Capital social y compromiso cívico en México

RENÉ MILLÁN

FIORELLA MANCINI

En 1993 Robert Putnam publicó *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy,* como resultado de un estudio que evaluaba el desarrollo de la reforma que las regiones italianas habían iniciado en los años setenta. La reforma se orientó a fortalecer la representación política de las regiones y administrativamente las posibilitó para asumir funciones que se encontraban a cargo del gobierno central (por ejemplo, la ejecución del gasto público en áreas como salud o educación). Dado que después de dos décadas los resultados en las regiones eran notablemente dispares, Putnam se preguntó por qué algunos gobiernos locales arrojaban mejores resultados en términos de eficiencia, atención a la población y aprecio ciudadano; por qué, en definitiva, algunos gobiernos tenían un mejor *desempeño democrático* que otros.

Formuló entonces tres respuestas.

La primera postuló que, mientras mejor fuese el *desempeño institucional* de un gobierno, mejor sería su desempeño democrático. La segunda precisó que la intensidad del *compromiso cívico* era la variable más consistente para explicar el desempeño institucional. Lo relevante de esa tesis fue que el desempeño institucional no encontrase su principal explicación, como podría esperarse, ni en los indicadores económicos ni en los diseños institucionales. La cuestión fue entonces determinar qué factores estaban asociados con la intensidad de ese compromiso cívico. La última respuesta fue, como se sabe, el *capital social.*

En este esquema analítico, como se aprecia, el desempeño institucional aparece como variable dependiente, en particular, del compromiso cívico y éste, a su vez, del capital social. En esta línea de preocupación que vincula los tres elementos y en ese mismo orden de influencia, se presentan los primeros resultados de una encuesta realizada en dos municipios durante 2004.[1]

Observar el capital social

Para Putnam, el capital social muestra características específicas de la comunidad o la organización social. Entre ellas las más importantes son la confianza, las normas de reciprocidad y las redes, en tanto que indican niveles de asociación. Lo específico de estas características es que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad porque facilitan acciones coordinadas. En otros términos, el capital social –por la confianza, reciprocidad y conectividad social que supone– aumenta y agiliza las posibilidades de cooperación espontánea entre los individuos o entre los agentes en general (por ejemplo, políticos). Al incrementarse la cooperación se haría más eficiente el desempeño de una comunidad.

Para mostrar el comportamiento de los componentes del capital social se han seleccionado dos municipios a partir de dos dimensiones: una conformada por los valores en el índice de desarrollo humano y por el nivel de marginación, y la otra definida por el nivel de participación electoral. Genéricamente, entendemos a la primera como un indicador del desempeño social de los gobiernos y a la última como un indicador relativo de compromiso cívico. Si bien esas dimensiones no se identifican con los indicadores de Putnam en sentido estricto, podemos asumir que no existiría bienestar en la población con un bajo desempeño institucional y, que al no ser obligatorio votar en México, el sufragio puede ser tomado como responsabilidad cívica del ciudadano. Los municipios seleccionados son los siguientes: el caso A (Monterrey) tiene más alta calificación en términos de desempeño social y participación electoral, y el caso B (Chilpancingo) muestra valores más bajos en ambas dimensiones.

En línea con Putnam, se podría esperar que en el caso A se encontraran altos niveles de confianza en la

comunidad en general, un pulcro ejercicio de las normas de reciprocidad y un alto nivel de participación en asociaciones cívicas; en el caso B se esperarían más bajos niveles en cada uno de los componentes del capital social. En ambos casos habría una relación directamente proporcional entre los componentes de capital social y nuestros indicadores de desempeño y compromiso cívico (uno en sentido positivo y otro en sentido negativo). Usaremos el contraste entre los casos A y B, por lo que las afirmaciones están basadas en una dimensión comparativa.

