

Explorando el papel de las Organizaciones de la Pobreza Urbana (OPU) en la construcción del capital social y político de las comunidades marginales en Kisumu, Kenia¹

CAROLINE CAGE²

Madrid (España), 21 de octubre de 2011.

Resumen: En 2005, SATTHERTHWAITE y D'CRUZ se atrevieron a afirmar que «actualmente, es posible que la iniciativa más significativa a favor de la pobreza en las áreas urbanas de África y Asia [...] sea el trabajo de organizaciones y federaciones formadas y dirigidas por los pobres de las ciudades o los sin techo». El creciente número de ONG en zonas urbanas, unido a la presión sobre los gobiernos para incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones, ha hecho que las Organizaciones de la Pobreza Urbana (OPU) comiencen a ser reconocidas como un importante actor social civil en la toma de decisiones urbanísticas y su ejecución. Las federaciones de pobres urbanos como Slum Dwellers International (SDI) se han expandido rápidamente por los países en desarrollo. Al mismo tiempo las ONG han empezado a apoyar a grupos paraguas de las Asociaciones de Planificación de Vecindarios [Neighbourhood Planning Association] (NPA) como representantes de los pobres urbanos a largo plazo.

En Kisumu, una de las ciudades de mayor crecimiento y foco de los enfrentamientos violentos tras las elecciones de 2007, tanto SDI como los grupos apoyados por ONG han empezado a actuar como representantes y coordinadores en diversas localidades. Sin embargo, hay diferencias entre las organizaciones que los apoyan, así como en su estructura y funcionamiento internos. Mientras que los grupos apoyados por ONG pueden parecer menos hostiles y, por ello, más indicados como mediadores frente a los actores (representantes) estatales locales, también pueden estar más influenciados por quienes financian a las propias ONG. Por lo tanto, ¿cuán representativos son? ¿Incrementan la solidaridad? ¿Cuánto influncian o son influenciadas por actores externos? Este estudio presenta las conclusiones más recientes de investigaciones sobre el capital social vertical y horizontal de SDI y los grupos paraguas apoyados por ONG en Kisumu, para analizar su efectividad como mediadores entre los socios externos y la comunidad.

Palabras clave: Capital social; urbano; barriadas; ONG; gobernanza; planificación participativa.

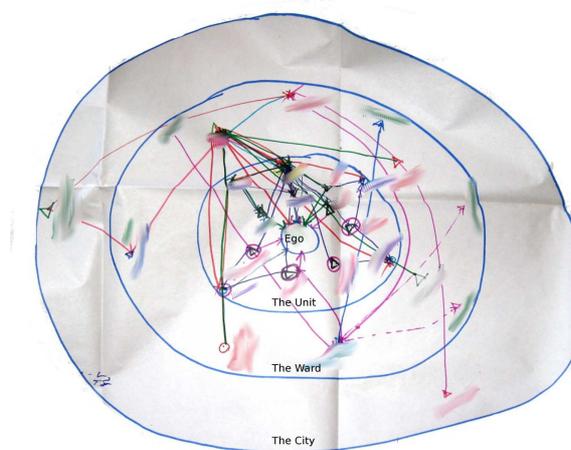
Introducción

Este trabajo presenta un análisis de los efectos en el capital social de dos Organizaciones de la Pobreza Urbana (OPU) de gran escala en Kisumu (Kenia) que permite concluir que las OPU pueden ser importantes actores en la construcción del capital político y social. El estudio muestra que ambas OPU son muy significativas a la hora de construir el capital social de sus miembros, la comunidad marginal más amplia en la que se establecen y sus conexiones con socios de desarrollo externos. No obstante, evaluando de la misma manera el impacto de las conexiones formadas con socios externos, se han hallado evidencias que apoyan la hipótesis de que mientras los medios urbanos pueden ser una buena oportunidad para la formación de organizaciones a gran escala, existe la necesidad de habilitar medios bien para apoyo estatal, bien para una cultura de acción colectiva. En los casos en los que esto no es posible, debe haber algún tipo de apoyo externo. Partiendo de la base de que existe la necesidad de dicho apoyo externo, el estudio concluye mostrando que las asociaciones entre OPU pueden tanto construir como destruir capital social. En consecuencia, como otros discursos sobre capital social, es necesaria una mayor consideración sobre las intervenciones que influyen en el capital social ya existente y cómo pueden afectar a las estructuras de poder tanto internas como externas a las OPU.

Este trabajo se basa en el análisis de resultados iniciales de un estudio de cinco meses sobre dos OPU, la Slum Dwellers International (SDI) y la Neighbourhood Planning Association (NPA), que operan en dos comunidades marginales (Manyatta y Nyalenda) de Kisumu, Kenia. Durante el periodo de trabajo de campo, los datos fueron recogidos a través de observaciones *in situ*, entrevistas con inversores clave de las autoridades locales, ONG y otras organizaciones de comunidades situadas en áreas donde el estudio

²London South Bank University.

¹Este artículo pertenece a una serie de ponencias impartidas entre los días 20 y 22 de octubre de 2011 en la *Escuela Técnica Superior de Arquitectura* de la *Universidad Politécnica de Madrid* en el marco de la *XII N-AERUS Conference 2011*.



Fuente: Dibujada por un participante de un grupo de NPA en Kisumu. Anónimo.

FIGURA 1: Red dibujada por un participante

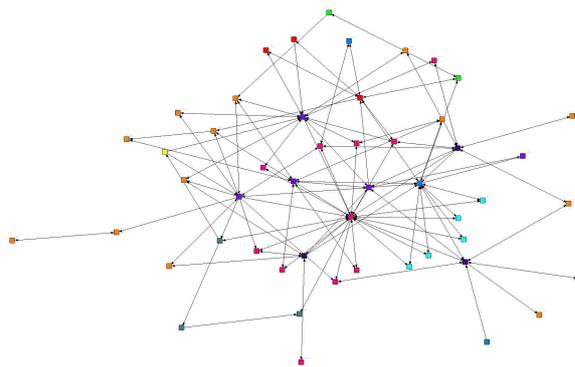


Diagrama diseñado por ordenador. Elaboración propia.

FIGURA 2: Modelo de redes para grupo de una unidad

se realizó para obtener una perspectiva general sobre cómo se veían las OPU desde fuera. Además, se utilizaron entrevistas a fondo junto con ejercicios de modelos de redes (véanse las Figuras 1 y 2, entrevistas de grupos seleccionados y observaciones *in situ* para entender la percepción de los miembros de la OPU de cómo la información y los recursos llegaban hasta ellos a través de la organización y quiénes pensaban que eran los actores clave que se beneficiaban de esto.

Capital social (y político) y su papel en la construcción de medios de vida sostenible en el contexto de comunidades de pobreza urbana

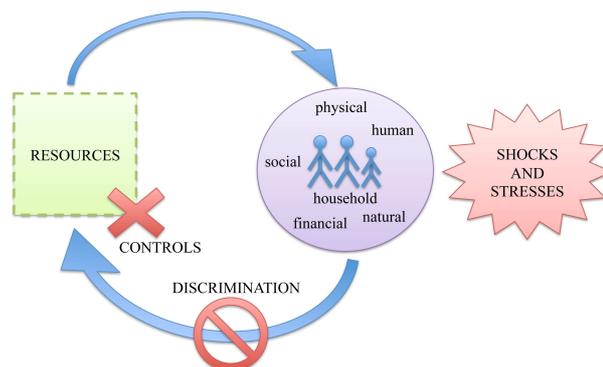


Diagrama basado en modelos domésticos de SANDERSON (2000). Elaboración propia.

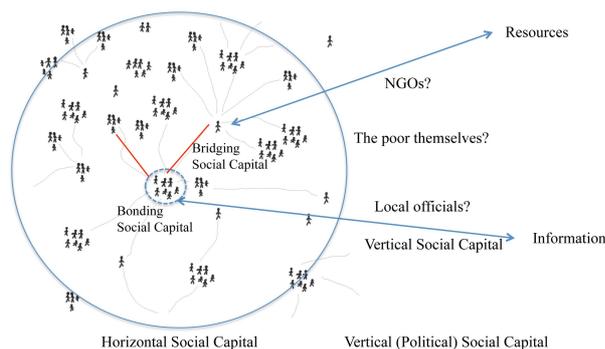
FIGURA 3: Versión de un modelo de medio de vida sostenible mostrando el capital social como uno de los cinco activos domésticos

El *capital social* se considera uno de los activos clave necesarios para construir medios de vida sostenibles para el acceso a recursos y protección contra impactos y estrés (ver Figura 3). En especial, el capital social se considera importante como un mecanismo de defensa y red de seguridad en periodos de crisis (LANDOLT, 1996). Sin embargo, mientras se acepta de forma generalizada que el capital social es un activo importante, hay dudas sobre si en los entornos de pobreza urbana, a menudo heterogéneos y fragmentados, existe potencial para que el capital social horizontal se traduzca en un capital social vertical *político* en forma de acción colectiva a gran escala (PELLING Y HIGH, 2005) para ejercer presión sobre los sistemas de gobernanza urbana y para proporcionar oportunidades a los pobres urbanos para participar realmente en los procesos de toma de decisiones.

