularizado esta noción, convendría más una formulación del tipo “sector mixto”, formalmente definido por las características ya anotadas. La utilidad de la noción de tercer sector se aplicaría entonces principalmente en el debate sobre marco jurídico apropiado para la acción pública. También en el debate sobre nuevas formas de crecimiento económico y empleo, que comienza a reconocer en este sector una realidad de la primera importancia.¹¹

Las lecturas políticas del “tercer sector”, en cambio, requieren apoyarse en otro tipo de conceptualizaciones, ya que asocian éste con objetivos sustantivos, como la defensa de derechos, involucración de hombres de negocios en estrategias de desarrollo local, autoorganización comunitaria, rol activo en la arena internacional globalizada, por mencionar algunos.¹² Así lo reconocen parcialmente los autores de *Descubriendo el Tercer Sector en Argentina* cuando señalan que las organizaciones informales –que no cuantifican- y las entidades que producen “servicios intangibles” -las menores en número y peso económico- realizan una “contribución a la construcción de ciudadanía y al desarrollo

¹¹ Es la perspectiva de *Jeremy Rifkin en El Fin del Trabajo*. (Paidós, 1996) En este texto demuestra que el tercer sector es un empleador creciente (el único) lo que lo vuelve económicamente relevante y anuncia que en el futuro seguirá aumentando su capacidad de brindar servicios, gracias a los recortes de los programas gubernamentales. Ver Cap. 17 Potenciación del Tercer Sector.

¹² Ver por ejemplo *Anthony Giddens: The role of the Third Sector in the Third Way*. En Focus, paper N° 2, september 1999.

sustentable (que) excede largamente su aporte en términos estrictamente económicos”. (p. 17)

El segundo estudio comentado, utiliza la noción de “organizaciones de la sociedad civil” (que es menos inclusivo que “sociedad civil”) “como un mecanismo colectivo que promueve la confianza, al tiempo que confiere legitimidad a la vida pública y sus instituciones” (PNUD/BID 2000, p. 20) Tiene mayor alcance que el de la U. John Hopkins en cuanto se aplica a realidades provinciales y avanza hacia determinar características de la estructura interna de la sociedad civil. Pero conceptualmente es menos riguroso, ya que denomina a ese relevamiento indistintamente “sociedad civil” y “capital social”, atribuyéndole por lo tanto un conjunto de características comunes que no se deducen directamente del trabajo de investigación.¹³ Algo similar ha ocurrido con el ya clásico libro de Robert Putnam, cuya fama se debe al interés suscitado en esferas políticas y en organismos como el Banco Mundial en el momento de su aparición.

Es posible establecer la hipótesis que en el marco de las llamadas “reformas de segunda generación”, en los países de América Latina, que apuntan al rediseño institucional, manteniendo un estado reducido, la posibilidad de fortalecer la capacidad de los ciudadanos por encarar los problemas que el sector público ha abandonado y hacerlo a bajo costo, resulta una perspectiva atractiva. Y en este punto coinciden quienes consideran que el “estado de bienestar” expropió la iniciativa individual y ciudadana, con quienes postulan una “tercera vía” que abandona en los hechos ese mismo “estado de bienestar”.¹⁴

La noción de “sociedad civil” reclama una formulación no formalista, sino que incluye elementos normativos en su definición, como plantea, entre otros, Alberto Olvera

¹³ . De hecho ello aparece como justificación político institucional de las instituciones multilaterales que auspiciaron el estudio y no en el texto de investigación propiamente tal, como se desprende de las palabras de la funcionaria del BID en el prólogo Janine Perfit: “Tales colaboraciones (de la Sociedad Civil con los gobiernos y los mercados), redes y confianzas constituyen la base del capital social. Juntos, el capital físico, humano, financiero y social, aumentan la capacidad productiva de la sociedad (...) El Índice de Desarrollo Sociedad Civil es una herramienta clave ya que, no sólo ha sido difícil establecer mediciones sobre la magnitud y el tamaño de ésta, sino que hemos enfrentado enormes dificultades en delimitar a las OSC. Tal búsqueda (...) ha derivado en innumerables clasificaciones no siempre productivas”. (P. 15) En la publicación del 2000 ya se ha omitido “capital social” del título del libro y en los textos institucionales que la prologan el “capital social” aparece sólo como uno de los procesos vinculados a la sociedad civil.

¹⁴ Entre los primeros: Ronald Reagan: “A medida que el gobierno se fue expandiendo, le cedimos las tareas que habían sido realizadas por las comunidades y los vecindarios” Citado por *Jeremy Rifkin*, op. cit. P. 294. También *Michael Novak: La Crisis de la Social Democracia*. En: Estudios Públicos, N° 74, Santiago de Chile, otoño 1999. Entre los segundos, notoriamente Anthony Giddens en op. cit. P. 2 y ss. y también en su respuesta a Michael Novak, *El Futuro del Estado Benefactor*, incluida en el mismo volumen de la revista Estudios Públicos.

