



# Inventario, trayectoria y semiótica del capital social en Paraguay (2002-2013)

## *Inventory, course and semiotics of social capital in Paraguay (2002-2013)*

José Carlos Rodríguez\*

\*Doctor en Sociolingüística; Investigación para el Desarrollo; Asunción, Paraguay;  
email: [jrodriguez@desarrollo.edu.py](mailto:jrodriguez@desarrollo.edu.py)

Recibido: 13/05/17; Aceptado: 20/06/17

### RESUMEN

Este trabajo investiga lo que caracteriza al capital social en Paraguay. Toma como referencia un reciente inventario de capital social (CS) publicado por Investigación para el Desarrollo. El capital social en general se define por la confianza mutua, el respeto a las normas y por la existencia de vínculos que forman las redes sociales. Tiene el efecto de fomentar la democracia y apoyar el desarrollo económico. En nuestro país el CS es mayor en las zonas rurales. Su aumento puede ser visto como el uso efectivo de las formas cívicas que habían sido simuladas durante el pasado autoritario. Sin embargo, la confianza, el empoderamiento, la información y el pluralismo siguen siendo muy bajos. Por lo cual, no hay áreas contiguas con tradiciones estables. Estas características pueden tener que ver con la fragilidad de la sociedad civil en Paraguay, los cambios drásticos en el asentamiento territorial acompañados de cambios económicos y sociales, así como la novedad de las instituciones republicanas, especialmente a nivel local. Existen nuevas formas de urbanización y de ruralidad. La democratización es nueva y no está suficientemente arraigada en el país. Los procesos de descentralización y reubicación no han dado lugar a una geografía de capital social definida.

**PALABRAS CLAVE:** territorios, ciudadanía, sociedad civil, redes sociales, desarrollo

### ABSTRACT

This paper investigates what characterizes social capital in Paraguay. It take as reference a recent SC inventory published by ID. Social capital in general is defined by mutual trust, respect for norms and the existence of links that form social networks. It has the effect of promoting democracy and supporting economic development. In our country, SC is higher in rural areas. Its increase can be seen as the effective use of civic forms that had been simulated during the authoritarian past. Trust, empowerment, information and pluralism remain very low. There are no contiguous areas with stable traditions. These characteristics may have to do with the fragility of civil society in Paraguay, drastic changes in territorial settlement and also with economic and social changes, as well as the novelty of republican institutions, especially at the local level. There are new forms of urbanization and of rural society. Democratization is new and not sufficiently entrenched. The processes of decentralization and relocation have not given rise to a geography of defined social capital.

**KEY WORDS:** territories, citizenship, civil society, social networks, development

## INTRODUCCIÓN

El capital social, según Bourdieu (1983), Coleman (1987) y Fukuyama (2003) es la capacidad de acción colectiva de una sociedad o grupo social. Tiene como componentes la confianza mutua, el respeto a las normas y la existencia de vínculos que conforman redes sociales, entre los individuos, entre los grupos e instituciones similares y/o entre diferentes niveles jerárquicos de una sociedad. La expresión *capital social* (CS) es una metáfora, (Arriagada, s. f.; Atria, Siles, Arriagada, Robison, y Whiteford, 2003; Saiz, y Jiménez, 2015) que, --como toda metáfora-- realiza desplazamientos en el sentido de las expresiones. La expresión “capital social” podría parafrasearse como: “Aquellos aspectos de la sociedad que se corresponden, son favorables, compatibles y tan beneficiosos a la sociedad como lo es el capital”. En el mismo sentido se habla de capital humano, natural o cultural.

Putnam (1994) usó el concepto de capital social en un estudio que privilegiaba el método histórico que buscaba dar cuenta del motivo por el cual funcionaba mejor el norte que el sur de Italia, en términos del crecimiento económico y de la calidad de la democracia. Su ambición era complementar la teoría del desarrollo económico y la teoría de las instituciones políticas con una teoría de la sociedad civil. Como se trataba del mismo país, se suponía que las instituciones políticas eran comunes, así como el sistema económico. La diferencia entre ambas zonas radicaba en la sociedad civil: en cómo se configuraban las instituciones que no eran ni las políticas ni las económicas.