Mientras que la importancia del capital social en el desarrollo está ampliamente aceptada, se sigue discutiendo sobre su definición, componentes básicos y, en consecuencia, sobre cómo pueden medirse o evaluarse (o si es posible hacerlo); si pueden construirse o utilizarse como recurso; y las implicaciones positivas y negativas de los actores externos que así lo intentan. Como con otros términos similares, el concepto de capital social y por lo tanto, su tratamiento en temas de desarrollo, fue originalmente acuñado en sociedades que no eran ni tan móviles ni estaban tan interconectadas como el mundo hoy en día. La noción de comunidad ya no se usa únicamente para identificar un área geográfica, sino que hay comunidades a todos los niveles y escalas, desde lo local a lo global, pasando por lo nacional. Ahora, la comunidad puede definir a cualquier grupo de personas que tienen algo en común, las comunidades de lugar son sólo uno de los cinco tipos de comunidades definidas por HAMDÍ (2004). Por ello, la evaluación de las conexiones que las personas forman dentro de estas *comunidades*, en los distintos papeles e identidades que se asumen en las sociedades, ha llevado a un gran debate sobre cómo el capital social debe definirse para incorporar tanto su estructura como su contenido, al igual que sus implicaciones en las dinámicas y jerarquías de poder en un contexto moderno. Este debate es particularmente relevante para las complejas formas de vida y asociaciones de la pobreza; e incluso más, para los múltiples niveles de asociación e influencia que pueden estar tanto fuera como dentro del alcance de la pobreza urbana (CAGE, 2011).

El capital social puede utilizarse para describir los vínculos formados entre dos o más actores en la sociedad y por ello, es importante definir la unidad de análisis en la que es evaluada. Así pues, en tanto que haya más de un individuo en un determinado grupo, habrá vínculos que puedan definirse como *internos* o *externos* a dicho grupo. Por lo tanto, los vínculos podrán ser internos, con una estructura de

vínculos dentro del grupo, o externos al grupo. Además, dentro de los grupos puede haber subgrupos que también tengan vínculos internos y externos importantes a tener en cuenta. Esto debe tenerse en cuenta especialmente en los medios urbanos, en los que resulta mucho más difícil definir *comunidad* en términos de localización geográfica. La definición de capital social utilizada debería hacerse en relación a la escala en la que se mida (individual, grupal, social, etc.). También debería definirse según sea concebida, en particular, según cómo se relaciona con la estructura y/u organismo (o contenido) de interacción social. Para el objetivo de este estudio, el capital social será entendido según la concepción original de BOURDIEU, como beneficio potencial que pueda obtenerse al formar conexiones sociales en un contexto de estructuras de poder internas y externas relacionadas con dicha conexión. Mientras que algunas tienen poder, acceso y control, es inevitable que otras no lo tengan, de modo que las primeras puedan limitar a las segundas a la hora de obtener beneficios, como puede verse por la desigualdad en medios urbanos de diversas partes del mundo.



Fuente: elaboración propia

FIGURA 4: Ilustración de las diferentes formas de capital social

Uniando/conectando capital social

Los vínculos pueden entenderse como unión de capital social o conexión de capital social (ver Figura 4). Aunque los conceptos de capital social como unión y como conexión puente se han utilizado de diferentes maneras, para el presente estudio se va a considerar la diferencia entre unión y conexión, entre capital social interno y externo (al que a veces se refiere como enlace) en términos de estructuras sociales tangibles e intangibles. Es decir, el capital social como unión y conexión se empleará para describir la inclusión o exclusión de estructuras sociales intangibles que forman las personas, mientras que interno y externo se utilizará para describir la relación de las personas, si son miembros formales o no, de grupos y asociaciones tangibles. En lo que se refiere los grupos estudiados, interno y externo podría definirse como interno y externo a las Organizaciones de Pobres Urbanos (OPU); pero también como interno y externo a los grupos que forman las redes de dichas organizaciones. Unión y conexión se referirá a aquellos que son *similares* dentro de la comunidad y a aquellos que están más marginados; es decir, mujeres, jóvenes, inquilinos y *tribus* menos dominantes.

El capital social de unión se refiere a la homogeneidad o vinculación entre personas que son similares, un grupo podría definirse por su cultura, género, etnia, etc., y que se desarrolla habitualmente en comunidades pobres como mecanismo de defensa (PELLING Y HIGH, 2005). De esta manera, el capital social de unión sería una de las formas más comunes de capital social en medios urbanos (LANDOLT Y PORTES, 1996). Sin embargo, como se ha demostrado en los conflictos actuales entre grupos étnicos diferentes, el capital social de unión puede generar resultados negativos si el objetivo de dichos grupos no se comparte (TITECA Y VERVISCH, 2008). Los grupos que se han unido, o que mantienen un enfoque independiente, son más propensos a convertirse en excluyentes y ejercer normas de degradación entre sus miembros (LANDOLT Y PORTES, 1996). A pesar de que un capital social de unión puede fomentar confianza entre sus miembros (SERRA, 2012), por sí solo, no puede facilitar la formación de grupos inclusivos a gran escala que puedan ser la base de acciones colectivas (PELLING, 1998). Por el contrario, el capital social *de conexión* da cuenta de la heterogeneidad o los vínculos entre los miembros de un grupo y aquellos que están fuera o son extraños a dicho grupo. Como en la teoría de agujeros de estructuras de BURT, aquellos que sirven de puente (conexión) entre grupos son de gran valor ya que incorporan nueva información y oportunidades. Sin embargo, la desventaja podría ser que aquellos que actúan como puentes

suelen ser aquellos que ya tienen posiciones privilegiadas dentro de la sociedad. De modo que el papel de puente entre los grupos podría aumentar su capacidad para abusar de esta posición de autoridad.

Capital social vertical (político)

Otros aspectos clave, relacionados con lo que se denomina como interno y externo, son los conceptos de capital social horizontal y vertical (o *político*, véase Figura 4). El capital social vertical puede definirse como los vínculos entre miembros del mismo estrato social, mientras que capital social vertical serían los vínculos entre miembros del mismo estrato social y aquellos que se encuentran en un estrato superior (MCKENZIE Y HARPMAN, 2006). Esto es especialmente importante en relación con el estudio de capital social dentro de OPU, ya que uno de los papeles principales en la comunidad es el de establecer un puente entre la *comunidad* y los *socios de desarrollo*, por lo que la naturaleza del capital social vertical y horizontal tiene una gran importancia. Primero, cómo se vinculan con el resto de la comunidad (capital social horizontal), cómo transfieren los beneficios de las conexiones con aquellos que están en un nivel superior y, por último, cómo les influyen estos dos tipos de relaciones. Aunque existe un consenso general en lo que se refiere a los potenciales beneficios de un conjunto de capitales sociales de unión, de conexión y de vínculo (o vertical), también se han identificado los riesgos de un descenso en la confianza (PELLING Y HIGH, 2005), dando lugar a un aumento en la probabilidad de casos de parasitismo y malversación de recursos (OLSON, 1971) en los que los pequeños grupos con altos niveles de capital social de unión se transforman en grupos más grandes con mayor capital vertical. Por otra parte, se ha sugerido que los niveles de máxima eficacia para el beneficio en desarrollo de esta combinación pueden variar según los diferentes contextos (TITECA Y VERVISCH, 2008). La capacidad de las personas para organizarse de forma colectiva no sólo depende de las *reservas* de capital social horizontal, sino también en la relación entre comunidades de pobreza urbana, el Estado y la influencia de actores terceros en la conversión de capital social horizontal en vertical *político* necesario para instigar una transformación en los actuales sistemas de gobernanza desiguales.

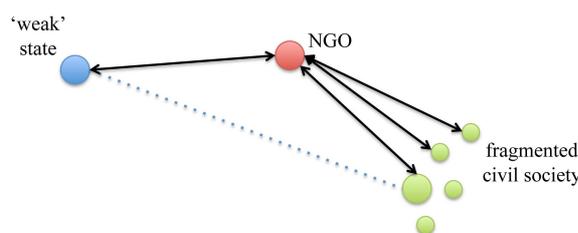
Un papel de mayor protagonismo en la gobernanza para las organizaciones de la pobreza urbana, pero ¿pueden actuar de forma autónoma fuera del medio adecuado?

