

El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural

El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural

Díadas, equipos, puentes y
escaleras

John Durston



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL)

Santiago de Chile, noviembre de 2002

Este libro fue preparado por John Durston, ex funcionario de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. El autor agradece a las personas que participaron en las investigaciones de terreno y análisis grupales que constituyen la base empírica de este libro, entre otros a Mario Chamalé, Guillermo Pedroni y Hugo Zelaya (Guatemala) y Miguel Bahamondes, Jorge Amaro, Francisca Miranda, Daniel Duhart, Paula Saravía, Guillermo Pedroni, Teresa Maffei y Evelyn Monzó (Chile).

Asimismo, agradece los comentarios y sugerencias de las personas que tuvieron la paciencia y la solidaridad de leer versiones preliminares de uno o varios de los capítulos y dieron su apoyo de diversas maneras. Entre ellos estuvieron: en Chile, Raúl Atria, Álvaro Bello, Eugenio Lahera, Gonzalo Falabella, Maximiliano Cox, Roberto Guimarães, Alejandro Medina, Iván Finot, Juan Sáez, Rodrigo Contreras y Andrés Suárez; en Guatemala, Orlando Peralta y Mario Chamalé; en México, Fernando Bazúa, Fernando Rello, Margarita Flores, Otto Fernández y Juan José Santibáñez; en Honduras, Armando Euceda, Betina Hernández, Darlyn Meza, Saúl Sánchez y Rodrigo Wong; y en Estados Unidos, Samuel Morley, Brent Metz y Anthony Bebbington.

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Diseño de portada: Álvaro Muñoz

Publicación de las Naciones Unidas

LC/G.2185-P

ISBN: 92-1-322050-2

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2002. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.02.II.G.74

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prólogo	11
Capítulo I	
Capital social: definiciones, controversias, tipologías.....	15
A. Definición básica	15
1. La confianza	16
2. La reciprocidad	18
3. La cooperación	18
B. El debate sobre el concepto de capital social.....	19
1. Definiciones	19
2. Facetas fundamentales del debate teórico	20
3. Críticas y réplicas	21
4. Capital social y exclusión	25
C. Capital social y comunidad campesina.....	26
1. Aspectos individuales y colectivos del capital social	26
2. Ruralidad, territorialidad y capital social comunitario	34
3. Lazos fuertes y lazos débiles.....	36
D. La tipología seguida en este libro	39
1. Precursores del capital social.....	39
2. Seis formas de capital social y sus diferentes dinámicas.....	39

Capítulo II	
Capital social comunitario y políticas públicas.....	43
A. Capital social en la interfaz entre Estado y sociedad civil.....	43
B. La relación ambivalente entre el capital social comunitario y las políticas públicas.....	46
1. Formación y utilización del capital social	46
2. Empoderamiento	48
3. Compromiso personal del funcionario público.....	50
4. Instituciones públicas y desarrollo campesino: discurso frente a realidad.....	51
Capítulo III	
Construcción de capital social comunitario y de ciudadanía campesina en Guatemala	53
A. La construcción de capital social en el oriente de Guatemala	54
1. Las comunidades campesinas de Chiquimula: ¿un paisaje social institucionalmente vacío?	54
2. Reducción y aumento de la escala.....	55
3. Raíces del capital social en Zacapa y Chiquimula	57
B. Lecciones sobre la construcción de capital social	59
1. Bases del capital social en la reciprocidad vertical campesina	60
2. Clientelismo y reciprocidad vertical para el capital social.....	60
3. Repertorios culturales y normas alternativas	62
4. Coevolución de las estrategias.....	63
C. ¿Es posible crear capital social?.....	68
Capítulo IV	
Áreas de desarrollo indígena, gestión participativa y sustentabilidad ambiental y cultural.....	75
A. Marco conceptual del desarrollo culturalmente sustentable	76
1. Las culturas como sistemas	76
2. Las culturas y el desarrollo	78
3. Sustentabilidad cultural e instituciones sociales propias.....	79
4. Hacia una sinergia entre el Estado y el pueblo indígena	81
B. El potencial de las ADI para el desarrollo culturalmente sustentable	82
1. El potencial de las ADI	82
2. Sustentabilidad cultural, participación y normativa legal.....	83
3. Emerge un consenso sobre la participación en las ADI	85