Sobre la inclusión de la “sociedad civil” y el “capital social” en las agendas políticas de los organismos internacionales, ver *Diana Tussie (coord.): Los Organismos Internacionales frente a la Sociedad Civil: Las Agendas en Juego*. Documento presentado a la Primera Conferencia Regional Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en Los Andes y Cono Sur. Pontificia Universidad Católica de Lima, junio 1999. Durante su presentación en la 4ª Conferencia Internacional de la ISTR Kumi Naidoo, de CIVICUS, llamó la atención irónicamente acerca del hecho de que las unidades y oficinas “de ONG” en los organismos multilaterales, habían sido sustituidas por otras “de sociedad civil”. Veía en ello un cambio conceptual y nominal, pero no de procedimientos efectivos.

en la línea de Jean Cohen y Andrew Arato.¹⁵ Esto lo reconocen todos los estudios mencionados, sin embargo el problema está en las consecuencias que se extraen de esa afirmación.¹⁶ Si efectivamente existe una “tercera esfera de la sociedad” además de estado y mercado, entonces su caracterización no puede hacerse sólo a partir de consideraciones jurídicas, ni su función social entenderse sin relación a lo que ocurra con las instituciones sistémicas del mercado y el estado. Tampoco se obtendrá una adecuada caracterización de la misma, explorando solamente la pertenencia de las personas a organizaciones y grupos.

La noción de sociedad civil tiene características diferentes a las que aquí se han reseñado y reclama estrategias más complejas de investigación. “La sociedad civil tendría dos componentes principales: por un lado, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema (...) y el conjunto de los movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, así como vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados”.¹⁷ Es decir que la sociedad civil es más que la suma de las organizaciones y que la suma de organizaciones es algo diferente a la sociedad civil.

El debate en torno a esta noción de sociedad civil es eminentemente político y se divide principalmente entre quienes ven en ella el surgimiento de un nuevo poder que dará origen a un nuevo proyecto político superador del neoliberalismo, trascendiendo a la crisis de los socialismos contemporáneos y quienes la conciben como una “estrategia de democratización autolimitada que busca hacer compatible a largo plazo la lógica del mercado, las necesidades y estructuras del sistema político y las necesidades de la reproducción sociocultural”. (id. P. 21)¹⁸

Pero también se plantean problemas respecto de la utilización de la noción de “capital social” como sinónimo de sociedad civil. Una definición extensiva del capital social, que rescata los elementos comunes del mismo según varios autores, lo representa como la aptitud de los actores para asegurarse beneficios en virtud de la pertenencia a redes y otras estructuras sociales. Esa definición, no incluye, por cierto la dimensión normativa de los “valores cívicos”, sino sólo los beneficios individuales o grupales que se obtienen del “capital social”. Porque no todo el capital social puede utilizarse ampliando los beneficios individuales al mismo tiempo que el espacio público, como podría suponerse. También el capital social tiene su “lado oscuro”, al decir de Alejandro Portes. Se pone como ejemplo las mafias, poseedoras de lazos fuertes y confianza, pero carentes de espíritu cívico.

¹⁵ Ver los trabajos incluidos en *Alberto Olvera (coordinador): La Sociedad Civil. De la teoría a la realidad*. El Colegio de México, 1999.

¹⁶ “Comprender la acción de la Sociedad Civil requiere reconocer su rol como actor público, como esfera autónoma de la interacción social, orientado a la promoción del desarrollo humano sustentable, a la erradicación de la pobreza y a la construcción de una vida pública más saludable”. (PNUD/ BID 2000, p. 25)

¹⁷ Alberto Olvera: Introducción. En: *A. Olvera, op. cit.* P. 21

¹⁸ No corresponde tratar aquí la problemática planteada por los teóricos de “la sociedad civil como proyecto” que incluyen una amplia gama de posiciones políticas. Ver un ejemplo, en: *Gabriel Salazar: De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable*. En: *Proposiciones* N° 28. Santiago de Chile, 1998.

También el hecho de que la pertenencia a redes sociales fuertes puede constituir una traba para procesos de movilidad social y aprovechamiento de oportunidades, mientras una cierta mayor “libertad” sería más auspiciosa para la superación de la pobreza.¹⁹

Portes resume en cuatro las “consecuencias negativas del capital social: exclusión de los extraños, reclamos excesivos a los integrantes del grupo, restricciones a la libertad individual y normas niveladoras hacia abajo”.²⁰ Pero estas consecuencias son negativas o positivas según la posición relativa de los actores. Una red social estrecha y “entre iguales” puede dificultar a un grupo de pobladores santiaguinos romper el círculo de la pobreza, pero puede ser decisiva para que -en la misma ciudad- un grupo de migrantes peruanos ilegales sí lo haga. A los pobres pueden convenirle las “redes débiles”, en términos de Granovetter, pero los ricos parecen preferir las “redes fuertes” donde circulan y se reproducen los lazos familiares, los contactos laborales, la socialización común.²¹ En general esto quiere decir que asociarse entre “iguales” tiene beneficios o perjuicios según la ubicación que se tenga en la estructura social y no es positivo o negativo en sí mismo. Esta es otra limitación para considerar que la fortaleza asociativa equivale a capital social en un sentido positivo. En el estudio del PNUD sobre Chile, se descubre que el grupo socioeconómico alto es el único que posee alto capital social tanto formal como informal. (PNUD, 2000. P. 151).