Desde el cambio de siglo, uno de los cambios más grandes en términos de desarrollo ha sido el reconocimiento en el papel que juegan las OPU y especialmente en el desarrollo urbanístico. A pesar de que la *participación de la comunidad* ha sido el término de moda, ahora son las comunidades urbanas y, en particular, las comunidades de la pobreza urbana las que han crecido hasta el punto de dejar de ser pequeños grupos locales trabajando con asociaciones para el desarrollo. Se han convertido en federaciones de la pobreza con redes que llegan a cientos de personas a nivel local, nacional e, incluso, internacional. Mientras que en el pasado el poder de decisión estaba en manos del gobierno o asociaciones internacionales, actualmente son los *habitantes de zonas marginales* quienes se organizan a una escala que no sólo tiene influencia en la toma de decisiones, sino que también pueden ser accionistas clave que ejerzan presión y realicen proyectos a través de recursos comunes. Las OPU empiezan a ser reconocidas como importantes actores civiles en potencia para decidir y llevar a cabo decisiones (CAROLINI, 2007), así como la auténtica voz de la pobreza (NYAMUGASIRA, 1998).

En países donde existe un estado que puede servir de apoyo o una sociedad civil fuerte, la pobreza urbana puede, por sí misma, empezar a formar organizaciones a gran escala basadas en la comunidad —Organizaciones de base comunitaria (OBC), Community based organizations (CBO) por sus siglas en inglés— que defiendan sus propios intereses (D'CRUZ Y SATTERTHWAITTE, 2005). En estos países, un estado que les respalde no sólo puede dar el marco legislativo para su participación, sino también dotarles de los mecanismos que sirvan de apoyo para que hagan respetar sus derechos (HELLER, 2001).

Aunque aún queda camino por recorrer en la mejora de estos mecanismos y, así, conseguir un mayor grado de influencia de la pobreza urbana. Países como Brasil, India y Sudáfrica han conseguido un progreso significativo en la integración de los residentes de zonas marginales en el urbanismo y en las decisiones sobre desarrollo de infraestructuras. El creciente potencial de la pobreza para establecer OBC y defenderse en los procesos de urbanismo pone en duda la necesidad de apoyo por parte de actores externos. En particular, se plantea el papel que tienen las ONG como representantes de la pobreza (NYAMUGASIRA, 1998 y D'CRUZ Y SATTERTHWAITTE, 2005).

Sin embargo, mientras que éste puede ser el caso en países con un gobierno en el que apoyarse y/o una sociedad civil fuerte, en muchos otros ambos o uno de estos dos apoyos no existe y el progreso ha



Fuente: elaboración propia

FIGURA 5: ¿Pueden las ONG capacitar a la sociedad civil y actuar de puente entre ésta y el Estado?

sido mucho menor. A pesar de que puede haber un potencial institucional para que los residentes de zonas marginales defiendan sus intereses en los procesos de urbanismo, las comunidades pueden no tener la suficiente capacidad o cohesión para apoyar dichos procesos (HELLER, 2001). En otras palabras, el capital social entre la pobreza urbana no es suficiente para que hagan valer sus derechos legales. En estos casos, tendrían que ser las ONG quienes capacitaran a los residentes de zonas marginales, especialmente la reserva y el tipo de capital social para que puedan defenderse. Por lo tanto, ¿es esto posible en un contexto de sociedad civil fragmentada? (véase Figura 5).

¿Quién debe representar a la pobreza urbana?

Estudios de proyectos anteriores que tenían como objetivo *construir* capital social han concluido que, en vez de construir nuevo capital social, han confiado en el capital social existente, fortaleciendo las jerarquías existentes, de modo que no llegaban a las comunidades más vulnerables (CARVALHO Y WHITE, 2004). Al mismo tiempo, cómo se gestionan los donativos y la escala de tiempo que impera han llevado tanto a las ONG del Norte como a sus homólogos del Sur a centrarse en proyectos a corto plazo con resultados tangibles, más que en el proceso de construcción de comunidades (NYAMUGASIRA, 1998). A pesar de que las ONG pueden estar bien situadas para apoyar el desarrollo de OPU, han aumentado las críticas sobre la influencia de las organizaciones mundiales de donativos en las relaciones entre las ONG del Norte y del Sur (PORTER, 2003), y cómo ésta influencia sus intervenciones en el desarrollo de las redes de capital social en las comunidades (BEALL, 2001).

En contraste con los términos a corto plazo de los proyectos tradicionales de las ONG, muchas de las OBC a gran escala formadas recientemente se centran en un enfoque de construcción de capital social más flexible, sostenible y que puede dar más oportunidades a través de microfinanciación y grupos de crédito y ahorro. Algunas ONG también están empezando a adoptar este enfoque. Ahora, algunas de ellas se centran en el desarrollo de capital social comunitario y de instituciones y mecanismos que permitan a la comunidad actuar como sus propios defensores en el proceso de desarrollo participativo mencionado anteriormente, incluso cuando no existen facilidades por parte del Estado.

Sin embargo, a pesar de haber sido criticado por su tendencia a pasar por alto los temas de poder y control en las comunidades (FINE, 2003), el interés creciente en capital social por parte de los donantes también puede presentar una oportunidad para que las ONG promuevan más financiación a largo plazo y construyan capital social en áreas consideradas *débiles*, especialmente en contextos en los que el Estado no las respalda.

Federaciones de pobreza urbana como Slum Dwellers International (SDI) se han expandido rápidamente por países en vías de desarrollo, con redes de OPU conectadas a ellas. Su relativa autonomía significaría que pueden «negociar mejor con el Estado y apoyarse las unas a las otras para responder mejor a las necesidades de sus miembros» (BEALL Y MITLIN, 2001). La capacidad de estos grupos de redes para vincular el capital social horizontal existente en la comunidad, más enfocado en procesos a largo plazo que en productos a corto, puede favorecer el aumento de la solidaridad dentro de la comunidad, así como estrechar el vínculo entre ellos y con el resto de la red internacional de habitantes marginales. En otras palabras, las redes de SDI pueden estar mejor posicionadas para apoyar el desarrollo de asociaciones que satisfagan la necesidad de nuevas «políticas de desarrollo radicales» (HICKEY Y MOHAN, 2005). Sin embargo, también puede ocurrir lo contrario y que su posicionamiento sea menos idóneo para establecer los vínculos necesarios para procesos de toma de decisiones: que dicha posición en la comunidad, las estructuras de poder internas y las políticas asociadas a la misma puedan tener efectos negativos en la sostenibilidad de estos grupos a largo plazo. Además, al igual que ha sucedido con las

críticas al uso del término capital social por parte de las organizaciones de donativos, se han criticado de forma similar los sistemas de ahorro y crédito establecidos por las OBC y ONG. Se considera que servirían para fortalecer las jerarquías existentes y las relaciones entre patrocinadores y clientes en el seno de comunidades de pobreza, de manera que en ningún caso llegarían hasta los más necesitados y vulnerables (VAN BASTELAER, 2000 y MAYOUX, 2001).

Por consiguiente, este estudio pretende llegar a una comprensión más exhaustiva del capital social de dos tipos de OPU diferentes en Kisumu (Kenia) en las zonas marginales de Manyatta y Nyalenda. Estas barriadas fueron construidas y/o reforzadas básicamente a través de ONG (NPA) externas o por medio de las federaciones de habitantes de barrios marginales de Kenia (*Muungano Wa Wanavijiji*). Con el análisis de estos dos tipos de OPU se espera comprender mejor la manera en que estos dos tipos de organizaciones se estructuran en este área, según las relaciones y conexiones que facilitan, y cómo pueden afectar positiva o negativamente tanto a sus miembros como al resto de la comunidad. Así, se podrá recabar información útil para las futuras intervenciones para el desarrollo que tengan como objetivo *construir capital social*.

Contexto: capital social en Kenia

En las sociedades africanas, el comienzo de la vida en asociaciones se identifica con la élite relacionada con conferencias a nivel nacional y el trabajo de ONG y OBC en observatorios de derechos humanos, asegurando elecciones legislativas justas, y en la base de grupos de ahorro de mujeres y artesanos (BRATTON, 1994 y WATSON, 2002). La proliferación de métodos de comunicación públicos y la expansión de las nuevas tecnologías de comunicación, especialmente en zonas urbanas, ha abierto nuevos caminos para la diseminación de noticias locales e internacionales, de información y de valores políticos incluso en aquellos países en los que el propio gobierno ha intentado censurarlas. Esto ha proporcionado el potencial necesario para instigar el cominezo de acciones colectivas y de la oposición a regímenes opresivos (WATSON, 2002).