Posteriormente, el concepto de CS ha sido utilizado a escala mundial para explicar el mayor o menor éxito de los programas de desarrollo de agencias nacionales y multinacionales. El Banco Mundial formó un grupo de capital social. Otras instituciones también estudiaron el tema. Se elaboraron estudios sobre diferentes situaciones y con diferentes enfoques. La generalización del uso del concepto de CS, en relación al punto de partida de Putman, requirió varios ajustes. Cambios en el objeto, el dominio, los plazos temporales y los métodos de estudio. El concepto de CS ha sido usado para evaluar programas *locales* en la búsqueda de resultados en el *corto plazo*. Interesaban estos lapsos cortos, que es el tiempo de los programas de las agencias de desarrollo; interesaba lo micro-social, porque los proyectos de colaboración están frecuentemente focalizados en el dominio local, e interesaba, finalmente, métodos empíricos, basados en *encuestas*.

Investigación para el Desarrollo (ID) se interesó en hacer un *inventario* del capital social “nacional” (Rodríguez, Peralta y Villalba, 2014) usando encuestas propias y, sobre todo, aquellas Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del 2002 y del 2008 de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) que midieron al CS. También se analizó una Encuesta Nacional de Gobernabilidad del 2008, realizada por el Parlamento Nacional, que tenía indicadores de capital social. El ID realizó mediciones de CS en 2008 y en el 2013. Había datos para evaluar las situaciones y las tendencias del CS.

## MATERIALES Y MÉTODOS

La mejor forma para hacer un inventario de capital social fue tomar como unidades de análisis a grupos de municipios, clúster que fueron identificados en base a la consideración conjunta de numerosas dimensiones pertinentes (PNUD e ID, 2003). Este procedimiento era más robusto que tomar como unidad de análisis a los departamentos, ya que, dentro de ellos hay variaciones muy grandes, y también mejor que tomar como unidad de análisis a cada municipio, porque sobre muchos de ellos no había suficiente información desagregada. Fueron identificados 10 grupos de municipios; se llamará *parangón* al municipio más típico de cada grupo o clúster. Los cinco grupos de municipios con predominio urbano identificados fueron (1º) la Capital,

*Asunción* que conformaba un grupo singular, un “grupo” de un solo elemento; (2º) El segundo grupo de municipios urbanos formado por las 6 ciudades líderes, que tienen destaque histórico, político y económico, cuyo parangón es *Ciudad del Este*; (3º) Otro formado por 9 Ciudades similares entre sí fueron llamadas enclavadas, ciudades integradas a ciudades mayores, cuyo parangón o caso más típico es *Hernandarias*; (4º) El cuarto está conformado por 19 municipios urbanos, cuyo parangón es *Villarrica*, conforman un grupo de ciudades con diversificación política, productiva y cultural; (5º) El quinto incluye 4 municipios urbanos que tenían poca diversificación. En algunos casos asiento del gobierno departamental, tenían una economía tradicional; su parangón es *Caacupé*.

Otros grupos de municipios predominantemente rurales, tenían diversos tipos y grados de ruralidad. Los cinco grupos de municipios rurales identificados fueron: (6º) El grupo de 13 municipios rurales agroexportadores (de granos), con numerosa inmigración reciente, cuyo PIB per cápita era el mayor del país, su parangón es *Fram*; (7º) Otro grupo, de 30 municipios poco integrados, muchos de ellos asentados en la frontera, tenía una población heterogénea, donde conviven poblaciones de ingresos y tradiciones culturales muy distintas, su parangón es *Trinidad*; (8º) El grupo formado por 24 municipios *rurales* tradicionales, con población mayoritaria y numerosa de agricultura campesina familiar y alto grado de ruralidad (94%) y de pobreza, cuyo parangón es *Repatriación*; (9º) Otros 34 municipios rurales fueron nombrados como de “cultura liberal”. Muy pequeños, rurales, pobres, en su historia reciente habían votado masivamente al partido Liberal, su parangón es *General Morínigo*; y, finalmente; (10º) Hay 66 municipios que agrupamos con el nombre de “cultura colorada”, también muy pequeños y rurales, electores del partido Colorado, cuyo parangón es *Ybycuí*. Estos 10 grupos fueron las unidades de análisis del CS.

El capital social fue medido a través de *dimensiones* con fundamento teórico y sobre las cuales había información en las bases de datos ya disponibles o que fueron incorporadas en nuestras encuestas: (1) Información sobre el gobierno; (2) Participación en asociaciones; (3) Pertenencia a Redes; (4) Confianza; (5) Empoderamiento y liderazgo; (6) Ciudadanía y cultura cívica; (7) Acción colectiva; y (8) Buen gobierno. En la literatura académica estos indicadores miden variables sobre las cuales varios autores tienen consenso, como Coleman (1987), Bourdieu (1983), Fukuyama (2003) y Putman (1994). Fueron asimismo usados por organizaciones multinacionales como FAO, CEPAL, Banco Mundial y el BID. Con estos indicadores se construyó un *Índice de Capital Social* (ICS). El ICS tiene dimensiones diferentes, pero permite formar una cifra única; es agregable, por sujeto, por municipio y para cada grupo de Municipios (Serrano, C., Alarcón, A., & Tassara, G., 2006).