C.	Realización del autodesarrollo indígena en las ADI.....	86
1.	Autoridad propia de gestión de una ADI.....	86
2.	Gestión participativa de una ADI.....	88
3.	Consideraciones finales sobre la cogestión de la ADI.....	88

Capítulo V

	Gestión comunitaria de la escuela rural.....	91
A.	Culturas populares rurales: lenguajes silenciosos, bases de aprendizaje y de participación.....	93
B.	Reforma educativa, autonomía de la escuela y participación.....	94
1.	Autonomía y apoyo local.....	95
2.	Participación, negociación y contratos.....	96
C.	La dinámica después de la reforma.....	100
1.	Cambios impredecibles en las estrategias personales.....	100
2.	Transformación sobre la marcha de los contratos de transacción.....	101
3.	Fortalecimiento y transferencia del capital social grupal y comunitario.....	102

Capítulo VI

	La gestión comunitaria de la educación rural en Honduras.....	103
--	---	-----

	Introducción.....	103
A.	Características básicas del PROHECO.....	105
1.	¿Qué es el PROHECO?.....	105
2.	Efectos esperados.....	107
3.	Focalización y equidad educativa.....	108
B.	El por qué del PROHECO: participación comunitaria y mejoramiento de la educación.....	109
1.	Cambios en las reglas de juego y triangulación de la educación pública.....	109
2.	El compromiso de trabajar en equipo y la motivación del maestro del PROHECO.....	110
3.	El capital social comunitario, factor clave de la gestión de las AECO.....	111
C.	Algunas inquietudes en torno al PROHECO.....	113
D.	Conclusiones sobre el PROHECO.....	120

Capítulo VII

El capital social comunitario campesino y el clientelismo en Chile	123
A. El capital social campesino en el Chile de hoy.....	124
1. Antecedentes cuantitativos sobre capital social rural en Chile	124
2. Sobre las formas y dinámicas del capital social rural en Chile	128
3. Encuentro entre el capital social campesino y diferentes estilos estatales.....	131
B. El capital social campesino chileno en una visión prospectiva	132
1. Dinámicas del sistema sociocultural campesino actual: punto de partida para una prospectiva del capital social campesino	132
2. La interfaz entre el sistema del capital social campesino y los agentes del Estado	135
3. Visión prospectiva de las nuevas variables contextuales.....	137
4. El futuro del capital social comunitario campesino y del clientelismo en Chile.....	138

Capítulo VIII

Conclusiones: el potencial y los desafíos del capital social comunitario campesino	141
A. Potenciar el vínculo socioemocional entre el agente y la población atendida	143
B. Fomento de la acumulación de capital social comunitario	145
C. Intervenir el sistema sociopolítico microrregional.....	146
Bibliografía	151

Índice de cuadros, recuadros y diagramas

Cuadros

III.1 Aumento de las organizaciones campesinas en Zacapa y Chiquimula en cinco niveles territoriales, 1991-1998.....	56
III.2 Consolidación organizacional en las comunidades participantes en el PROZACHI, 1998.....	57
VII.1 Chile: pertenencia a una organización de cualquier tipo	125
VII.2 Chile: pertenencia a organizaciones	125
VII.3 Chile: índices de capital social formal e informal.....	126

VII.4	Chile: expectativas sobre la calidad de vida.....	127
VII.5	Capital social campesino en seis comunidades chilenas	129

Recuadros

II.1	Tipos de interacción entre capital social y organismos públicos....	45
II.2	Empoderamiento.....	49
III.1	Algunas hipótesis sobre la construcción de capital social.....	69
III.2	Medidas para crear capital social comunitario rural	70
IV.1	Ejemplo de activación de capital social en una ADI	89
V.1	Negociación del contrato de trabajo en equipo	99
VI.1	Algunas características del PROHECO.....	106
VI.2	Educación rural: ventajas de los programas innovadores con respecto a los tradicionales	108

Diagramas

I.1	Capitales tangibles e intangibles en tres planos	17
II.1	El capital social y el Estado.....	48
III.1	Cambios en la institucionalidad informal en proyectos con participación campesina	62

Prólogo

En América Latina se ha puesto en el centro de la agenda pública una segunda ola de reformas de las políticas sociales, en la cual la sociedad civil está llamada a servir de contrapeso para corregir las fallas del mercado en la entrega de los servicios, sin volver a alimentar por ello las ineficiencias de las grandes burocracias centralizadas.