No obstante, algunos especialistas han observado falta de conexión entre el nivel de la sociedad civil en su conjunto (macro) y niveles más específicos (micro). A pesar del evidente crecimiento de la cultura política, aún hay un importante desinterés en la participación política, pues no se cuestionan las normas democráticas y gubernamentales. Se han abolido los regímenes autocráticos de un solo partido, pero en muchos países africanos la cultura política sigue estando dominada por el neopatrimonialismo de estructuras de poder excesivamente centralizadas y la corrupción política en el uso de recursos públicos para intereses personales (BRATTON, 1994 y WATSON, 2002). Ha aumentado el número de movimientos sociales y OBC, pero aunque esto sea señal de un fortalecimiento de la sociedad civil, aún existen evidencias de que la estructura de dominación y liderazgo se repite en muchas de las organizaciones que forman dicha sociedad civil (WATSON, 2002 y OKELLO, 2010). La participación aún se considera en términos de relaciones entre patrocinadores y clientes, y las organizaciones suelen estar dirigidas por un representante, de tal forma que no se fomentan los vínculos horizontales dentro de la comunidad. Los lazos entre la sociedad civil y el gobierno están altamente comercializados en su origen, poniendo seriamente en duda la posibilidad de una autonomía política en la sociedad civil de África (WATSON, 2002). Como apuntó HYDEN, la vida en asociación no se traduce necesariamente en sociedad civil, ya que las «asociaciones en países africanos son mucho más *realistas* y se centran en acciones concretas en un contexto local, esperando —o pidiendo— un comportamiento interactivo flexible con el objetivo de reforzar la lealtad». Según HYDEN, esto se traduce en buscar resultados tangibles en lugar de en fortalecer la sociedad civil, no sólo en las organizaciones de base, sino también en las organizaciones que las apoyan. De esta manera, aunque se centren en cambiar las estructuras de poder marginalizadoras —género, juventud, etc.—, hasta ahora no se ha prestado suficiente interés en aumentar la capacidad cívica de las comunidades para que se comprometan a nivel de conjunto (macro) (HYDEN, 2006).

En Kenia, desde la transformación política de múltiples partidos en 1992, se ha conseguido un gran progreso aumentando la participación de organizaciones de la sociedad civil en forma de «ONG, iglesias, organizaciones profesionales, organizaciones comunitarias y sindicatos» y a través de ella incrementan la presión en aquellos que ostentan la responsabilidad de posiciones de poder (OKELLO, 2010 y MUSEMBI, 2010). Sin embargo, el mismo estudio también concluye que mientras «los programas de CBO para la capacitación política han tenido éxito a la hora de fomentar el civismo, enseñar habilidades políticas y alimentar la capacidad y el deseo por parte de las organizaciones comunitarias para controlar los abusos de poder a nivel local [...]. [Sin embargo] sólo han conseguido un éxito relativo en lo que se refiere a mejorar la autonomía y sostenibilidad de la vida en asociaciones comunitaria y han fracasado en la mejora de la calidad e igualdad de representación de los intereses en la gobernanza local» (MUSEMBI, 2010). De esta manera, como da a entender este estudio, existen pruebas de la falta de conexión entre los sistemas

de gobernanza comunitarios y los superiores. En otras palabras, mientras que la responsabilidad en altos cargos en Kenia mejora, esto no se traduce en una responsabilidad o igualdad a nivel comunitario.



Fuente: fotografía de la autora

FIGURA 6: Vista de una de las zonas marginales en Kisumu

Kisumu es la tercera ciudad más grande de Kenia, situada al lado del lago Victoria al Oeste del país. Un estudio llevado a cabo por NACIONES UNIDAS (2005) concluyó que «a pesar de la gran cantidad de recursos naturales de los que dispone, Kisumu registra uno de los niveles más altos de pobreza de Kenia, agravado por un aumento pronunciado del sector informal en contra del colapso o retroceso del crecimiento del sector privado como telón de fondo» (NACIONES UNIDAS, 2005). El informe constataba que el 60 % de la población vivía en asentamientos informales, con un 48 % de la población urbana dentro de los umbrales de la pobreza absoluta, en comparación con el 29 % de la media nacional. La Figura 6 muestra una escena típica de las zonas marginales en Kisumu, donde se llevó a cabo el estudio. En 2007, Kenia mostró las tensiones étnicas subyacentes del país durante los enfrentamientos violentos tras las elecciones. Las manifestaciones de violencia fueron más intensas en las zonas marginales del país, especialmente en Kisumu, donde la mayoría de los residentes pertenecen a la tribu Luo del opositor que mostró su frustración tras los resultados de las elecciones. Desde las muestras de violencia postelectorales se ha conseguido reparar en gran medida el daño causado, pero los recuerdos están aún muy presentes entre los habitantes de la ciudad.

No obstante, ha habido grandes inversiones externas en la zona para intentar mejorar sus condiciones, y aunque la violencia tras las elecciones da cuenta de una comunidad dividida —como se discutirá en la próxima sección— existe un número creciente de grupos de comunidades en las zonas marginales de Manyatta y Nyalenda (entre otras) en Kisumu. Además, desde los acontecimientos de 2007, se ha redactado una nueva constitución y se han realizado grandes esfuerzos para llevar a cabo reformas que redundarán en la distribución de más recursos y poder a nivel local, lo que al mismo tiempo dará más oportunidades para la participación ciudadana en la toma de decisiones.

El capital social existente en la comunidad

Los representantes del departamento de servicios sociales estimaron que sólo en el área de Manyatta debían existir alrededor de 500 grupos registrados. En Kenia, registrarse en el departamento de servicios sociales es un requisito legal para todos los grupos y, aunque hay muchos que no lo hacen, la mayoría se registran para tener acceso a oportunidades de financiación, al igual que por seguridad a la hora de arbitrajes en casos de disputas. Gran parte de los que se registran en el departamento de servicios sociales son grupos de autoayuda. Suelen tener entre 20 y 30 miembros y se forman en torno a un área de interés específico para sus miembros. Por ejemplo, muchos grupos de mujeres se forman para apoyar un sistema de ahorro continuo en los que se turnan para hacer un fondo común con sus finanzas para que uno de los miembros pueda utilizar esta suma para comprar objetos domésticos, etc. Otros grupos se forman en torno a negocios o como grupos de apoyo para miembros vulnerables de la comunidad. La mayoría tiene algún tipo de plan de ahorro y préstamo entre sus miembros. Existen tres tipos de grupos de autoayuda registrados en el departamento de servicios sociales: grupos de juventud (el 70 % de los miembros han de ser jóvenes), grupos de mujeres (el 70 % de los miembros y todos los líderes han de ser mujeres) y grupos de autoayuda más generales (miembros mixtos). El gobierno pone a disposición medios de financiación específicos en forma de créditos para mujeres y jóvenes, a los que pueden acceder a través del departamento de servicios sociales, una vez que el grupo se ha registrado por un periodo de un año.

El paso siguiente a los grupos de autoayuda son las organizaciones basadas en la comunidad (OBC). Estos son grupos más grandes (de cincuenta miembros o más) que suelen evolucionar de grupos de autoayuda más pequeños. Mientras que el enfoque de los grupos de autoayuda —como bien indica su nombre— se centra en incrementar el bienestar de sus miembros, el objetivo de una OBC es más amplio: el bien común de la comunidad. En consecuencia, podría decirse que mientras que los grupos de autoayuda tienen una visión más introspectiva, las OBC son de naturaleza extrínseca. Muchas de ellas actúan como grupos paraguas, representando a una proporción más grande de la población con muchos grupos de autoayuda afiliados a ellos. La mayor ventaja de las OBC es que pueden iniciar proyectos a mayor escala ya que disponen de una base de recursos más sólida. Además, están reconocidas por el gobierno como vínculo con la comunidad, por lo que pueden acceder a financiación específica y licitaciones públicas. Del mismo modo, están vinculadas a asociaciones externas que, a través de ellas, podrían acceder a la comunidad. En algunas ocasiones, una vez que los grupos forman OBC y su base de recursos crece, se crean instituciones de microfinanciación para el ahorro y el préstamo a grupos e individuos externos, además de para ellos mismos.

El mayor escollo de todos estos grupos era un liderazgo pobre. A menudo, quienes ostentaban el papel de líderes eran los más instruidos y aventajados de la comunidad, quienes acababan abusando de su posición de autoridad malversando los fondos o recursos. Esto fue una práctica recurrente y la principal causa de disputas entre los grupos. Se observó que, como las OBC solían estar formadas por grupos de autoayuda más pequeños, los puestos de liderazgo se mantenían, pero sin una preparación adicional para lidiar con las dificultades de manejar un grupo mucho mayor. A medida que los grupos aumentaban su tamaño, las disputas entre sus miembros empezaron a ser más frecuentes, ya que se formaban facciones con puntos de vista divergentes sobre la gestión y el objetivo del grupo. Debido a esto, también era frecuente que los grandes grupos se dividieran en otros más pequeños una vez que alcanzaban un tamaño determinado.

Uno de los problemas más importantes que se detectaron tanto por los miembros de la comunidad como por los actores entrevistados, fue la presencia de grupos y organizaciones comunitarios que en realidad eran organizaciones *fantasma* o *de maletín*. En otras palabras, el grupo registrado o bien funcionaba durante un corto periodo de tiempo y se colapsaba, o bien no era un grupo en funcionamiento sino que sólo existía sobre el papel para que sus dirigentes pudieran acceder a la financiación. Para tratar de evitarlo, los funcionarios de los servicios sociales intentaron hacer un seguimiento de la actividad de los grupos, pero sus recursos para llevarlo a cabo eran limitados.

Muongano y las asociaciones de planificación de vecindarios

Existen tres APV en distintos emplazamientos de Manyatta y Nyalenda, uno para cada localidad (Manyatta A y B y Nyalenda A y B). Tres de las cuatro asociaciones para la planificación de vecindarios se establecieron en 2009, mientras que la restante se formó a partir de asociaciones de residentes que ya existían con anterioridad.