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### DISCONTINUIDAD Y FALTA DE CONTIGÜIDAD

Estudiando los tres momentos en que había evaluaciones, 2002, 2008 y 2013, y haciendo un ordenamiento, encontramos inesperados. Los niveles relativos de capital social entre los grupos de municipios no se mantuvieron a través del tiempo. Así *Asunción*, que estaba en 7º lugar (sobre 10) en el 2002, se ubicó en el 9º lugar en el 2008 y en el 2º lugar en el 2013. Los municipios pequeños de cultura colorada, parangón *Ybycuí*, que estaban en el 5º lugar en el 2002, pasaron a estar en el 1º lugar en el 2013. Los municipios *rurales* tomados en conjunto o agregados, que estaban en el rango 5º en 2002, pasaron al 3º lugar en el 2008 y al 4º en el 2013. Los municipios *urbanos* en esas fechas tuvieron promedios equiparables al rango 5º, 6º y 7º. El capital social se incrementó más en los municipios rurales que en los urbanos (Tabla 1).

**Tabla 1. Ranking de los Grupos Municipales. Paraguay. Años 2002, 2008, 2013**

Grupos	Paragones	Ranking de CS		
		2002	2008	2013
1	Asunción	7º	9º	2º
2	Ciudad del Este	9º	8º	7º
3	Hernandarias	1º	7º	6º
4	Villarrica	2º	3º	10º
5	Caacupé	SD*	5º	9º
6	Fram	3º	SD*	4º
7	Trinidad	6º	4º	8º
8	Repatriación	8º	1º	5º
9	Morínigo	4º	2º	3º
10	Ybycuí	5º	6º	1º

\*Los números están dados en números ordinales. Para algunas fechas no hay suficientes datos (SD).  
Fuente: Elaboración propia con datos a partir de la EPH.

Esta constatación contradice las previsiones teóricas del CS, tal como Putman había establecido para el largo plazo y para un país con poblamiento milenar. Él había encontrado que el norte de Italia tenía y mantenía mayor capital social que el sur desde el renacimiento. No encontramos una continuidad similar en Paraguay. En el corto plazo, eso no se verifica entre diversos grupos de distritos, en un país con enormes transformaciones en el asentamiento territorial, como es nuestro país.<sup>1</sup>

Pero estos datos imprevistos para la teoría, son compatibles con otros datos locales. En ese tiempo había decrecido la desigualdad en las zonas rurales con más velocidad que en las zonas urbanas, lo que es un indicador de aumento de capital social. Se habían fortalecido núcleos poblacionales que, o no preexistían o que carecían de dinámicas de crecimiento. De un sólo centro urbano, que era Asunción y su periferia, hoy existen por menos de tres núcleos urbanos. El de la capital, el de Ciudad del Este y el de Encarnación, a los cuales puede agregarse el triángulo urbano Villarrica – Oviedo – ciudad de Caaguazú así como un corredor Concepción – Pedro Juan Caballero. Las *continuidades* son sobrepasadas por las *discontinuidades*.