También Portes llama la atención sobre la aplicación del concepto de “capital social”, originalmente surgido como atributo individual, a comunidades y naciones. Siendo posible esta aplicación, el autor señala que deben tomarse en cuenta múltiples precauciones para no obtener un resultado tautológico, lo que a su juicio sucede en parte con Putnam, al menos en cuanto a no considerar suficientemente explicaciones alternativas para las diferencias que observa en las ciudades italianas. (Portes, *op. cit.*, p.260 y ss.). La “cultura cívica” de una comunidad o su tradición organizativa, no disuelven las estructuras de desigualdad que puedan existir en su interior, incluidas las del capital social.

El rápido éxito de la noción de capital social sin duda ha tenido que ver más con requerimientos políticos e institucionales, que con un desarrollo sistemático del concepto, particularmente en el nivel social o comunitario. No es raro, pues representa la “energía social disponible” (Gabriel Salazar) en el momento en que coinciden tres fenómenos: a) la crisis de la acción social del estado, tanto en su vertiente europea de estado social de bienestar, como en la populista y “de compromiso” latinoamericana; b) la concentración del poder económico producto de la mundialización y c) la crisis de los sujetos sociales tradicionales (clases sociales). Por ello el “capital social” es así el gran objeto de disputa de

¹⁹ Vicente Espinoza ha aplicado esta idea al campo de la superación de la pobreza, a partir de una idea formulada inicialmente por Granovetter en 1974. Ver: *Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza: Un enfoque global de la pobreza y su superación*. Documentos de Trabajo N° 3, Santiago de Chile, 1999. Pp. 54 – 68.

²⁰ Alejandro Portes: *Capital Social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna*. En: J. Carpio e I. Novacovsky: *De Igual a Igual: El desafío del estado frente a los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires, 1999. P. 256

²¹ En determinadas coyunturas históricas, también las elites pueden requerir de “redes débiles”, que les permitan “ir al pueblo” y seguir reproduciéndose, insertándose en la sociedad de un modo diferente a la oligarquía tradicional, como lo muestra la trayectoria política de la “izquierda dorada” en Chile.

la intervención social. La ambigüedad del concepto permite ubicarlo tanto como nexo entre las redes sociales y las políticas públicas; como factor de cohesión y empoderamiento de la comunidad; pero también como un ámbito más de penetración del sistema económico.²²

El siguiente paso que dan las agencias internacionales interesadas en el capital social es hacia la “producción” o “crecimiento” del mismo. De acuerdo a Putnam ello no es posible. No se puede de inducir el capital social “desde fuera”, pues se forma de modo “autosustentado”, en relación a la identidad de los sujetos y en ciclos largos. Sin embargo la utilización predominante apunta a la reorientación de las políticas en las “reformas de segunda generación”, para la cual el concepto sirve. De allí la rapidez con que se transita hacia usos operacionales de un concepto teóricamente poco desarrollado. Ello es políticamente legítimo, pero insuficiente desde el ángulo analítico, sobre todo si no se toman en cuenta los eventuales efectos negativos de tal inducción.

El otro problema es la determinación del horizonte hacia el cual apunta la “construcción del capital social”, el llamado “scaling up”. En la versión más instrumentalista, se trata sólo de mejorar las competencias de los desfavorecidos para ingresar en mejores términos a la economía de mercado. Por eso reducen la subjetividad y las prácticas sociales a un “capital social” instrumental para obtener las otras formas de capital.²³ Para los teóricos del “proyecto histórico popular”, en cambio, el capital social no puede ser inducido “desde arriba”, ello sólo puede destruirlo o mantenerlo como “aprendizaje histórico” de “lo que pudo ser y no fue”. Permanece como una suerte de “proyecto histórico latente en la sociedad civil”. (*Salazar, op. cit.*, p. 165) De todas formas, en esta versión, subsiste inexplicado el paso de la “energía comunitaria” al “proyecto histórico”. Conceptualmente el problema es que, si bien el capital social es un concepto de dimensiones múltiples, no hay un vínculo directo entre confianza, reciprocidad, asociatividad y ciudadanía. “La ampliación de la ciudadanía no resulta de la confianza, sino de la capacidad de transformar en universal un principio de derecho particular de un grupo en general”. (*Jiménez y Rodríguez, op. cit.*, p. 40) Y eso conduce directamente a las mediaciones político institucionales, que se construyen en nombre del “interés general” y escapan del ámbito tanto del “capital social”, como de la “sociedad civil”.