Las APV están constituidas por un comité a nivel local conectado a grupos de unidades o representantes. Junto con esta estructura central existen unidades de trabajo en torno a una serie de áreas de desarrollo claves. Éstas pueden variar según las unidades o las localidades, pero algunos ejemplos serían las de alcantarillado, canalización, energía, gestión de residuos sólidos, etc. Existen representantes de los grupos de trabajo a nivel de unidad y local quienes actúan como comités asesores para estos temas según sus respectivas áreas, al mismo tiempo que coordinan las actividades relacionadas. El propósito de las APV es entender las necesidades de la comunidad de tal manera que puedan representarles frente a asociaciones para el desarrollo, al igual que coordinar las actividades con el objetivo a largo plazo de mejorar las condiciones de vida.

Las *redes* de Muungano han existido durante varios años (no se conoce la fecha exacta de su formación) y son parte de una red más amplia que extiende por todo Kenia y más allá de sus fronteras. Hay una *red local* tanto en Manyatta como en Nyalenda, pero la red de Manyatta se extiende más allá de sus límites y abarca las áreas de Kajula y Kibos. Cada red la conforman un cuerpo paraguas al que se han unido grupos de autoayuda. En el sitio web de *Pamoja Trust* se consigna que «ante todo, Muungano organiza comunidades en torno a los temas que les afectan y se movilizan con financiación diaria de planes de ahorro, realizan censos llevados a cabo por la comunidad, promueven la enseñanza y el intercambio entre asentamientos a través de contactos y proyectos de viviendas e infraestructuras periódicos». Mientras que en otras partes de Kenia se centran en la ocupación segura de los habitantes de zonas marginales, en Kisumu no es un tema de gran importancia, ya que la mayor parte de la tierra pertenece a los residentes. Por este motivo, su visión se centra en suministrar los servicios y comodidades básicas con el objetivo adicional de dotar a los miembros de financiación a través de grupos de ahorro y préstamo.

Por consiguiente, el propósito de Muungano es muy similar al de las APV en tanto en que representan las necesidades de la comunidad e intentan mejorar los servicios básicos. Sin embargo hay muchas diferencias clave entre las organizaciones. Primero, la trayectoria de Muungano ha estado más dirigida hacia la presión y la defensa; mientras que en otras áreas el objetivo era la integración en las estructuras de decisión existentes dentro de la autoridad local, más que actuar como un grupo autónomo. Los antiguos funcionarios eran miembros honoríficos de los comités locales y en otra área de Kenia las APV se integraron más en la estructura de toma de decisiones de la autoridad local.

En comparación con las APV que se establecieron —o fortalecieron— para ser estructuras en la comunidad a largo plazo enfocadas al desarrollo en su área, los grupos de Muungano se crearon con un enfoque similar, pero con una red (o movimiento social) menos rígida y con el objetivo adicional a corto plazo de proveer a sus miembros de grupos de ahorro. De tal manera que, a su vez, esto contribuye a alcanzar las metas a largo plazo de la red. Hay ventajas y desventajas en las estructuras de ambos grupos, que se discutirán en la siguiente sección.

Comparación del capital social de las dos organizaciones

Capital social horizontal

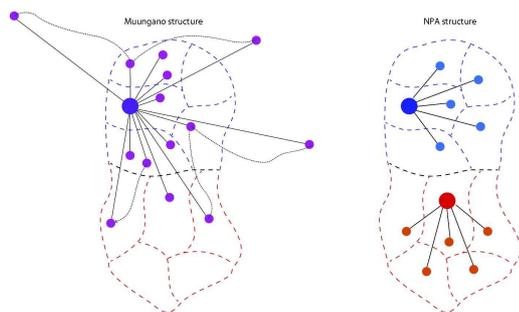
Uno de los factores clave para ambas organizaciones en la participación de los miembros de la comunidad en las redes de los grupos fue la localización de las reuniones. Si las reuniones se celebraban a gran distancia, entonces los miembros acudían con menor regularidad o no acudían. Para ambas organizaciones, tener un lugar fijo de reunión en una localización clave de la zona (por ejemplo, en una ruta principal entre los asentamientos) para las reuniones de mayor orden —es decir, para toda la organización— suponía una gran ventaja, ya que la comunidad estaría más enterada de las concentraciones y así aumentaría la confianza en la sostenibilidad del grupo.

La flexibilidad para hacerse miembro en Muungano (cualquier grupo podía unirse a su red pagando una cuota y contribuyendo al crédito) supuso que muchos más grupos se unieran a la red. La posibilidad de que esta tendencia continúe aumenta a medida que se va dando a conocer y la red se expande. Sin embargo, mientras que los grupos de ahorro pequeños se establecían y celebraban sus reuniones donde más les convenía a sus miembros, había mayor concentración cerca de los lugares donde se llevaban a cabo las reuniones de las redes más extensas, por lo que los grupos más alejados tenían dificultades para acudir. Se sometió a debate que algunos grupos se separaran de la red predominante para formar redes más pequeñas que pudieran reunirse en un lugar más conveniente para los grupos miembros. Como los grupos de las APV están formados en torno a una localización, sólo un número determinado de sus grupos pueden unirse al resto de la comunidad (por cada unidad), de modo que la organización tiene más limitada su expansión. En consecuencia, el hecho de que los grupos de Muungano cubran una mayor extensión y su flexibilidad a la hora de convertirse en miembros ha supuesto una distribución desigual de los grupos conectados a la asociación. El lugar fijo de reunión de la APV para las unidades de menor nivel implica que los grupos están distribuidos de una manera más uniforme por toda la zona.

Ambas organizaciones sufrieron la desconfianza de la comunidad en algunos grupos. Se observó que había un sentimiento generalizado de desconfianza respecto a las intenciones del grupo, al igual que una sensación de que cuanto más se prolongara la existencia del grupo, más difícil resultaría formar parte de dicha entidad. El sentimiento de desconfianza también se debía al fracaso de grupos anteriores, bien por desacuerdos entre sus miembros, bien por la mala gestión de los recursos del grupo por parte del líder —lo que ocurría a menudo—; o incluso peor, como la cooptación de los miembros del grupo para su propio beneficio.

La evolución natural de los grupos, como la describen los representantes de los servicios sociales, era que si el grupo excedía su tamaño óptimo (unas 20–30 personas) su gestión se hacía cada vez más difícil y acababa dividiéndose. Por su naturaleza, la estructura limitada de las APV no admiten el crecimiento de sus grupos, ya que tienen un número limitado de grupos pequeños en cada zona. Resultaría muy difícil que aumentaran en tamaño manteniendo la confianza, por lo que su habilidad para expandirse está muy limitada. Por el contrario, la estructura de Muungano fomenta la unión por grupos de sus miembros a la estructura paraguas global. En otras áreas de Kenia se les da más importancia a los miembros individuales. El tipo de unión anterior da mayor flexibilidad a los grupos a la hora de formarse, crecer, dividirse, etc. y siguen el curso natural que el capital social parece tener dentro de la comunidad. Al mismo tiempo, se mantiene el vínculo con la estructura paraguas de Muungano, ya que sus miembros ahorran de manera individual.

El diagrama de la Figura 7 ilustra las diferencias entre las estructuras de las dos organizaciones. Mientras que las redes de las comunidades de la APV se forman en torno a la localización (un grupo en cada unidad), las redes de Muungano son más abiertas y flexibles (abiertas a todos los grupos de la



Fuente: realización propia

FIGURA 7: Ilustración de la estructura de Muungano frente a la estructura en un área de Kisumu

comunidad), y suelen conseguir más adeptos a través de las redes de los miembros que ya pertenecen a ella (según sus intereses, amistades, familia o trabajo). Por este motivo es por lo que están más abiertas a que los grupos formen y creen una identidad propia, al mismo tiempo que siguen siendo parte del resto de la red. Por consiguiente, mientras que las redes de Muungano vinculan mejor el capital social existente y llegan a mayor número de personas, el área que cubren y el enfoque de las APV basado en la localización asegura una distribución de sus miembros más uniforme por toda la zona.

Capital social interno de unión y conexión

Durante los esfuerzos de las ONG para intentar la participación —y asegurarla— de grupos marginalizados en la formación de las APV, destacó una mayor participación de las mujeres tanto en grupos pequeños, como en otros más grandes, de la red de Muungano. Una mayor implicación de la facción femenina en el liderazgo de altos cargos puede deberse a una mayor participación en grupos más pequeños. Como se ha mencionado anteriormente, los grupos de mujeres y jóvenes son formas comunes de grupos de autoayuda, y hay un gran número de ellos que forman parte de la red de Muungano. Por lo tanto, como las mujeres y jóvenes ostentan puestos de liderazgo en grupos pequeños, es de esperar que vayan adquiriendo confianza para desempeñar dichos cargos a más alto nivel (por ejemplo, una de las mujeres a las que entrevisté en mi primera visita era secretaria de un grupo de mujeres; cuando regresé había ascendido a representante sindical de la zona). Sin embargo, ya que las redes de Muungano tienden a expandirse gracias al boca a boca de sus miembros, puede que haya un riesgo mayor de exclusión continuada para aquellos que ya han sido excluidos de las redes sociales de dichos miembros (parece haber una fuerte red formada a través de conexiones de pastores en la comunidad de una de las redes de Muungano). En consecuencia, ambos grupos corren el riesgo de volverse excluyentes: Muungano por su uso de redes ya existentes y las APV por su inflexibilidad.