Esta segunda ola supone una mayor participación de los beneficiarios en el diseño, la gestión y la rendición de cuentas de los proyectos y programas públicos. Las reformas se basan en algunos supuestos clave, entre los cuales se cuenta, como condición necesaria, la capacidad de los integrantes de los grupos sociales y las comunidades de cooperar entre sí, en una gestión colectiva, coordinada con el apoyo externo. Se supone, entonces, que existe un capital social, a partir del cual la capacitación y la práctica podrán fortalecer la participación de la comunidad en la ejecución de estos nuevos programas. Otro supuesto clave es que haya una reforma real del Estado, que apunte a transformar los sistemas de clientelismo autoritario, partidario o paternalista, para constituir un sistema de verdadero servicio al público, de empoderamiento (*empowerment*) de los sectores débiles de la sociedad civil, y de rendición de cuentas de los servidores públicos ante los usuarios que deben atender.

En materia de programas sociales, el empoderamiento de los actores sociales en diversos niveles territoriales es la piedra angular, en los países en desarrollo, de esta segunda ola de reformas del Estado. Si la primera ola fue la externalización de numerosos servicios públicos, por

medio de lo cual se otorgó un mayor papel a los proveedores privados y a los mecanismos de mercado, la segunda ola otorga a la sociedad civil organizada un mayor papel frente al Estado y a la empresa privada. Ello se debe, entre otras cosas, al hecho de que en los países que externalizaron los servicios sociales del Estado no se han alcanzado —en términos de eficiencia y de eficacia— todos los beneficios esperados. Por una parte, hay en estos mercados nuevos muchas fallas que dificultan la posibilidad de mejorar los servicios por medio de la competencia; por otra, el Estado no es simplemente un agente más en el mercado, sino que funciona sobre la base de partidos políticos, lo cual abre las puertas, en la licitación de los servicios, a favoritismos y clientelismos. Por último, los mecanismos de mercado no reducen por sí solos, en general, las desigualdades existentes entre los distintos estratos que participan en él.

La segunda ola de reformas de las políticas sociales pone nuevamente en la agenda pública las cuestiones éticas de la equidad social y la participación democrática, sin descuidar por ello la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Esta transformación en ciernes de la política social se centra en la propuesta de fomentar una nueva sinergia entre el Estado y el capital social comunitario.

El papel del servidor público también se redefine radicalmente en las propuestas del capital social. A diferencia de la idea tradicional del funcionario público que se supone imparcial y ecuánime frente a todos los clientes impersonales por igual, en esta visión el funcionario debe contraer un compromiso profundo y una identificación emocional con el grupo que atiende, es decir, no con algunos individuos en particular, sino con la comunidad o grupo total, en forma asociativa. Estas nuevas sinergias entre el Estado y la sociedad civil (Evans, 1996) se han producido ya en los campos de la salud, el de la educación, la gestión municipal, la gestión de los recursos naturales y en el del desarrollo rural.

El paradigma emergente del capital social sugiere a muchos investigadores que los programas de superación de la pobreza campesina y de fortalecimiento de la sociedad civil rural tendrían mejores resultados si tomaran en consideración los sistemas socioculturales de las comunidades. Esta propuesta se basa en la idea, bastante difundida ya, de que las relaciones económicas están inmersas o incrustadas (*embedded*, Granovetter, 1985) en el tejido social, lo cual es determinante para las formas y los resultados de las actividades económicas. La teoría del capital social ofrece un marco especialmente adecuado para estudiar la sociedad rural, porque la reciprocidad interpersonal y la cooperación comunitaria son dos recursos tradicionales de la cultura campesina y a la vez, como veremos luego, elementos básicos del capital social.