Las precisiones conceptuales son el punto de partida para una necesaria reorientación de la investigación, de modo de analizar con mayor profundidad la estructura interna de la sociedad civil y sus vínculos con el contexto político y económico. Sólo así será posible interpretar adecuadamente los datos cuantitativos que en el tiempo reciente se han comenzado a producir acerca de esta realidad.

III

En esta sección examinamos las particularidades de las organizaciones de la sociedad civil en una muestra de seis comunas en Chile, cuya parte medular fue

²² En el discurso de las agencias multilaterales se observa una cierta ambigüedad en la “apuesta” por el capital social, que se expresa en el énfasis en la “legitimidad de las instituciones” que brindaría el capital social. Es perfectamente válido pensar que lo inverso también es verdad: muchas veces los movimientos sociales pugnan por el cambio de instituciones que considerarn excluyentes e ilegítimas.

²³ *Gustavo Jiménez y Mauricio Rodríguez: El FOSIS y el Capital Social*. Documento inédito, 1999. P. 38

incorporada en el texto del ya comentado Informe de Desarrollo Humano en Chile. (PNUD 2000, p. 153 - 172.) Aquí se enfocó el mundo de las organizaciones de la sociedad civil en territorios acotados, con el fin no sólo de cuantificarlas y describir sus pautas de acción, sino también determinar su potencial de operar como “capital social” de sus habitantes y las variables que en ello influyen. ¿En qué sentido la asociatividad puede ser un factor del capital social? ¿De qué variables depende que lo sea?

a) La diversidad interna de la sociedad civil

Se dividió las comunas en urbanas y rurales y según el dinamismo de la transformación económica que habían experimentado en los últimos años. La hipótesis inicial fue que las pautas de asociatividad diferirían grandemente. Efectivamente así fue, pero ¿cómo interpretar esas diferencias? Un primer contexto es el de una comuna rural tradicional, que resultó ser la poseedora de la mayor cantidad de asociaciones en relación a la cantidad de habitantes (209 cada 10 mil). Las comunas grandes (sobre 100 mil habitantes) tenían todas mayor cantidad, pero evidentemente mucho menor tasa en relación a su población.

La poca significación de la tasa de organizaciones por habitante se hizo evidente al comparar comunas urbanas con gran cantidad de organizaciones.²⁴ Mientras en una de ellas predomina una tradición asociativa que ha ido cambiando de instrumentos y formas de expresarse, en la otra se multiplican los grupos producto de los múltiples conflictos de una población de migrantes recientes. En una la cantidad es signo de fortaleza y en otra de debilidad. Mientras en varias comunas la asociatividad es múltiple, microlocal y está asociada estrechamente a los programas sociales del estado (que exigen “participación” para acceder a beneficios), en otras se trata de pautas asociativas autónomas de origen indígena tradicional o producto de la autoorganización poblacional de los años 60. La misma descripción cuantitativa oculta fenómenos muy diferentes y debe ser interpretada de acuerdo a otros elementos.

Incluso al comparar el mismo tipo de organizaciones en diferentes contextos, se constata su diversidad. Es el caso de las Juntas de Vecinos, un tipo de organización territorial creada a mediados de los sesenta y que ha sobrevivido hasta hoy, particularmente por ser la organización más reconocida por el municipio. Mientras en zonas rurales la Junta de Vecinos sigue cumpliendo un rol de articulador de la demanda (asistencial y de infraestructura) de las comunidades pobres; en otras comunas las Juntas y Comités de Vecinos se multiplican, porque representan los intereses de unidades vecinales cada vez menores o con problemáticas más específicas. Por eso en algunas partes llegan a existir hasta cinco Juntas de Vecinos por cada unidad territorial, lo que es signo de fragmentación y debilidad, mientras en otras se mantiene una sola organización para el territorio. Esta última situación en algunos lugares es signo de unidad social de los pobladores y en otros es signo de burocratismo, control caudillista y falta de participación de las bases.

También el tamaño de las asociaciones es extremadamente variable. En una muestra de 41 asociaciones diversas, en las seis comunas estudiadas, se encontró que el grupo más grande reunía a 400 participantes, mientras el más pequeño sólo contaba con 4 integrantes.

²⁴ Las comunas fueron: Cerro Navia (en Santiago), Curicó y Arica.

También hay diversidad al interior de las categorías organizacionales definidas. Ciertas categorías tienden a contener grupos pequeños, otras grupos intermedios y una está compuesta de grupos de gran tamaño (sobre 100 personas). Pero otras cuatro categorías de grupos tienen un tamaño variable, sin que se ajusten a una pauta común.