Como ya mencionamos en la sección anterior, los grupos de autoayuda se forman, en su mayoría, enfocándose en las necesidades de sus miembros, antes que en las del resto de la comunidad y por ello tienden a una naturaleza más introspectiva. No obstante, el tamaño de los grupos de autoayuda, al igual que su formación en torno a un área de intereses, favorece la construcción de vínculos sociales más fuertes entre sus miembros. Por otro lado, también presenta oportunidades para que grupos, que de otra manera quedarían excluidos, se apoyen (por ejemplo, grupos de mujeres o jóvenes). Cuanto más fuerte sea el capital social de unión (o confianza) entre los miembros del grupo, mayor será la confianza para actuar y tomar decisiones de forma conjunta. Del mismo modo estarán más abiertos a compartir información que puedan recabar en otros contextos. Por consiguiente, aunque estos grupos puedan ser más introspectivos y homogéneos entre ellos, cuando están conectados con una red mayor tanto de grupos homogéneos como heterogéneos, existe mayor potencial para que cambien las jerarquías y normas sociales que afectarían negativamente a sus miembros (GREGSON *et al*, 2004 y NARAYAN, 1999).

El hecho de que el enfoque de los grupos unitarios de APV sea más extrovertido, debido a su formación como representantes de la comunidad, puede ir en detrimento de la cohesión del propio grupo. Se observó que los grupos de mayor éxito eran los más activos respecto a las actividades de ahorro y préstamo, en lugar de si eran más o menos activos en las actividades para el desarrollo de la comunidad. Esto ocurría de forma similar en los grupos de apoyo formados en torno a áreas para el desarrollo: los más activos eran aquellos creados para una actividad prolongada (por ejemplo, grupos de gestión de residuos). Por ello, se destaca que los grupos tienen más éxito a nivel local, en zonas donde se organizan en torno a un

interés común y, en especial, donde dicho interés está relacionado con actividades que generan ingresos o, de forma similar, como grupos de apoyo para miembros específicos de la comunidad (mujeres y jóvenes).

El efecto de la pobreza en el capital social de unión y conexión

Como se ha mencionado anteriormente, los grupos unitarios de APV que han creado sistemas de ahorro y crédito con éxito han registrado un aumento en participación y se consideraban más exitosos. Sin embargo, también se dieron casos en los que había miembros que sólo acudían para beneficiarse de los ahorros y préstamos y no se comprometían con otras actividades del grupo. Todos los grupos de Muungano practicaban actividades de préstamo y ahorro, por lo que parecen menos dependientes de las ONG para sustentarse. No obstante, en las conversaciones con los servicios sociales, se descubrió que la principal causa de conflicto entre los grupos era la malversación de fondos por parte de los líderes. Incluso se observó un gran número de divisiones causadas por la mala gestión de fondos o recursos por parte de los líderes en los grupos de Muungano a todos los niveles de la organización. Además, al tener que aportar algún tipo de contribución a ambos grupos para afiliarse, se excluyó a los miembros más pobres de la comunidad —para más información sobre este tipo de exclusión consultar CLEAVER (2005) y HICKEY (2005)—.

Al introducir contribuciones financieras se podría incrementar el capital social de conexión atrayendo a miembros de la comunidad que, de otra manera, estarían interesados en unirse —y unir capital social— compartiendo recursos entre el grupo. Sin embargo, al mismo tiempo podría reducir el capital social de conexión, excluyendo a aquellos que no puedan permitirse participar —y unir capital social—, incrementando el riesgo de parasitismo y de conflictos por mala administración de recursos del grupo. Por consiguiente, el uso de ahorros y préstamos en los grupos puede hacerlos más sostenibles e independientes a corto plazo, pero puede poner en riesgo su sostenibilidad a largo.

Capital social vertical (interno)

Tanto las APV como Muungano operan estableciendo conexiones entre grupos paraguas y grupos más pequeños asentados en áreas grandes (localidades, emplazamientos y otros). Ambas organizaciones pretenden que los grupos más pequeños sean representados en el grupo paraguas, pero no tuvieron suficiente participación y mermó la confianza en los cargos superiores. Como ya se mencionó anteriormente, en parte, esto puede atribuirse a la distancia que los miembros debían salvar para acudir a las reuniones locales. Además, ambas organizaciones afirmaron que también podía deberse al nivel de confianza entre los grupos más pequeños, y por lo tanto, al nivel de cohesión. Al igual que les resultaba más sencillo expresarse en los grupos pequeños, era más sencillo resolver conflictos y tratar ciertos temas, puesto que eran *vecinos* de la misma comunidad. Por lo tanto, en lugar de acudir en persona, muchos miembros del grupo confiaban en que los líderes acudieran a las grandes reuniones de la red.

A pesar de que los miembros de ambas organizaciones reconocían el valor de estar conectados a la red más extensa en cuanto al papel de los grupos paraguas como acceso a recursos, se observó una mayor participación activa por parte de una gran proporción de los miembros de Muungano en las reuniones de grupos paraguas. También se tenía un mayor sentimiento de pertenecía a la totalidad del grupo. Todo ello puede deberse a la inversión de los miembros, tanto con sus propias finanzas como con recursos compartidos. Sin embargo, tanto la APV como los grupos de Muungano demostraron que los conflictos y divisiones en las altas esferas eran difíciles de resolver, lo que podía ser muy dañino para la confianza entre los miembros de los grupos y respecto de las organizaciones con el resto de la comunidad.

Capital social vertical (vínculos externos con el gobierno)

Como Muungano fue creado como un movimiento social, las redes paraguas no estiman necesario su registro, ya que oficialmente no es (o no parece querer ser considerado como tal) una estructura dentro de la comunidad. En este punto se aprecia su voluntad de ser más flexible. No obstante, a pesar de que esto podría ser bueno para los miembros de la comunidad en la red y, especialmente, para su papel originario como grupo de presión y defensa, el enfoque de las redes en temas de desarrollo más tangible implica la necesidad de algún tipo de entidad legal. La mayoría de los grupos de autoayuda conectados al paraguas están registrados y algunas redes se han visto forzadas a registrarse para obtener el estatus legal necesario para llevar a cabo proyectos en la zona. Sin embargo, se aprecia cierta reticencia general a dicho trámite. Como se mencionaba en la sección previa, el registro tiene varias ventajas. Primero, como ya se ha dicho, los grupos necesitan de una entidad legal para acceder a financiación, ser reconocidos por el gobierno y, así, poder construir sus proyectos. En segundo lugar, los grupos registrados con el departamento de servicios sociales (OBC y grupos de autoayuda) pueden beneficiarse de la asesoría externa, la formación

y el arbitraje (en caso de que se diera alguna disputa) del consejo. También serían reconocidos por el mismo y tendrían acceso a información y recursos a través de él (como préstamos para grupos de mujeres, por ejemplo). Existen muchas otras formas de registro a las que organizaciones de APV se acogen como grupo o en secciones. Entre ellas, formar cooperativas para acceder a la financiación de viviendas o formar una asociación. Estas formas más altas de organización se benefician de un estatus legal que les permite acceder a planes de financiación más grandes. Pero, al mismo tiempo, pueden tener ciertas desventajas por no tener un vínculo directo con la autoridad local, pues la mayoría están registradas a nivel nacional y no a nivel local.

En los últimos años se han introducido una serie de mecanismos para canalizar más fondos a las comunidades locales. Sin embargo, estos fondos —que incluyen, entre otros, el *Fondo de Transferencia de la Autoridad Local* o Local Authority Fund Transfer (LATF), el *Fondo de Desarrollo del Distrito*, el *Fondo de Mantenimiento de Carreteras*, la *Bolsa de Educación* y el *Fondo para el VIH/SIDA*— se gestionan a nivel nacional y sólo el LATF (únicamente el 13% del presupuesto del total de fondos concedidos) se canalizan verdaderamente a través de la autoridad local, por lo que esto tiene una repercusión mínima para los ciudadanos. Además, como se mencionó anteriormente, hay una serie de fondos concedidos que sólo están a disposición de los grupos registrados.