Comportamiento de los componentes del capital social

Los componentes del capital social se comportan de la siguiente manera para cada uno de los casos. La confianza la hemos considerado en tres referentes: confianza en los conciudadanos (dimensión política), confianza en la gente (dimensión societal) y confianza en los vecinos (dimensión territorial). Mientras que en el caso B, 53% de la población considera que "la gente es confiable", sólo 32% avala la misma consideración en el caso A. Tendríamos entonces un primer resultado sorprendente, porque la confianza en su dimensión societal es más alta en el caso con los indicadores más bajos. Sin embargo, es notable que la confianza en los conciudadanos y los vecinos sea comparativamente más alta, precisamente en el caso A (12% de diferencia en ambas dimensiones). La confianza en el "ciudadano" y el "vecino" presuponen un marco institucional de referencia y de acción (Estado-nación, municipio, colonia) mientras que la confianza asociada con "la gente" aparece como un concepto más difuso y menos delimitado institucional y políticamente. Por ello adquiere un sentido más intimista e inmediato, pero también más alejado de una representación del espacio público como posible modulante de relaciones interpersonales. Se trata de una confianza concretada frente al igual, de alto sentido comunitario.

La reciprocidad fue medida a través de la pregunta "¿usted cree que en esta ciudad las personas se tratan como iguales?" La respuesta es impactante. Contrariamente a lo esperado, el resultado arroja un bajo nivel de reciprocidad en ambos casos: 71% de la población en el caso A y 61% del caso B entienden que no son tratados como iguales. Este solo dato induce a pensar en contextos de relaciones muy jerarquizadas, poco horizontales. Pareciera que la interacción interpersonal no escapa a la jerarquía social, laboral o política. El dato es aún más contrastante, ya que 36% se siente tratado como igual en el caso B y sólo 27% en el A. Como ocurre con la confianza social, tendríamos aquí un contrasentido: un mayor nivel de reciprocidad en contextos sociales con valores menores en los indicadores de desarrollo humano y más altos niveles de marginación. Parecería constatarse entonces una correlación inversa entre comunidad y desarrollo. En esta línea se podría llegar pronto al siguiente razonamiento: mientras menos desempeño social hay, más fuerte es la comunidad y por ello, mayor es la reciprocidad.

Sin embargo, existen calidades diversas de reciprocidad. Por ejemplo, la pregunta "¿alguna vez ha notado que la gente se comporta como si usted fuera una persona deshonesta o poco confiable?", arroja valores distintos: mientras que en el caso B, 34% responde afirmativamente, sólo 30% lo hace en A. En un cuadro, para ambos casos, de bajísima reciprocidad, la diferencia entre ellos podría explicarse porque la primera pregunta se refiere a la reciprocidad establecida de conformidad con relaciones interpersonales concretas, particulares, de orden horizontal o jerárquico que estaría indicando un trato diferencial con respecto a los derechos. La segunda pregunta, en cambio, se refiere a una especie de intercambio difuso de confianza: alude a la disposición de adelantar "un crédito" de confiabilidad, sin garantía inmediata, y por ello a una reciprocidad generalizada, impersonal. Son los términos de ese intercambio los que establecen el nivel de reciprocidad. La diferencia podría explicarse por la capacidad para mantener actitudes y valores institucionalizados más allá de las relaciones interpersonales.

Cuando se toman en cuenta diversas asociaciones civiles (como clubes deportivos, asociaciones de vecinos, grupos de autoayuda, etc., sin considerar agrupaciones religiosas, partidos políticos y sindicatos), se obtienen los siguientes resultados. El menor nivel de asociatividad formal se encuentra en el caso A, ya que sólo 16% de las personas participa en al menos una asociación cívica. Nos encontramos con una aparente contradicción, ya que el nivel más alto de asociatividad (37.7%) corresponde al caso B, que muestra el nivel más bajo de

participación electoral y menor bienestar. Participar en asociaciones cívicas es, desde la perspectiva del capital social de Putman, muy importante porque configura una base para el compromiso cívico: allí, como quería Tocqueville, se aprende a preocuparse por el interés común, a construir decisiones sobre lo que conviene a todos; en definitiva, a colaborar. Al mismo tiempo, el resultado indicaría también una relación más consistente entre asociatividad formal y bajo desempeño social. Lo que el dato parece sugerir es que, en contextos más deprimidos, habría más interés por asociarse cívicamente dado el carácter socialmente precario del ambiente.