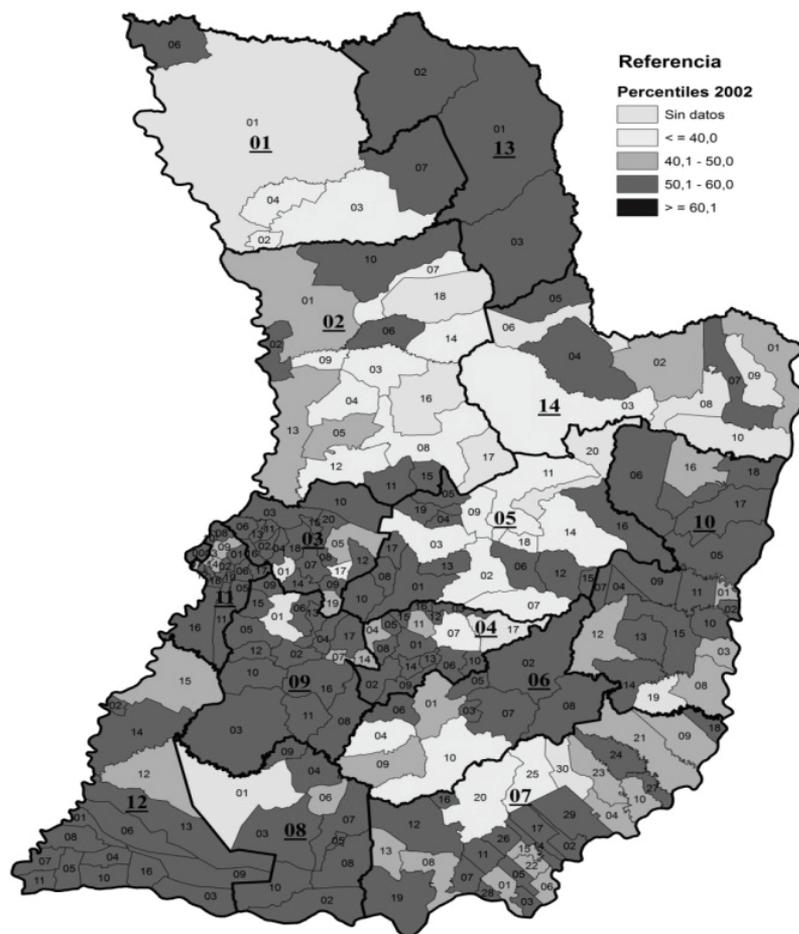
Hay una tendencia hacia la homogeneización de las poblaciones. Ello está asociado al uso generalizado de medios de transporte privado (moto) y la comunicación personal (celulares) que rompieron con el aislamiento rural secular preexistente. Hay mayor diversificación productiva, con una “urbanización” del campo, a través del desarrollo de caminos, electricidad, provisión servicios y re-localización de las instituciones (educativas, de salud, financieras). Pero, también hay nuevas tendencias y formas de segregación social.

Otra inconsistencia con la tradición del concepto del CS es la inexistencia de zonas homogéneas y contiguas. En el CS no encontramos continuidad espacial; sino, una piel de tigre o archipiélago. No hay zonas compactas y amplias con capital social. Hay corredores, donde los municipios con más capital social forman franjas en medio de cunetas con menor capital social (Figura 1).

No hay una geografía del capital social similar al “norte” y al “*mezzogiorno*”, o sur italiano. Sin embargo, hay polos y ejes. Los ejes están formados por las carreteras y los ríos que

1 El Chaco hasta la guerra de 1932-36 era todavía territorio indígena. El 60% de la mitad de la región Oriental era selva, inhabitada o poblada por pueblos guaraníes antes de la llamada “marcha hacia el este”, iniciada a mitad del siglo XX. La economía granjera “*farmer*”, iniciada con la inmigración brasilera proviene de la construcción de Itaipú (años 70) y de la edificación de Ciudad del Este (años 60), sólo tiene algunas decenas de años.

Figura 1. El valor del capital social ocupa áreas discontinuas en Paraguay\*



Fuente: Elaboración propia. \*Más oscuro es mayor valor en capital social.

permiten mayor movilidad de las personas. Los polos metropolitanos y los emprendimientos hidroeléctricos (Itaipú, Yacretá, Acaray) crearon áreas de influencia y de aceleración del turismo, del poblamiento y de los tráficos del comercio y la población. Las tierras sin estos polos, o alejadas de estos ejes --exceptuando aquellas poblaciones de frontera, que se comunican entre sí desde el exterior-- constituyen un “interior” rural o urbano con menor capital social que las que están más conectadas<sup>2</sup>. Esa fragmentación cívica indica una ciudadanía y unas colectividades todavía en formación, con gobiernos locales con poco peso y en regiones adonde aún no se han consolidado formas propias y estables de civismo y de CS.

Estas “anomalías” no pueden ser caracterizadas como excepciones, sino como características del desarrollo territorial del país. Junto al proceso de institucionalización, con sus carencias seculares (campo – ciudad; latifundios – minifundios; indígenas - paraguayos), hay también nuevos fenómenos de desinstitucionalización y nuevos déficit de cohesión social generado por nuevas tensiones espaciales. Por ejemplo, el uso y la permanencia de la tierra en manos de la agricultura familiar campesina —que había sido incentivada por las políticas de reforma agraria— ante la expansión de los agro-negocios que están alentados por la globalización y las políticas neoliberales.