La definición usual del campesinado se centra en el hecho de que el predio funciona como una microempresa agrícola familiar. Sin embargo, esta definición parece incompleta, en primer lugar porque un alto porcentaje de los hogares campesinos siguen estrategias económicas muy diversificadas, por efecto de lo cual más de la mitad del ingreso del hogar proviene de fuentes extraprediales, como el trabajo asalariado en diversos rubros, e incluso proviene de remesas periódicas de familiares que han emigrado, y no por ello el hogar deja de ser campesino.

La definición de campesinado que se utilizará en el presente trabajo mantiene el elemento de unidad productiva hogareña y su base en la gestión y explotación de los recursos naturales. No obstante, agrega dos elementos que, según diversos estudios empíricos, son de fundamental importancia en el campesinado de todos los países en desarrollo, a saber: la pertenencia a una comunidad local, en que las redes de relaciones interpersonales son esenciales no sólo para las estrategias económicas de los hogares y sus miembros, sino también para otros ámbitos cruciales de la vida humana, como la amistad, la religión, el esparcimiento y el sentido de pertinencia. Y esto nos lleva al segundo factor esencial en esta definición ampliada de campesinado: los integrantes de una comunidad campesina comparten un sistema sociocultural propio, en que las creencias y normas complementan las relaciones e instituciones sociales, y viceversa.

Por último, otro rasgo decisivo que suele dejarse de lado en la definición del campesinado es su inserción en el sistema social microrregional y nacional. En casi todos los países, el campesino ocupa uno de los últimos renglones de la escala social, y es objeto de explotación económica y exclusión social y política por parte de los grupos de mayor poder (Wolf, 1966), fenómenos que suelen ser más intensos cuando los campesinos pertenecen a etnias con una historia de dominación por parte de otras. Este elemento tampoco ha sido analizado adecuadamente en las discusiones sobre el potencial del capital social, punto al cual volveremos más adelante.

El paradigma del capital social puede hacer un aporte significativo a la construcción de una visión prospectiva y proactiva del desarrollo social rural, porque se enmarca plenamente en las nuevas reformas de las políticas sociales, basadas en la detección y valoración de las fortalezas y capacidades propias de los grupos, las organizaciones y las comunidades pobres. Por ende, en este libro se pretende no sólo analizar las formas propias de capital social contenidas en los sistemas socioculturales de las comunidades campesinas, sino también entender qué sucede en la zona de interfaz donde este sistema se encuentra con el de los organismos estatales.

Los primeros dos capítulos son de carácter general y conceptual: el capítulo I resume el animado debate que ha suscitado el concepto de capital social, para terminar con la tipología tentativa seguida en este libro: el capital social individual, el grupal, el comunitario y el de los eslabonamientos externos. El capítulo II ahonda en las dinámicas de generación y reproducción del capital social comunitario campesino, tema central de este libro.

Los siguientes cinco capítulos, en cambio, analizan problemáticas concretas de la aplicación del enfoque de capital social en programas públicos de servicio social y de desarrollo rural en comunidades campesinas de algunos países. El capítulo III ilustra un problema teórico clave —la posibilidad de crear y acumular capital social— mediante el estudio de un proyecto específico de superación de la pobreza rural en Guatemala. El capítulo IV aplica ese marco conceptual a la cuestión del autodesarrollo indígena culturalmente sustentable en determinados territorios de Chile.

En el capítulo V se resume las principales lecciones de la aplicación de estos principios en programas de gestión comunitaria en las escuelas rurales de El Salvador, los Estados Unidos, Brasil, Guatemala y México, y el capítulo VI ahonda en la relación entre capital social comunitario y gestión escolar en Honduras.

En el capítulo VII se estudia en forma empírica el clientelismo, que es el principal escollo que enfrentan los intentos de fortalecer el papel de las sociedades civiles rurales mediante la formación y acumulación de capital social comunitario. Por último, el capítulo VIII resume las principales conclusiones de este libro en torno a este potencial y este desafío.