La relación anterior parece confirmarse cuando se pregunta sobre la motivación para participar. Si consideramos las variables "beneficiar a la comunidad" y "ayudar a los demás", tenemos que, en el caso B, 50% se moviliza, en primer lugar, por esas razones, mientras que en el otro caso sólo lo hace 41%. En principio, existiría una mayor motivación pública y de interés común en contextos de menor desempeño social. Además, las motivaciones aludidas implican una especie de "altruismo" personal: por ejemplo, las personas motivadas por *el mejoramiento de sus propias condiciones de vida* alcanzan casi 20% en el caso de mayor desempeño y sólo 10% en el caso B. La idea de que a mayor marginalidad social corresponden más solidaridad y menos interés personal parecería constatarse.

Sin embargo, si en vez de la motivación se toma en cuenta el beneficio concreto obtenido por la participación, se llega a resultados más matizados. Éstos han sido clasificados en tres dimensiones, en términos de líneas de "ganancia" o "retribución": *aprender a organizar personas* (liderazgo/autoridad), *trabajar con los demás* (cooperación) y *conocer gente que lo pueda ayudar* (interés personal). En general, ambos casos, A y B, muestran que participar en asociaciones cívicas genera beneficios considerables en las tres dimensiones (más de 70% de los participantes así lo entienden).

No obstante que se mantienen las líneas de retribución muy semejantes en las dos primeras dimensiones (liderazgo-cooperación), se abre entre ambos casos una diferencia de más de 10% en la dimensión "conocer personas que me pueden ayudar". Asociarse es percibido como beneficioso en ambos contextos, pero en el caso B pareciera incrementarse un uso de la asociación como red para intercambios y beneficios particularizados. Este dato sobre el interés personal en la participación contrasta con esa "motivación pública" señalada arriba. Al parecer, y previsiblemente por su carácter comunitario y su nivel de marginación, hay menos propensión a admitir socialmente "el interés personal", lo que supone un alto sentido normativo o de influencia de las externalidades. El beneficio se acepta como una consecuencia, pero no como motivación. El resultado es que se concilia menos equilibradamente el interés personal con el público (el *free-rider* tiene más presencia en ese caso).

Observar el compromiso cívico

En un contexto de compromiso cívico, el mantenimiento de una alta motivación por el bien común debería corresponder con un alto porcentaje de participación electoral, de interés por los asuntos públicos y también con ejercicios más o menos sostenidos de cooperación para atender problemas comunes. No obstante, para el caso B, la relación entre participación y asociatividad cívica no se da con la intensidad supuesta, al menos compa-

Cuadro 1. Grado de asociatividad, motivación y beneficios concretos
Fuente: Elaboración propia, Encas, 2004.

	Caso A (%)	Caso B (%)
Participa en al menos una asociación cívica	16.4	37.7
Motivación:		
Beneficiar a la comunidad/ ayudar a los demás	41.7	48.8
Mejorar mis condiciones de vida	18.2	9.7
Beneficios concretos:		
Liderazgo/ autoridad	73.8	76.4
Cooperación	76.7	79.2
Interés personal	71.0	81.8

Cuadro 2. Tipos de asociatividad
Fuente: Elaboración propia, Encas, 2004.

	Caso A (%)	Caso B (%)
Organización con otros para campaña política	4.6	20.7
Participación en partidos políticos	1.6	5.9
Participación en movimientos sociales	0.3	4.2
Participación en asociación de vecinos	3.7	12.1

rativamente. Para algunas interpretaciones, se podría aducir que la relativamente baja participación electoral expresa desconfianza en los canales políticos, pero no necesariamente ausencia de compromiso cívico. La participación buscaría canales confiables ante la falta de un buen funcionamiento democrático. Sin embargo, los datos parecen sostener que se trata más bien de una específica forma en que se "ejercita" el compromiso cívico y la calidad del quehacer político.