2 No disponíamos datos sobre el Chaco, donde vive el 3% de la población.

## Diversidad de componentes

Otro resultado, sobre el cual hay menos tradición teórica, es el peso de cada componente que conforma el complejo que llamamos capital social. En los grupos municipales del Paraguay no hay perfiles uniformes. Comparado Asunción, la capital, con el promedio de los municipios cuyo parangón es Villarrica, vemos que tienen el mismo capital social en total: 11 (Tabla 2). Pero, no tienen el mismo perfil de componentes. Esa diversidad es conformativa: la *cohesión*, importante en el clúster de Villarrica, no tiene el mismo peso en Asunción. La *confianza en el vecino* y en las *instituciones*, que conforma al capital social en Asunción, no lo hace en el grupo de municipios de Villarrica, donde esos elementos no tienen una incidencia significativa.

Lo mismo podría decirse de la comparación entre el grupo cuyos parangones son Hernandarias, Caacupé y Repatriación. La misma “cantidad” de CS se apoya en diferentes perfiles de elementos. No hay *isomorfismo*.

## De las cifras al sentido

La interpretación es un problema mayor en la medición de los elementos integrantes del CS. Más cuando se la realiza a través de formularios con respuestas individuales, ya que, el CS es un fenómeno colectivo. La ambigüedad fue estudiada en el caso del capital social *negativo* (Portes, A. y Landholt, P., 1996). Hay casos en los cuales la cohesión, la confianza, la acción colectiva vienen a asociadas a asociaciones ilegales, fanatismos, delincuencia, xenofobias, provincialismos y diferentes tipos de vínculos endogámicos.

Podemos sin embargo considerar esta ambigüedad de sentidos y de cantidades no como un problema. Sino como una clave heurística. El análisis de los perfiles del CS en una población nos dice mucho sobre su sentido.

**Tabla 2. Inventario del Capital Social en la encuesta en Paraguay del ID 2013\***

Parangones del grupo/	Asunción	Ciudad del Este	Hernandarias	Villarrica	Caacupé	Fram	Trinidad	Repatriación	Morínigo	Ybycuí
Voto real	2	-	1	2	1	2	1	1	1	2
Ayuda	-	2	2	2	2	-	2	2	-	1
Redes	-	-	2	-	2	2	-	2	1	2
Cohesión	-	2	-	2	1	1	1	-	2	1
Creencia cívica	2	2	-	1	-	1	2	2	-	-
Participación	1	-	-	-	2	2	2	1	2	-
Gestión	-	-	-	2	2	2	-	-	2	2
Apoyo al sistema	-	1	1	1	-	-	-	2	2	-
Petición	1	1	2	-	-	-	-	1	-	1
Confianza en vecino	2	-	-	-	-	2	-	-	1	1
Acción colectiva	1	-	2	-	-	-	-	-	-	2
Confianza en instituciones	2	-	1	-	-	-	-	-	-	2
Pluralismo	-	-	-	-	1	1	1	1	-	-
Democracia grupal	-	-	1	-	-	-	-	-	2	1
Confianza	-	-	-	1	1	-	1	-	-	-
Empoderamiento	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-
Confianza en sistema	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Información	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>15</b>

**Fuente:** elaboración propia. \*Valores: 2= alto capital social, 1= bajo capital social, -= no significativo. Marginales inferior: suma de valores registrados dividido los valores máximos posibles de la escala.

**Figura 2. Morfología del Capital Social, Paraguay (2013)**



**Fuente:** Elaboración propia. \* Los porcentajes son los valores totales de los grupos de municipios, divididos por el máximo posible, que sería máximo de CS.

### Mayores valores de CS

Paraguay tiene la tradición de simular las formas de la democracia. Incluso durante las dictaduras del Paraguay siempre se hacían elecciones, siempre se votaba, incluso cuando no se elegía<sup>3</sup>. Aunque se violaban los derechos, las Constituciones Nacionales prohibían la dictadura y proclamaba los derechos humanos. La acumulación del capital social tiene en Paraguay que ver con cambio del empleo de esas *formas* democráticas, que se usaban para efectuar lo contrario de aquello que proclamaban, como es el caso del voto manipulado y el populismo en lugar de las políticas sociales, o el Estado de Sitio que suspendía las libertades previamente proclamadas. Los índices más altos de CS tienen lugar en “voto real” y en “ayuda” (Tabla 2 y Figura 2).

Quizás por lo antedicho, el elemento que más contribuye al capital social, sea el *voto real*, en contra el voto *inducido*, simulado y, en su forma más general lo que se opone a la democracia simulada: la compra - venta de votos y apoyo subalterno, que acompaña a la historia del país. El poder hacía votar a su base clientelista y le retribuía con favores. El *voto real* es aquel que tiene lugar por iniciativa del elector, no influido por el operador del partido. En el mismo nivel de aporte al CS está la ayuda (mutua). En la teoría de CS, la ayuda es la solidaridad micro social. Pero, en la observación, puede ser también una forma particularista de apoyo asimétrico que sustituye la justicia social por un asistencialismo discriminatorio; que incentiva la sujeción de los más débiles a los más fuertes y omite la superación de las diferencias injustas. Se asume que acá la *ayuda* es la que contribuye al CS, la que supera las formas negativas.