Ha habido oportunidad de ejercer cierta influencia en la concesión del LATF por parte del *Plan de Acción de Prestación de Servicios de la Autoridad Local* —Local Authority Service Delivery Action Plan (LASDAP), por sus siglas en inglés—, el cual, en teoría, se ideó junto con los miembros de la comunidad. Las reuniones del LASDAP se celebraron en muchas de las localidades donde se llevaba a cabo un estudio para entender hasta qué punto era accesible la autoridad local al lidiar con los miembros de la comunidad y cómo se implicaban en dicho proceso. Primero, se observó un sentimiento de agresión y resentimiento generalizados en las reuniones. Debido a proyectos inacabados en el pasado y a su consiguiente falta de retroalimentación y transparencia en la concesión de los fondos, los miembros de la comunidad no confiaban en el proceso. En general, había una falta de compromiso por parte de los miembros de las APV (Muungano no formaba parte del estudio en ese momento) y un sentimiento de confrontación. Los miembros confirmaron que no acudían a las reuniones por falta de confianza, por la manera en que la autoridad local se comunicaba con ellos y por un sentimiento generalizado de que aquellos que participaban apenas influían en los procedimientos. Un funcionario de la autoridad local confirmó que la malversación de los fondos concedidos era una práctica común entre la autoridad local. Un oficial de la ONG local comentó que, debido al ciclo presupuestario en el gobierno, los fondos no se conceden hasta seis meses después del procedimiento del LASDAP, por lo que durante la mayor parte del tiempo no pueden informar a los miembros de la comunidad y, en el momento en el que se reciben, es probable que no puedan completar los proyectos en el tiempo disponible.

Todos los grupos mencionaron el modo en que veían al jefe y su *baraza* como vínculos para informarse sobre las posibles organizaciones socias y sobre lo que ocurría en la comunidad. A pesar de que las *baraza* de jefes no eran comunes en las zonas rurales, todavía estaban considerados como una oportunidad para compartir actividades de los grupos y saber qué ocurría en el área local. El consejero también era un contacto importante en la comunidad. Asociaciones internacionales, al igual que las oportunidades de financiación gubernamentales, solían llegar a través de la autoridad o administración locales para poder acceder a la comunidad. Después, el jefe o el consejero de la zona los redirigía a los grupos a través de anuncios en la *baraza* o directamente a través de sus conexiones.

Las APV se beneficiaban especialmente de tener antiguos funcionarios formando parte de sus comités locales. A pesar de que los funcionarios no acudían a las reuniones de forma regular, su vínculo con las APV podía significar un mayor reconocimiento y un vínculo más fuerte con accionistas locales clave dentro del gobierno local. No obstante, a su vez el vínculo directo podría generar la desconfianza de algunos miembros de la comunidad. Además, algunos miembros de las APV se quejaron de no ser siempre informados de todas las oportunidades e, incluso, hubo sospechas de casos de corrupción.

Capital social vertical (vínculos con ONG)

Como ya se comentó previamente, debido a las limitadas oportunidades de participación en el gobierno para la concesión de recursos, con un sentimiento de desconfianza en los procedimientos de la autoridad local, y con la escasez de recursos internos, a pesar de que tanto las APV como las redes de Muungano eran independientes de las asociaciones de desarrollo, ambas demostraron cierta dependencia en las ONG que las apoyaban.

Las APV tendían a ser mucho más dependientes de la participación continuada de las ONG, ya que eran éstas quienes las habían creado y dado forma. Gran parte del enfoque, los objetivos y la estructura de las APV parecía estar engranado siguiendo el patrón (y áreas de financiación) de sus socios de ONG. Todo ello también se reflejaba en la actitud de los miembros de la comunidad. Una práctica común en

ambos grupos era proponer nuevas estrategias para atraer más fondos de donativos. A la par, se crearon grupos de trabajo unitarios en torno a áreas de desarrollo (alcantarillado, gestión de residuos, canalización, energía, etc.). Sin embargo, como se menciona en apartados anteriores, el enfoque a largo plazo de estas actividades supuso que la mayoría se volvieran inactivos. Los comités se mantuvieron para que, en el caso de que hubiera financiación para alguna actividad o proyecto relacionado, los miembros pudieran ser movilizados; pero, debido a los pocos cambios semanales, muchos habían dejado de reunirse con regularidad o registraban una asistencia irregular. Aquellos establecidos por ONG que no cumplían con una función considerada necesaria para la comunidad sufrieron la mayor inactividad. Por el contrario, otros como el de gestión de residuos formaron una red para sus grupos que tuvo bastante más éxito. Además (como ya se ha mencionado), la rígida estructura de la APV creada por las ONG las hacían menos flexibles, por lo que su capacidad para expandirse y llegar hasta más gente se veía reducida, y evolucionaban según las necesidades diarias de sus miembros.

Los grupos de Muungano mostraban más independencia en cuanto a las actividades de dotación económica, lo que se traducía en un enfoque a más largo plazo en el apoyo de las ONG. No obstante, la red general que cubría la totalidad del país sufrió una división de su principal ONG de apoyo. Mientras que las APV parecían estar mejor conectadas con los funcionarios locales, que les vinculaba con posibles socios para el desarrollo, Muungano se estructuraba de tal forma que la ONG de apoyo administraba las finanzas y los vinculaba con otros socios. De esta manera, cuando las políticas internas forzaron la división de la principal ONG de apoyo, se produjo la separación de todos los grupos de Muungano, ya que cada uno escogía la ONG que les representaría en el futuro. La mayoría de los grupos entrevistados para el estudio preferían seguir con la ONG original que les había ayudado a acceder a cursos. No obstante, se produjeron importantes disputas entre las dos facciones sobre la diversificación en el acceso y uso de los recursos compartidos. Del mismo modo, surgió la preocupación sobre el acceso a las finanzas y sobre cómo se gestionarían en el futuro.

Además, ambos grupos se percataron de que las ONG no informaban lo suficiente sobre sus actividades, ni tampoco actualizaban los proyectos a medida que progresaban. Por otro lado, las APV también dijeron que, a pesar de haber sido formados para asistir a las ONG en la realización de proyectos en la comunidad, recibían muy poca ayuda a la hora de administrar sus propios costes y apenas existía retroalimentación sobre el progreso de los proyectos. Muchos miembros de la APV expresaron su frustración por no ser informados de los retrasos o avances en los proyectos, lo que dañaba la confianza hacia las ONG con las que trabajaban y entre la propia organización, ya que no podían mantener las promesas que hacían.

En consecuencia, a pesar de que ambas organizaciones consideraban a las ONG como los vínculos más valiosos en cuanto al acceso a los recursos (de forma directa o gracias a su posición que permitía nuevas asociaciones con otras organizaciones), también existía cierta frustración por su falta de responsabilidad respecto a los grupos y por el poco reconocimiento a la ayuda de éstos en la realización de sus actividades para el desarrollo.

Conclusiones y discusión

Como puede deducirse de los resultados de este estudio, la organización a gran escala no es tarea fácil. En Kisumu es común que, entre el capital social existente de un área, cuando un grupo crece más allá de unos determinados límites, comienza a ser mucho más difícil administrar y mantener los incentivos y la confianza de los miembros para mantenerlo. Como planteaba OLSSON (1973) en su libro *The Logic of Collective Action*, existe una diferencia entre los grupos grandes y pequeños, tanto en estructura como en el nivel de confianza y cohesión. Se podría decir que ambos tipos de organización tienen el potencial de ser positivos o negativos para el capital social de las áreas en la que se localizan, por lo que puede aprenderse de ambos casos.

En primer lugar, antes de intentar *crear* capital social nuevo sería más efectivo identificar qué formas de organización existen previamente y, después, considerar la mejor manera de conectar estos grupos. Las organizaciones entrevistadas para este estudio reflejan las conclusiones planteadas por OLSON, en cuanto a que hay un mayor nivel de confianza en grupos pequeños, que es difícil de mantener en grupos más grandes. Se puede concluir, por tanto, que los grupos pequeños son importantes para construir capital social de unión, que a su vez es necesario para mantener la confianza en el seno de la organización. Sin embargo, sin conexiones con una red más amplia, estos pequeños grupos corren el riesgo de adoptar un enfoque introspectivo y no conseguir la influencia o los recursos a los que organizaciones más grandes sí pueden acceder.

Para que una organización sea representativa, debe intentar mantener un número de grupos distribuidos de manera uniforme por el área escogida. Este estudio no aborda en detalle cuál sería el área óptima para estas redes, pero del análisis de las estructuras de más organizaciones puede deducirse que cuando una red puede expandirse de forma orgánica, tiende a agruparse en torno al lugar de celebración de las reuniones. Por lo tanto, para mantener una expansión uniforme se necesita un lugar de reunión que esté lo

suficientemente cerca para que los grupos más pequeños puedan acudir. Por consiguiente, una estrategia más efectiva que intentar construir grandes organizaciones de muchos miembros sería construir una red flexible que conecte entre sí muchas pequeñas organizaciones y que, a su vez, distribuya los *nodos* de toma de decisiones de tal manera que las redes sigan siendo accesibles.