Sólo 5%, por ejemplo, de los ciudadanos en el caso A, pese a tener una actividad electoral más activa, se ha organizado para participar en una campaña política. En contraste, 20% lo ha hecho en el caso B pese a que sus ciudadanos votan menos comparativamente. Del mismo modo, 6% de este caso reporta haber pertenecido a un partido político en el último año; 4% a algún movimiento social y 12% a alguna asociación de vecinos. En el caso A, las proporciones son las siguientes: 2% de pertenencia partidaria, 0.3% de pertenencia a movimientos y 4% de pertenencia a asociaciones de vecinos. Como se aprecia, el caso B cuenta con una sociedad más organizada, más agregada en torno a asociaciones políticas y civiles. No obstante, 44% de los ciudadanos en el caso A manifiesta tener interés por los asuntos políticos mientras que en el caso B sólo lo tiene 33%. Se tiene así más participación social, más agregación colectiva, pero relativamente menos interés ciudadano por los asuntos públicos en el caso B. El dato, ilustrativo en sí mismo, encuentra otras correspondencias: sólo 30% de los ciudadanos del caso B considera que las "acciones de gobierno" influyen algo o mucho en sus vidas. En el caso A lo estima, en cambio, 51 por ciento.

Cuadro 3. Compromiso cívico e influencia del desempeño institucional
Fuente: Elaboración propia, Encas, 2004.

	Caso A (%)	Caso B (%)
Interés en los asuntos políticos	44.2	33
Influencia de las acciones de gobierno en la satisfacción personal	51.4	29.5

En definitiva, los datos sugieren que se establece, para el caso B, una relativa asimetría entre alta asociación y participación, de un lado, y baja intensidad en el compromiso cívico, de otro. Esa asimetría podría obedecer a que el compromiso cívico se ve afectado en tanto que se realiza en un contexto de mayor control social y político, con una participación estimulada por organizaciones e instituciones que refuerzan ese control y que incentivan la participación para que se oriente más bien por reciprocidades particulares, por intercambios de orden clientelar o corporativo. Esa débil intensidad del compromiso cívico tiende a coincidir con gobiernos de baja eficiencia o desempeño institucional, de escasa atención ciudadana, como sostiene Putnam. Cuando ello ocurre, las gestiones políticas, la solicitud de servicios, tienden también a realizarse de forma más personalizada, conducidas de forma especial, fuera de procedimientos regulares y establecidos. Pero por eso mismo, el ejercicio de la presión pública, de forma organizada o agregada, es más constante. Control político, personalización y presión pública pueden establecer un vínculo singular.

De los ciudadanos del caso B, 30% se ha organizado con otros, en el último año, para solicitar la intervención directa de algún político o funcionario en la atención de un problema; en el caso A, lo han hecho sólo 5%. Si se toma en cuenta la iniciativa individual, es decir, la solicitud de intervención a título personal, el dato es el siguiente: 18% de los ciudadanos para el caso B y sólo 4% en el A; 13% en el primero, y sólo 2% en el segundo, se ha organizado, en el último año, para participar en una manifestación. No obstante esa mayor participación, 27% de los ciudadanos entiende que su gobierno local considera algo o mucho la opinión de los habitantes, lo que contrasta con 45% del caso A. Los

Cuadro 4. Compromiso cívico en función de ámbitos políticos y percepción de desempeño institucional
Fuente: Elaboración propia, Encas, 2004.

	Caso A (%)	Caso B (%)
Organización con otros para pedir la intervención de un político	5.2	29.8
Pedido personal de intervención a un político	4	18
Organización con otros para acudir a manifestaciones	2.2	12.6
El gobierno tiene en cuenta la opinión de la gente	45.4	26.9

primeros se atribuyen menos influencia en tanto ciudadanos, a pesar de su mayor participación.