Las *redes* (de vínculos) han sido usualmente consideradas como un rasgo primordial de capital social. Su contrario es el individualismo hostil con los demás, y socialmente desvalido. En general, en Paraguay la ruralidad pobre es más social y tiene más redes; no siempre estables, pero si frecuentes. Este impulso constituye capital social. Cooperativas, comités de pequeños

<sup>3</sup> En países vecinos, como Brasil, Argentina, Uruguay o Chile, los gobiernos autoritarios no simulaban, simplemente cancelaban las elecciones.

productores agrícolas, asociaciones de los grandes criadores de ganado. Estas redes rurales se están modernizando. El impulso se fortalece, aún en el caso de ciertas redes vecinales y personales que sacan vitalidad al proceso de formación de CS; redes partidarias clientelistas o de religiosidad tradicional que no aportan al CS. En los hechos registrados, el capital social se opone tanto a la pulverización social como al colectivismo sumiso que obstruya la autonomía ciudadana. Putnam distinguió la pertenencia a redes que no suponían civismo, o sea las redes verticales, de la pertenencia a las redes horizontales, que si implican capital social. La pertenencia a cierta forma de asociación religiosa y partidaria puede significar la salida del individualismo aislacionista y la entrada en vínculos de sujeción que son opuestos a lo previo, pero que tampoco conforman CS.

En términos cuantitativos, tienen un mismo peso la *Cohesión*, las *Creencias cívicas* (creencia en la propia capacidad de auto-determinar el curso de la vida social local), la *Participación* en actividades voluntarias y el goce de buen gobierno o *Gestión*. Única variable que no está incluida en las encuestas, sino tomada de entrevistas realizadas por una institución colega, el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo, CIRDI (Midamos, 2008).

La *cohesión social* es propia del CS en sociedades modernas y democráticas. Pero también es propia de la sociedad tradicional, endogámica y xenofóbica. Cuando la cohesión es del tipo *bonding* (relación personal) pero sin *bridging* (puente con otros grupos) ni *linking* (vínculos con otros niveles); o, cuando estos puentes y lazos se realizan a través de relaciones asimétricas de subalternidad, la cohesión no indica capital social (Woolcock 2000). La cohesión social puede ser solo la resignación y el conformismo ante situaciones asimétricas y desventajosas que impiden formas de cohesión social más inclusivas y ventajosas.

La *creencia cívica*, es la esperanza ciudadana en que, con su propio esfuerzo, se pueden realizar fines individuales y colectivos. Mejorar las situaciones. Su efecto, en general, resulta positivo. Pero no deja de tener sombras. Cuando se trata de una sociedad con poca ambición, esta "creencia cívica" a veces conforma una cultura de pobreza y de pretensiones inconducentes. Una sociedad de la complacencia con la desventura, con satisfacciones ilusorias. De todos modos, muchas personas declaran ser actores de sus vidas privadas y colectivas, lo cual es una palanca de cambio.

### Los menores valores de capital social

Este conjunto de variables mencionadas son los elementos integrantes del Capital Social, en términos observados. Prosiguiendo la lectura de esa morfología, no ya por lo que abunda, sino por aquello que falta, vemos que el mayor déficit de capital social está dado por la *Información sobre el gobierno* y, en general, sobre lo público. La información es un rasgo cognitivo, pero tiene un trasfondo político, social y de actitudes. Lo que más caracteriza al déficit de CS es la ceguera sociopolítica que aparece como falta de *información*. Los niveles de educación formal de la ciudadanía media son bajos. Pero no está ahí el centro, ni constituye el 'cetro' del problema.

El saber de la gente común había sido desalentado y reprimido por el régimen autoritario<sup>4</sup>. Opinar había sido considerado como impertinencia para la gente 'de a pie'. La expectativa oficial dirigida a la persona común había sido la resignación y el hacerse el tonto (ñembo tavy, en leguaje nativo coloquial). El correlato del acto cognitivo expresado en el: 'yo no sé nada'; fue la posición o actitud de: 'yo no me meto, no me comprometo'.

4 La dictadura no sólo reprimió la acción política sino la vida literaria. Fue paradigmático el exilio de Roa Bastos, mayor representante de las letras paraguayas. Las músicas, los graffitis o las biblias en guaraní fueron consideradas 'evidencias' para la detención arbitraria (CVJ, 2008).