Más significación tiene el indagar en el tipo de personas que participan en los diferentes tipos de organizaciones y grupos. Mientras ciertos grupos tienden a ser netamente masculinos (sindicatos, grupos productivos, clubes deportivos y pandillas juveniles), otros lo son sólo de mujeres (casi todas las categorías los tienen). Pero solamente en algunos de ellos las mujeres asumen la representación y dirección, mientras en otros nutren “las bases” y los hombres las funciones directivas. Fenómenos similares ocurren con los grupos de edad: los jóvenes tienden a la organización informal (y por lo tanto no registrada en los estudios anteriores, e incluso subregistrada en el nuestro) y los adultos (especialmente hombres) a las formales. También hay situaciones en que todos los segmentos de edad participan en la misma organización (Junta de Vecinos) pero ello no depende de la naturaleza de la misma, sino de factores de contexto.²⁵

También las comparaciones de las organizaciones sindicales ofrece similares dificultades. Mientras en una comuna (Arica) de industrialización tradicional hay mayor cantidad de sindicatos y estos son mayoritariamente de empresa (que negocian colectivamente) y relativamente pequeños (según la pauta tradicional en Chile); en otra fuertemente modernizada (Curicó) estos son menos pero más grandes y hay más sindicatos de trabajadores independientes (no asociados a empresas y sin derecho a la negociación colectiva). El ámbito rural “moderno” carece de sindicatos, mientras el “tradicional” muestra el mayor porcentaje de sindicalización.

¿Cómo interpretar el potencial de participación de la asociatividad? Nuevamente encontramos la diversidad no capturada por la definición formal de los grupos. Los grupos “tradicionales” y reconocidos por la ley están concebidos como permanentes, pero están sometidos a dinámicas de participación muy variables, teniendo muchas veces problemas para renovar directivas y convocar a sus miembros, sobre todo los más grandes (Centros de Padres, Juntas de Vecinos). Los nuevos grupos, asociados a programas públicos son de carácter eminentemente temporal, la participación en ellos es alta, pero por períodos cortos, sea porque cumplido el objetivo inicial el grupo decae o porque el tiempo necesario para obtener un beneficio es muy largo y la motivación desciende. Los grupos de jóvenes, mucho más informales, muchas veces carecen de estructura orgánica, pero su participación es directa e intensa: se reúnen todas las noches por largas horas para desarrollar sus actividades y poseen una acentuada identidad grupal.

La gran diversidad asociativa registrada en la muestra de comunas relativiza también el alcance de las cuantificaciones globales que se presentan por país e incluso por regiones o provincias.

²⁵ En una localidad rural de la comuna de Santa Cruz toda una comunidad participa del Club del Adulto Mayor, independientemente de la edad. Mientras tanto, en la cercana Roma, muy similar en sus características, detectamos que el número total de participantes en organizaciones supera a la población mayor de 14 años, pues los miembros se repiten en diferentes grupos. Nuevamente un mismo fenómeno social da origen a dos tipos de asociatividad formalmente muy diferentes.

b) Fortalezas y debilidades de la sociedad civil

Habiendo revisado la diversidad interna de la asociatividad local, queda por fin el principal problema que hemos planteado: ¿cómo interpretar su significación y “peso social”? De acuerdo a los elementos que hemos relevado, creemos que ello no puede hacerse a partir de la cuantificación y el perfil jurídico de las asociaciones. Más bien obliga a interrogar otro tipo de factores que inciden tanto en la conformación de la sociedad civil organizada como del alcance de su acción. El primero de ellos se refiere a la “densidad” de la trama asociativa, expresada en los vínculos que existen entre los grupos y de éstos con la comunidad a la que pertenecen. Luego revisamos factores de contexto: el impacto de la transformación socioeconómica, la relación de las asociaciones civiles con el estado y la institucionalidad.

En cuanto a los vínculos internos se encontró una densa trama organizativa - expresada en la gran cantidad y diversidad de grupos existentes- pero no estructurada internamente: sus vínculos intergrupos son pocos y débiles y no se expresan en relaciones de cooperación estables. Más fuerte es la tendencia a articularse con determinadas instituciones públicas, particularmente aquellas que ofrecen recursos o proyectos a los grupos. También en algunos casos se participa de redes de segundo o tercer nivel, en las cuales frecuentemente hay una institución que la patrocina (Iglesia, Municipio).

De acuerdo a lo anterior puede afirmarse que subsiste en las comunas estudiadas la tendencia de importantes segmentos de la población (principalmente de sectores populares) a “organizarse”: sea para resolver problemas emergentes o ante la convocatoria de alguna institución pública o privada que facilita las condiciones para hacerlo. Esta tendencia se verifica cuando existen condiciones de estabilidad de la comunidad que le permiten “acumular experiencia” asociativa, aún a pesar de los fracasos, escasez de logros materiales y períodos de debilidad organizativa. Por ello es relativamente más fuerte en contextos relativamente aislados y de poco dinamismo (Petorca), así como también en una comunidad que surgió del esfuerzo colectivo y conserva una memoria activa del mismo (Cerro Navia).