A fin de aprovechar el potencial del concepto de capital social para las políticas públicas de superación de la pobreza y la exclusión, es urgente, como dice Ostrom (1999), llevar a cabo estudios que den cuenta en mejor forma de la importancia de la sociedad civil en las zonas rurales, en que el capital social puede ser la clave de tales políticas. Éste es el propósito de los capítulos III a VIII, en los cuales se aplican los conceptos desarrollados en los capítulos I y II a problemáticas específicas de la calidad de vida de las comunidades campesinas de América Latina. En ellos se tratará de seguir las advertencias de Portes (1998), cuando dice que el analista del capital social debe observar las siguientes precauciones: i) separar teórica y empíricamente la definición del concepto de sus supuestos efectos; ii) establecer algún control en cuanto a la dirección causal, en el sentido de que la presencia del capital social debe anteceder a sus resultados; iii) controlar los resultados por otros factores que puedan explicarlos; y iv) identificar de manera sistemática los orígenes históricos del capital social.

Capítulo I

Capital social: definiciones, controversias, tipologías

Ha pasado más de una década desde que se inició un interesante, intenso y por momentos confuso debate en torno al capital social, debate que ya va en la quinta o sexta ronda de intercambios en las publicaciones profesionales. Este paradigma inmaduro pero prometedor del capital social forma parte ya de las herramientas analíticas de los especialistas en desarrollo social y económico. Como se verá más adelante, el concepto es particularmente útil para repensar el problema que representa la persistencia de la pobreza campesina. Sin embargo, dadas la complejidad y la diversidad de las posiciones en pugna, es preciso elegir entre las diferentes posturas. En este primer capítulo, por ende, se presentarán la definición básica que se utilizará en lo que sigue y un resumen comentado de los aspectos fundamentales del debate, para terminar proponiendo una tipología del capital social.

A. Definición básica

En este libro se entenderá por capital social *el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación*. Ello constituye un capital en el sentido de que proporciona mayores beneficios a quienes establecen este tipo particular de relaciones y que puede ser acumulado.

Esta definición, a diferencia de otras en uso, sitúa el capital social en el plano conductual de las relaciones y sistemas sociales, y no en el plano abstracto de la cultura simbólica de las normas, los valores y las cosmovisiones, plano en el cual están el capital cultural y el capital humano o cognitivo. Ambos planos interactúan: ninguno de los dos determina siempre al otro.

Esto se entiende mejor si se piensa que hay tres planos de un solo gran sistema sociocultural (véase el diagrama I.1). El capital social y el capital cultural (entendido aquí como visiones del mundo, de los seres humanos y de las normas que deben guiar los comportamientos) se refuerzan y potencian mutuamente (algo que puede ocurrir entre todas las formas de capital mencionadas), aunque no siempre hay coincidencia entre los valores profesados y la conducta real.

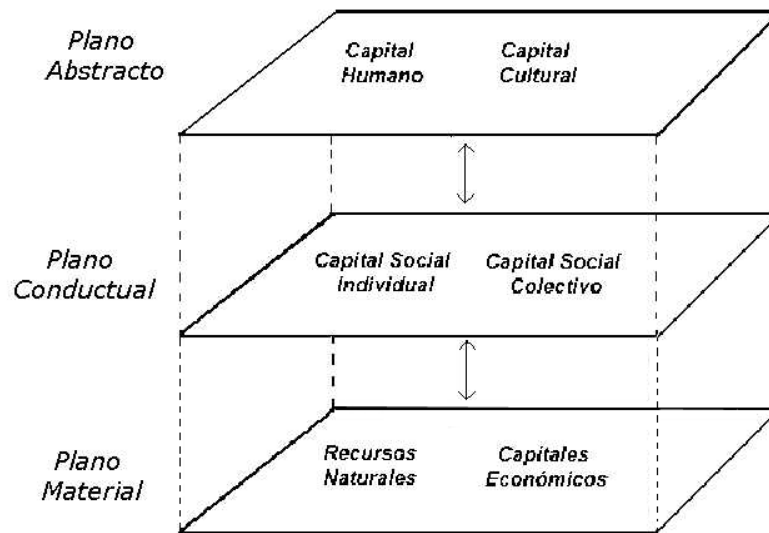
Como veremos a continuación, la confianza, la reciprocidad y la cooperación constituyen el contenido de las relaciones y de las instituciones sociales del capital social.