En el espacio público las mujeres, los indígenas, los pobres, los campesinos, los trabajadores debían callarse, salvo cuando se tratara de su vida privada y cotidiana. En el tiempo autoritario, un pobre leyendo la biblia, mencionando leyes, refiriéndose a derechos, aludiendo a políticas públicas, mencionando estadísticas, reivindicando formas propias de pensar, o presentando puntos de vista, había sido visto como subversivo o impertinente; porque el emisor y el intérprete de los textos canónicos (religiosos, jurídicos, políticos, morales, culturales), eran aquellos con autoridad en las instituciones, titulares del poder y del prestigio social. La gente común debía ser receptora y crédula, no emisora ni portadora del discurso público.

La *confianza* en su conjunto es baja, y no funciona en forma unitaria, sino que se desagrega. Hay diversas confianzas que se mueven con cierta autonomía. En lo que menos se confía es en el sistema democrático, un poco más se confía en forma indefinida, algo más en las instituciones y todavía más en el vecino. Esto apunta a localismo y a particularismos. La confianza en el vecino tiene más lugar en el mundo rural que en el urbano. Ella podría estar modernizándose. El incremento del CS transita la misma senda. Y algo similar tiene lugar con el *pluralismo*. Estos son factores del capital social cuyo stock es muy bajo.

Con la *petición* hay ambigüedad, pero esta es menor. Donde hay petición a las autoridades, hay una cierta confianza en el gobierno, cierta conciencia de derechos, o sea, más ciudadanía. Lo contrario presenta a un gobierno ajeno a la gente, lejano, y una ciudadanía sin impulso ni autoafirmación. La petición a las autoridades normalmente acompañó al desarrollo del capital social, pero su ocurrencia es baja. El *apoyo al sistema* democrático es ambiguo. Hay apoyos acrílicos al gobierno, simplemente 'a las autoridades' sean democráticas o no democráticas. El apoyo al sistema es en parte apoyo al caudillo o pertenencia tradicional, no programática. Se ha apoyado a la dictadura más de lo que ahora se reivindica la democracia<sup>5</sup>. Todavía es mayoritaria la gente que está dispuesta a renunciar a derechos o aceptar que se desmantelen las instituciones que los garantizan, si eso lleva a un alivio económico o social circunstancial.

Con la buena *gestión* hay también un comportamiento inestable. Los municipios grandes y ricos son demasiado importantes para que el poder central les permita bastante auto-determinación, ya que son plazas de litigios nacionales. Los vecindarios tienen ahí menos poder. Los juegos locales están muy influidos por fuerzas exógenas, y sus dirigentes locales son correas de transmisión de las directivas nacionales partidarias<sup>6</sup>. En pequeños municipios hay más libertad, porque ellos importan menos. En la teoría, un buen gobierno debería asociarse a mayor capital social. Eso puede verse en municipios rurales pequeños, con más puntos en capital social y con mejor gestión.

## CONCLUSIONES

El capital social como stock intangible, aunque indirectamente mensurable, es bajo en Paraguay; es mayor en el mundo rural que en el urbano, aunque demográficamente el país sea mayoritariamente urbano. La dinámica de ruralización del capital social es nueva. El capital social es mayor en aquellos lugares donde las imposturas del clientelismo disminuyen; donde se vota y se elige y en donde las ayudas, las redes y la cohesión tienen un valor positivo y no negativo. En contrapartida, hay déficit en los valores más propios del capital social: confianza, pluralismo, empoderamiento, acción colectiva e información.

5 En relación a otros países, el apoyo a la dictadura fue mayor. Y según Latino Barómetro el apoyo a la democracia en Paraguay sigue siendo bajo (2016:11).

6 El mayor partido del Paraguay (la ANR, partido colorado) con 2 millones de afiliados (sobre un total de 3,5 de electores) apoyó para presidente de la república al general Andrés Rodríguez, que había derrocado a Alfredo Stroessner. O sea, a aquel que el partido colorado había apoyado durante 35 años. Luego apoyó la presidencia de Juan Carlos Wasmosy, que, según todos los indicios, había perdido las elecciones internas del partido contra el caudillo Luis María Argaña. También apoyó a la presidencia de Luis A. González Machi, que no había sido votado, y la de Raúl Cubas un empresario, que no era dirigente del partido colorado.