Poco menos de la mitad de los grupos encuestados participa en algún tipo de redes. La mitad de los grupos mantiene relaciones con otros, aunque sea de modo esporádico y puntual, mientras la otra mitad actúan solos.

Interrogados acerca de cómo caracterizan los grupos a su comunidad y que piensan que ocurriría si las instancias asociativas desaparecieran, se encuentran visiones compartidas. La comunidad es vista en primer término en torno a dos calificativos relacionados entre sí: “amigable” y “solidaria” en alto grado, opinión que se comparte en las localidades consideradas. Una segunda característica, que aparece en un grado menor es “esforzada” y “emprendedora”. También la comunidad aparece como “desvalida” en el caso de las comunas vinculadas a la ruralidad. ¿Qué pasaría si no existiesen los grupos y organizaciones? En tres de las localidades se considera que en primer término disminuiría la solidaridad y la amistad al interior de las comunidades, mientras que en dos de ellas se señala que lo que disminuiría sería el esfuerzo y la capacidad de emprender. También se

considera que la comunidad se volvería aún más indiferente, pasiva y conservadora de lo que ya es.

La asociatividad local aparece como un tejido social de alcances limitados, pero altamente valorado por sus participantes como factor de unificación y fortalecimiento de la comunidad y de obtención de algunos logros de mejoramiento de la calidad de vida; pero no incidente en cuanto a controlar o transformar el contexto en que la comunidad se desenvuelve. La “productividad” de la acción asociativa se revela limitada, de cara a las condiciones “duras” de desarrollo de la comunidad.

El contexto institucional más relevante es el de la acción estatal. La asociatividad local predominante aparece vinculada de diferentes formas a la acción estatal, especialmente el municipio y los programas sociales. El financiamiento de los grupos proviene de modo muy significativo de fuentes estatales, el reconocimiento legal requiere del concurso de las autoridades, la dinámica de los grupos fluctúa según las oportunidades de acceso a programas y recursos estatales, etc. No encontramos desarrollos asociativos equivalentes de tipo autónomo o desligados de la acción estatal. De tal modo que las iniciativas que el estado toma y las modalidades que utiliza son decisivas en la evolución y características de la realidad asociativa. No se ha generado hasta ahora un contexto adecuado para un desarrollo más autónomo en los diversos ámbitos (reconocimiento legal, financiamiento, acceso a recursos y programas).

Por otra parte, la acción del estado no se ha puesto como objetivo el fortalecimiento del “capital social” de las comunidades pobres donde interviene. Más bien sus objetivos han sido de ampliar la base de infraestructura social y producir mejoras en la calidad de vida, a través de proyectos de corta duración a los que se accede a través de concursos. Los análisis de esas estrategias revelan que ellas no fortalecen la asociatividad, sino que la funcionalizan para canalizar sus políticas y programas.²⁶

El otro contexto relevante es la acelerada transformación socioeconómica del país durante los últimos quince años, factor decisivo para la conformación de las pautas asociativas de la comunidad. El cambio socioeconómico se revela importante al constatar que aquellos sectores que han protagonizado cambios más rápidos y profundos son los que muestran una menor asociatividad respecto de los menos transformados.

La hipótesis anterior encontró asidero en tres situaciones diferentes examinadas en el estudio: los trabajadores temporeros y temporeras de la fruta, los jóvenes migrantes del campo a la ciudad y los nuevos sectores medios urbanos. Si bien los efectos de la modernización económica son muy distintos en cada uno de los tres casos, un elemento tienen en común: su asociatividad es precaria.

En el caso de los temporeros y temporeras, diversos factores inciden en anular casi por completo la asociatividad: regulaciones legales de la actividad laboral que dificultan y hacen inútil formar un sindicato; migraciones funcionales o permanentes; tiempos de trabajo cortos y esporádicos; sobreoferta de mano de obra, falta de alternativas laborales y

²⁶ G. Jiménez y M. Rodríguez, *op. cit.*

bajos ingresos del trabajo; falta de acceso a protección laboral, previsional y de salud; régimen de trabajo a destajo; actitud empresarial anti organización sindical; falta de apoyo estatal para organizarse, fiscalizar su trabajo y realizar labores comunitarias. De hecho no encontramos ejemplos de asociatividad autónoma o cooperativa para lograr mejores condiciones laborales. Aparentemente la flexibilidad de los tratos y la diversidad de intereses de los distintos segmentos de trabajadores es tan grande que ello resulta enormemente difícil. El sindicalismo campesino está al margen de esta realidad, pues se organiza en torno a los trabajadores permanentes (contratados), cuyo número, diversidad y condiciones de trabajo difieren enormemente de los temporeros y temporeras.