Si el compromiso cívico se lleva al ámbito territorial parece presentarse la misma asimetría que se expresa en el ámbito político. Recordemos que, en el caso B, 12% de los entrevistados participa en alguna asociación vecinal, frente a 4% del otro caso (cuadro 2). No obstante ese mayor nivel de asociación del caso B, contrasta el hecho de que 53% confía algo o mucho en sus vecinos frente a 65% en el contexto de menor asociación. También resulta relevante que, no obstante el desnivel de asociatividad, 17% considera que los vecinos tienen mucha influencia para mejorar la colonia en el caso B, mientras que 23% así lo entiende en el A. Al mismo tiempo, es interesante cómo se regulan las relaciones entre vecinos desde el compromiso cívico. Por ejemplo, mientras que en el caso A, 25% considera muy probable que los vecinos intervinieran si algunos jóvenes pintaran bardas en su colonia, sólo lo cree 12% en el caso B. Los entrevistados de este contexto también muestran, frente al otro, una diferencia ilustrativa en cuanto al manejo del conflicto con los vecinos. Al tener un problema con éstos, 30% no haría nada, dejaría pasar el asunto, mientras que tendría esa misma actitud sólo 18% del caso A. Éstos, además, recurrirían en mayor proporción a la autoridad (12% en el caso A y 8% en el caso B).

Cuadro 5. Control de ambiente y resolución de conflictos

Fuente: Elaboración propia, Encas, 2004.

	Caso A (%)	Caso B (%)
Influencia de los vecinos para mejorar la colonia	23.2	17.1
Probabilidad de acción de los vecinos en casos de que estén pintarrajeando las bardas de la colonia	25.3	12.2
No haría nada en caso de conflicto	18.4	30.2
Acudiría a la autoridad en caso de conflicto	12.3	7.8

Reconsiderar el capital social y el compromiso cívico

Aunque los datos registrados no nos permiten postular de manera "fuerte" una conclusión ni parcial ni definitiva, sí nos marcan algunas advertencias. La más clara de todas es que no es posible, para los casos que estudiamos, establecer una relación automática y directa entre capital social y compromiso cívico. Desde luego, hay otros factores –aquí no explorados, como el tipo de lazos y puentes que regulan las relaciones interpersonales y la asociatividad– que podrían modular esa afirmación. Sin embargo, si nos atenemos al comportamiento de los componentes del capital social, bajo variables simples como las utilizadas, no se confirma que su mera presencia eleve la intensidad del compromiso cívico. Las proporciones entre los componentes tienden a ser ligeramente más altas en el caso B. De cualquier manera, parece presentarse de forma más consistente el vínculo entre desempeño social y compromiso cívico que entre aquél y capital social.

Lo que los datos sugieren –en el nivel de registro que hemos hecho– es que el capital social, pese a su más alto sentido comunitario y asociativo para el caso B, no concuerda con una mayor eficiencia del gobierno. No obstante que se aprecia una mayor coordinación de acciones, también es cierto que sus ciudadanos se perciben más disminuidos, al menos en cuanto a su capacidad de influencia en el ordenamiento general y político. Es plausible suponer, en consecuencia, que si bien el capital social es indispensable para coordinar acciones y facilitar la cooperación, su eficacia colectiva está modulada por el compromiso cívico. Éste, en efecto, no parece comportarse como dependiente del capital social, sino de sus propios niveles de institucionalización.

Subrayamos esta línea de interpretación porque lo que muestra el contraste entre los casos es que la forma en que las asociaciones intervienen y las instituciones están presentes afecta de manera fundamental la forma en que puede utilizarse el capital social. Por ello, se podría decir que, en efecto, los contextos institucionales modulan las posibilidades del capital social, por lo menos en su influencia en el mejor desempeño democrático de los gobiernos.

1 La encuesta, de 3 214 casos fue realizada en el marco del proyecto *Capital social, incertidumbre y desempeño social*, financiado por el Conacyt y por el PAPIIT de la UNAM. La primera parte de este proyecto fue realizada en colaboración con la doctora Sara Gordon.