Lo más específico es que no hay un capital social estabilizado y arraigado en una geografía propia, con identidades colectivas regionales, sino que se trata de un proceso cambiante. Posiblemente propio de una sociedad civil aun gelatinosa y no solo de la heterogeneidad. Porque el “capital social está ciertamente lejos de ser homogéneo”.

La falta de estabilidad puede entenderse como resultado de una sociedad precedentemente autoritaria, con un democracia nueva y vacilante, con desigualdades agudas y con pocas políticas de protección social; con fuerte cambio demográfico, con poblamientos y despoblamientos acelerados; con un proceso de urbanización y de tránsito de formas arcaicas de asentamiento hacia nuevas ruralidades y a nuevas formas de urbanización, en algún caso precarias, vinculadas a ejes, a mercados y a focos de crecimiento, más que a identidades, comunidades o políticas públicas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arriagada, I. (s. f.) “Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto”. En *CEPAL - SERIE Seminarios y conferencias*. N° 31. Recuperado de: [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/13428/panel1\\_sps31.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/13428/panel1_sps31.pdf)
- Atria, R., Siles, M., Arriagada, I., Robison, L., Whiteford, S. (2003) “Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma”, En *CEPAL*. Italia. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/2324-capital-social-y-reduccion-de-la-pobreza-en-america-latina-y-el-caribe-en-busca>
- Bourdieu, P. (1983), “Forms of capital”, in J. C. Richards (ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, págs. (214-260). Greenwood Press, New York.
- Pereyra, C. (1988) Gramsci: Estado y sociedad civil, Cuadernos políticos, número 54/55, México, D.F., editorial Era, mayo-diciembre de 1988, Págs. (52-60).
- Coleman, J. C. (1987). “Norms as Social Capital: The Economic Method Applied Outside. The Field of Economics”. Paragon House Publishers, New York
- Comisión de Verdad y Justicia. (CVJ). (2008) Informe final (Conclusiones y Recomendaciones), Recuperado de: [http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/paraguay/Informe\\_Comision\\_Verdad\\_y\\_Justicia\\_Paraguay\\_Conclusiones\\_y\\_Recomendaciones.pdf](http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/paraguay/Informe_Comision_Verdad_y_Justicia_Paraguay_Conclusiones_y_Recomendaciones.pdf)
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (DGEEC). (2002) *Encuesta de Hogares*. Secretaría Técnica de Planificación, Paraguay.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (DGEEC) (2008) *Encuesta de Hogares*. Secretaría Técnica de Planificación, Paraguay.
- Fukuyama, F. (2003). “Capital Social y Desarrollo: La Agenda venidera”, en *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma CEPAL* (págs. 33 - 48). Chile
- Latinobarómetro. (2016). *Informe 2016*. Recuperado de: <http://governanza.udg.mx/sites/default/files/Latinobar%C3%B3metro.pdf>
- Midamos. (2008). Recuperado de <http://www.midamos.org.py/mediciones.php>. Asunción
- Portes, A. y Landholt, P. (1996) “The Downside of Social Capital”, *The American Prospect*, N° 26, mayo, (págs. 18-21).

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Instituto Desarrollo (ID). (2003) Atlas INDH\_2003, Banco de Datos del Atlas de Desarrollo Humano. Asunción.
- Putnam, R., Leonardi, R., & Nanetti, R. (1994). Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton University Press.
- Putnam, R. (2001). "Social capital: Measurement and consequences". Canadian Journal of Policy Research, 2(1), (41-51). Disponible en: <http://www.oecd.org/innovation/research/1825848.pdf>
- (1995). "Bowling Alone: America's declining social capital". Journal of democracy, N° 6, (págs. 65-78).
- Rodríguez, J., Peralta, N., Villalba, R. (2014), Territorio y Ciudadanía, Articulación y fragmentación del Capital social en el Paraguay, un inventario. Servilibro. Asunción.
- Saiz, J. E., & Jiménez, S. R. (2015). "Capital Social: Una revisión del concepto". Revista Cife N° 13. Universidad Santo Tomás. Recuperado de: [http://www.usta.edu.co/otras\\_pag/revistas/r\\_cife/cife13/RC13\\_13.pdf](http://www.usta.edu.co/otras_pag/revistas/r_cife/cife13/RC13_13.pdf)
- Serrano, C., Alaracón, A., & Tassara, G. (2006). Diseño y Aplicación de Índice Integrado de Capital Social en tres barrios urbanos de Coquimbo. Programa más Región. Asesorías para el Desarrollo S.A. Recuperado de: <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/docs/88543160-.pdf>
- Woolcock, M. (2000). The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic. Recuperado de: <http://www.oecd.org/innovation/research/1824913.pdf>