En el caso de los jóvenes migrantes del sector rural a la periferia de una ciudad intermedia como Curicó, se encuentra una pauta asociativa similar a las pandillas juveniles de tantas ciudades. Conflicto con los adultos y con la autoridad policial; falta de “lugar” (físico y simbólico) en la comunidad; falta de fuentes laborales estables; déficit de los programas municipales para atender las demandas de una población reciente; son todos rasgos que presenta la asociatividad en ese contexto, cuyos rasgos son netamente informales. Los problemas de desintegración social han aumentado, así como también el tráfico y consumo de drogas.

En el caso de los sectores medios “emergentes” de una comuna grande como La Florida, su surgimiento está asociado al crecimiento económico y el aumento de ingresos; a la dinámica del capital inmobiliario y la gestión de políticas masivas de subsidio a la construcción de viviendas. Las expectativas de movilidad social se concretaron en la construcción y habitación del barrio (las “villas”) y sufrió un refuerzo simbólico y material con la construcción de un gran centro comercial (el Mall) en 1990.

El mall generó tanto un lugar de encuentro, como un “centro” material y simbólico para una comuna heterogénea, de crecimiento no planificado y acelerado. Desde el punto de vista simbólico es percibido como el instrumento que “trae la modernidad” a la comuna, vinculándola con la realidad internacional, especialmente en lo que a consumo se refiere. Reemplaza algunas funciones de la plaza tradicional, ya que reúne en su interior la inmensa heterogeneidad social que constituye la comuna, pero lo hace a través de una materialidad diferente (el consumo). Es una institución de provisión múltiple: bienes, servicios (indirectamente, atrayendo a instituciones públicas y privadas) y símbolos adecuados a las clases medias emergentes. Estas funciones no son ajenas a su lógica comercial propia: necesita atraer diversa y masivamente. Pero también desarrolla una estrategia de posicionamiento a partir de la idea de “plaza moderna” con arraigo local.

Por sus características el mall no fortalece la asociatividad (con la excepción de un Club de 80 mil socios destinado a los clientes de mayores ingresos), ni constituye “espacio cívico”. Genera un tipo de sociabilidad propia: el paseo, el vitrineo, el encuentro (el ver y ser visto) y el consumo. Es una institución esencialmente proveedora de condiciones para vincular esta sociabilidad con el consumo de bienes.²⁷

²⁷ El mall recibe dos millones y medio de visitas al mes, 60% de las cuales se concretan en consumo.

Los distintos ejemplos revisados indican que la de expansión de los mecanismos de mercado, del modo como ésta se ha dado en Chile, genera efectos diferenciales según el contexto en que se produzcan. La flexibilización de los mercados laborales y la acelerada dinámica de cambio en el sector rural ha tenido como consecuencia una marcada tendencia a la desintegración social, expresada nítidamente en las pautas de la asociatividad: casi inexistentes entre los temporeros de la fruta y defensiva entre los jóvenes marginales de la ciudad. En el caso de los sectores medios emergentes también decae la tendencia asociativa y surgen propuestas para el desarrollo de una sociabilidad no asociativa desde el propio mercado. Esas propuestas sólo reemplazan parcialmente las funciones de la acción asociativa, dejando un vasto campo sin cubrir.

IV

Los estudios empíricos sobre la sociedad civil han avanzado en la línea de cuantificar y caracterizar su estructura y dinámica y han establecido una asociación entre esta realidad y el concepto de capital social. Hemos mostrado que no es posible seguir avanzando en esa dirección si no se establecen con mayor claridad algunos presupuestos conceptuales, ya que se trata de conceptos que tienen acepciones muy diferentes.

Hasta ahora los intereses institucionales tras las iniciativas de reforma del estado han tendido a predominar por sobre una discusión conceptual adecuada con respecto a la sociedad civil y el capital social. Ello redundo en un privilegio de la investigación aplicada en función de rediseño de políticas, por sobre la construcción conceptual. Es necesario fortalecer la reflexión desde instancias académicas independientes, que incorporen estas temáticas en sus actividades. Como enfoque se requiere elaborar mejor la heterogeneidad de la vida asociativa en América Latina y discutir su evolución histórica en diferentes contextos nacionales, regionales, étnicos, etc. Ello debiera anteceder a los estudios comparativos que se basan en conceptos y metodologías homogeneizadoras.

La conceptualización del “tercer sector”, que ha tenido una importante difusión, sólo tiene una aplicación clara en terreno económico, sin que pueda resolver preguntas esenciales sobre la significación del universo denominado de ese modo. Resulta inadecuado homologar “tercer sector” con “sociedad civil”. Los cambios en la economía y el estado van haciendo más difusos los contornos entre “los sectores” tal cual estos han sido formulados.