Otro punto importante a destacar del trabajo de OLSON es su afirmación de que para que una gran organización tenga éxito es necesario que se fije la pertenencia como obligatoria, o algún tipo de «bien no colectivo» (OLSON, 1973) que sirva de incentivo para que los posibles miembros se unan. Todo ello podría redefinirse en el caso de OPU estudiadas: para conseguir un mayor éxito y atraer más miembros, una organización necesita tener ventajas a corto y largo plazo. En aquellos ejemplos en los que sólo existen metas a largo plazo (como se ha visto con las APV) resulta complicado mantener los grupos que sólo se centran en alcanzar estos objetivos lejanos. Sin embargo, aquellos grupos que buscan algún tipo de actividad que genere ingresos tienen más éxito. En consecuencia, se puede concluir que el éxito de la red de Muungano en cuanto a atraer nuevos miembros se debe a que ha permitido que los grupos se formen en torno a sus propios intereses a corto plazo (compra de objetos domésticos, apoyo, etc.), al mismo tiempo que ha logrado vincularlos entre sí para alcanzar un objetivo de desarrollo de su comunidad a largo plazo.

No obstante, teniendo en cuenta la manera en la que ambos grupos se forman y dividen dentro del resto de la comunidad, las dificultades descritas para canalizar los ahorros y préstamos y las divisiones en Muungano, es evidente que compartir los recursos de los miembros puede suponer un riesgo de destrucción del capital social a largo plazo por malversación. Este riesgo parece aumentar proporcionalmente al crecimiento del grupo. En consecuencia, los grupos pueden tener un fondo de recursos común, pero si no existe algún tipo de arbitraje o administración externa de dichos recursos, aumenta considerablemente el riesgo de que fracase a largo plazo. Por otro lado, en aquellos grupos formados y estructurados a partir de las necesidades de asociaciones para el desarrollo, y no de las necesidades a corto plazo de los propios miembros (como en las APV), parece haber una mayor dependencia de las organizaciones que les apoyan. Además, a pesar de que las organizaciones conectadas con las estructuras de decisión del gobierno local parecen ser más conscientes de posibles oportunidades a través de estas redes (ya sea por financiación directa o a través de asociaciones), el grado en que se considera como una organización *formal* puede afectar a su legitimidad a los ojos del resto de la comunidad. Por lo tanto, este estudio reafirma la suposición de que se dan *trade-offs* entre distintas formas de capital social de conexión vertical. Por ello, la relación con cualquier contraparte externa debe considerarse según los beneficios y limitaciones relativos que supone para ambas partes.

Se concluye que (como se ha sugerido en el pasado) a la hora de intentar *construir* capital social, primero, debe tenerse cuidado al entender la forma que toma el capital social existente según los contextos específicos. Esto se refiere a cómo las personas pueden organizarse (los tipos de grupos u organizaciones y sus intereses) para satisfacer las necesidades a corto plazo de la comunidad; cómo el capital social ya evoluciona, crece y se destruye; y cómo eso afecta a la dinámica de poder existente en la zona. En segundo lugar, sugiero que se acepte que cualquier forma de organización a gran escala no puede ser completamente autónoma y que necesita algún tipo de apoyo para mantenerse; pero dicho apoyo debería verse idealmente como una asociación para alcanzar la independencia y no para fortalecer la dependencia. Para que esto ocurra, las organizaciones de apoyo deben reconocer que las OPU son actores importantes en la construcción tanto de capital social horizontal como vertical (político) de sus miembros. Las ONG deberían considerarlas actores relevantes en el proceso de desarrollo y tratarlas igual que a los financiadores, es decir, dándoles el mismo apoyo y consideración.

Referencias bibliográficas

- VAN BASTELAER, T.
2000 «Imperfect information, social capital and the poor's access to credit»
Working Paper No. 234, College Park: Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS).
- BEALL, J. Y MITLIN, D.
2001 «Civil society and urban poverty - examining complexity»
Environment and Urbanization, volumen 13, número 2, pp. 151-173.
- BRATTON, M.
1994 «Civil society and political transition in Africa»
IDR Reports, volumen 11, número 6, Institute for Development Research (IDR).

CAGE, C.

2011 *Urban participatory planning practical action policy brief*.
Practical Action.

CAROLINI, GABRIELLA Y.

2007 "Organizations of the urban poor and equitable urban development: process and product"
en *The new global frontier. Urbanization, poverty and environment in the 21st Century*. de
MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G.; MONTGOMERY, M. y FERNANDEZ-CASTILLA, R. (eds.).
Editorial: Earthscan, pp. 133–150.

CARVALHO, S Y WHITE, H,

2004 «Theory-based evaluation: the case of social funds»
American Journal of Evaluation, junio, volumen 25, número 2, pp. 141–160.

CLEAVER, F.

2005 «The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty»
World Development, volumen 33, número 6, pp. 893–906

D'CRUZ C. Y SATTERTHWAITHE D.

2005 «Building homes, changing official approaches: The work of Urban Poor Organizations and their
Federations and their contributions to meeting the Millennium Development Goals in urban areas»
Poverty Reduction in Urban Areas Series, Human Settlements Programme, Working Paper
número 16.

FINE, B.

2003 «Social capital: The World Bank's fungible friend»
Journal of Agrarian Change, volumen 3, número 4, pp. 586–603.

GREGSON, S.; TERCEIRA, N.; MUSHATI, PHYLLIS; NYAMUKAPA, C Y CAMPBELL, C.

2004 «Community group participation: Can it help young women to avoid HIV? An exploratory study
of social capital and school education in rural Zimbabwe»
Social Science & Medicine, volumen 58, número 11, pp. 2119–2132.

HAMDI, N.

2004 *Small change: about the art of practice and the limits of planning in cities*.
Earthscan.

HELLER, P.

2001 «Moving the state: the politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto
Alegre»
Politics & Society, volumen 29, número 1, pp. 131–163.

HICKEY, S. Y MOHAN, G.

2005 «Relocating participation within a radical politics of development»
Development and Change, volumen 36, número 2, pp. 237–262.

HICKEY, S.

2005 «The politics of staying poor: exploring the political space for poverty reduction in Uganda»
World Development, volumen 33, número 6, pp. 995–1009.

HYDEN, G.

2006 "Between state and community: challenges to redesigning governance in Africa"
ponencia presentada en *Working Conference sobre Designing Constitutional Arrangements for
Democratic Governance in Africa: Challenges and Possibilities* en el marco del *Workshop in
Political Theory and Policy Analysis*, Indiana University Bloomington, 30–31 de marzo.

LANDOLT, P. Y PORTES, A.

1996 «The downside of social capital»
The American Prospect, número 26, p. 18.

MAYOUX, L.

2001 «Tackling the down side: social capital, women's empowerment and micro-finance in Cameroon»
Development and Change, volumen 32, número 3, pp. 435–464.

MCKENZIE, K. Y HARPMAN, T.

2006 *Social capital and mental health*.
Jessica Kinglsey Publishers.

MUSEMBI, C.N.

2010 “Have civil society organizations’ political empowerment programmes contributed to a deepening of democracy in Kenya?”

en *Mobilising for Democracy: Citizen Action and the Politics of Public Participation* de COELHO, V.S.P. y VON LIERES, B. (eds.). London: Zed Books.

KISUMU CITY COUNCIL

2005 *Kisumu City Council Development Strategies 2005–2009*.

Kisumu City Council and Centre for Development Planning and Management, United Nations Human Settlements Programme.

NARAYAN, D.

1999 *Bonds and bridges: social capital and poverty*.

The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Division.

NYAMUGASIRA, W.

1998 «NGOs and advocacy: how well are the poor represented?»

Development in Practice, número 8 (3), pp. 297–308.

OKELLO, D.

2010 “The dynamics of political change and transition: civil society, governance and the culture of politics in Kenya”

en *Mobilising for Democracy: Citizen Action and the Politics of Public Participation* de COELHO, V.S.P. y VON LIERES, B. (eds.). London: Zed Books.

OLSON, M.

1971 *The Logic of collective action: public goods and the theory of groups*.

Harvard Economic Studies. Harvard University Press.

PELLING, M.

1998 «Participation, social capital and vulnerability to urban flooding in Guyana»

Journal of International Development, número 10, pp. 469–486.

PELLING, M. Y HIGH, C.

2005 «Understanding adaptation: What can social capital offer assessments of adaptive capacity?»

Global Environmental Change, volumen 15, número 4, pp. 308–319.

PORTER, D.

2003 «NGOs and poverty reduction in a globalizing world: perspectives from Ghana»

Progress in Development Studies, volumen 3, número 2, p. 131.

SANDERSON, D.

2000 «Cities, disasters and livelihoods»

Environment and Urbanization, volumen 12, número 2, pp. 93–102.

SERRA, R.

2012 «The promises of a new social capital agenda»

Journal of Development Studies, enero, pp. 1–19.

TITECA, K. Y VERVISCH, T.

2008 «The dynamics of social capital and community associations in Uganda: Linking capital and its consequences»

World Development, volumen 36, número 11, pp. 2205–2222.

WATSON V.

2002 «The usefulness of normative planning theories in Sub-Saharan Africa»

Planning Theory, volumen 1, número 1, pp. 27–52.