Resulta especialmente relevante considerar las relaciones entre la “modernización económica” según el modelo neoliberal predominante y sus impactos sobre la formación y desarrollo de la sociedad civil. Si bien es posible que en determinados contextos surjan “nuevos actores” (fundaciones empresariales, empresas sociales, redes globales y otras) el rasgo más fuerte que puede observarse en la investigación empírica es la disolución de las bases de la asociatividad tradicional, sin reemplazo por otras. Incluso cuando se plantea la hipótesis de un “desplazamiento” desde el “capital social formal” al “informal”, no existen estudios previos acerca de la fuerza de ese capital informal, pero es plausible la hipótesis de que ese también era mucho mayor en contextos de menor impacto de las relaciones de mercado sobre la vida social. Es decir que la tendencia apunta a una disminución neta de la fuerza de las asociaciones, aunque quedaría una “reserva” de “espíritu cívico” informal.

También el contexto institucional es clave para entender la significación y peso que pueden tener las múltiples formas asociativas que existen. En todas las investigaciones se enfatiza el rol relevante del estado como financista, impulsor e influencia sobre la sociedad civil “realmente existente”. Ese estado fue “protector” en la etapa anterior al neoliberalismo. Actualmente sigue interviniendo, por la vía de fondos de inversión social, el clientelismo político y otros instrumentos, pero su intervención es radicalmente diferente, pues apunta principalmente a hacer viables las políticas focalizadas en sectores pobres. En el caso chileno esto ha tomado la forma del “pequeño proyecto” de infraestructura social, sin apuntar a la consolidación del capital social (ni formal ni informal) existente. El marco normativo que fija el estado no ha evolucionado en un sentido de fortalecer a la sociedad civil, por lo que es también un condicionante importante de estudiar.

La introducción del concepto de “capital social” ha significado un interesante énfasis en las variables no económicas de la vida social, aunque bajo una conceptualización “traducible” para los economistas. El principal impacto de este concepto ha sido su rápida aceptación en círculos políticos y de la cooperación internacional, pues proporciona un instrumento fácilmente aplicable para la reorientación de políticas. Sin embargo la consideración del capital social como un subproducto de la sociedad civil, e incluso como su sinónimo, no aparece avalada por la investigación actual.

El estudio de la sociedad civil “desde abajo”, en contextos particulares es hoy una necesidad, frente al desarrollo de estudios comparativos y diseños metodológicos de pretensión amplia, que aplican una conceptualización sumamente restringida o simplemente inadecuada a contextos particulares. Es necesario desarrollar más los instrumentos de recolección de información de modo de trazar un perfil realista de las características de la sociedad civil en cada uno de esos contextos.

El concepto de sociedad civil es multidimensional y su delimitación supone criterios normativos aceptados (por alguna comunidad de alguna naturaleza). De tal modo que la orientación de los estudios descriptivos debe tomar en cuenta esa realidad y desarrollar indicadores complejos, que no necesariamente tendrán comportamientos sincrónicos entre sí. Al mismo tiempo, estos indicadores no deben referirse sólo al campo de “las organizaciones de la sociedad civil”, sino también a las dimensiones del contexto que determinan las características y significación de éstas.²⁸

La investigación latinoamericana sobre sociedad civil ha hecho importantes avances en el último tiempo, tanto en el terreno teórico como empírico. Sin embargo ambos esfuerzos aparecen separados uno de otro, pues los estudios empíricos están asumiendo de

²⁸ Actualmente CIVICUS está desarrollando un proyecto comparativo denominado Civil Society Index, que se basa en una conceptualización que intenta compatibilizar la especificidad de cada país, con los requerimientos de un proyecto comparativo. Su base es el llamado “Diamante de la Sociedad Civil”, compuesto por cuatro dimensiones no necesariamente relacionadas entre sí: estructura, valores, espacio político/legal e impacto. Cada dimensión tiene su campo de referencia central y da cuenta de un aspecto específico. En su conjunto busca trazar un perfil de la sociedad civil en un país determinado, que no se limita a las organizaciones existentes. Podría ser un proyecto que avance en la dirección que hemos estado proponiendo. Ver: *Helmut Anheier: The CIVICUS Civil Society Diamond. Summary*. Mimeo, London, 2000.

modo poco elaborado conceptos provenientes principalmente del mundo anglosajón, sin someterlos a un escrutinio adecuado a la evolución histórica de nuestra región. Tanto la crisis del estado populista latinoamericano y su relación con los grupos sociales, como la imposición de modelos económicos neoliberales (mercados abiertos, concentrados, economías desreguladas) están contextualizando la emergencia de la sociedad civil y produciendo profundos cambios en la región. La posibilidad de que esta categoría constituya un factor relevante de la vida social latinoamericana depende en gran medida de su autonomía relativa frente a las determinaciones que imponen estos dos procesos globales. El estudio de la sociedad civil no puede ni debe eludirlos.