1. La confianza

En el sentido utilizado aquí, la confianza individual es una actitud que se basa en el comportamiento que se espera de la otra persona que participa en la relación que se establece entre ambas. Esta confianza tiene un soporte cultural en el principio de reciprocidad, y un soporte emocional, que es el afecto que sentimos hacia aquellas personas que creemos confiables y que nos dan muestras de su confianza hacia nosotros. Tal actitud se expresa en conductas reiteradas y reforzadas con expresiones que comunican esa confianza en discursos y en acciones de entrega del control sobre determinados bienes. Esta relación social se establece sobre todo entre pares de personas que forman una *díada*: 'pareja de dos seres o cosas estrecha y especialmente vinculados entre sí' (*Real Academia Española*).

La presencia o ausencia de confianza deriva no de una programación rígida proveniente de una cultura ancestral, sino de la repetición de interacciones con otra persona, la cual, según indica la experiencia acumulada, responderá a un acto de generosidad con un acto equivalente, nutriendo así un vínculo en que se combina la aceptación del riesgo con un sentimiento de afectividad o de identidad ampliada. Confiar implica la disposición a entregar el control de bienes propios al otro (o, en el caso de una institución, a sus autoridades).

Diagrama I.1
CAPITALES TANGIBLES E INTANGIBLES EN TRES PLANOS



Sin embargo, cuanto mayor sea el valor de los bienes cuyo control se cede o comparte, mayor será el costo de oportunidad de seguir siendo confiable. Aumenta, por así decir, la tentación de traicionar la confianza depositada. Al vivir en un mundo de riesgos y amenazas, los individuos necesitan confiar en alguien, es decir, establecer relaciones de capital social, pero esa misma realidad hace posible traicionar la confianza, estafar. Todos los grupos sociales alimentan sentimientos de obligación relacionados con el parentesco, al mismo tiempo que hacen que sus miembros internalicen normas de identidad comunitaria, como una manera de evitar la traición. Cuando ésta ocurre, constituye un aprendizaje traumático y crea un refuerzo negativo contra la confianza.

2. La reciprocidad

En las ciencias sociales, en particular en la antropología, el concepto de reciprocidad se ha levantado sobre la base del clásico *Ensayo sobre el don* de Marcel Mauss (1990), escrito a principios del siglo XX y publicado por primera vez en Francia en la década de 1950. En la obra considera Mauss la reciprocidad como el principio fundamental que rige las relaciones institucionales formales e informales en una comunidad. En las sociedades premercantiles y en menor grado en las contemporáneas existe una lógica de *intercambio basada en los obsequios* (de objetos, ayuda, favores), lógica que es distinta de la mercantil, aunque opera también en el ámbito del mercado. Un obsequio es signo de estar dispuesto a iniciar o mantener una relación social y, al mismo tiempo, supone de parte del receptor la obligación, culturalmente sancionada, de retribuir de alguna forma el obsequio. En esta reciprocidad, que Mauss llama difusa, la compensación por un favor, un préstamo o un regalo no es inmediata ni con una equivalencia precisa, lo que sin duda la distingue de las transacciones mercantiles.

En toda sociedad, las relaciones entre las personas se afianzan por medio de numerosas interacciones, que potencialmente se extenderán en el futuro. En las comunidades pequeñas, las relaciones tienden a darse entre las mismas personas y familias en todos los ámbitos y en todas las instituciones de la vida humana: religiosa, jurídica, política y económica. Por eso, dice Mauss, tales relaciones son fenómenos totales, y dichas comunidades son a su vez sistemas totales. La reciprocidad, que a primera vista podría parecer un fenómeno social menor entre muchos, es entonces la base misma de las relaciones e instituciones del capital social.

Entre los antropólogos que han aportado a la comprensión de la reciprocidad figuran Raymond Firth (1961), con su concepto de organización social, referido a las relaciones regulares que son las semillas de las instituciones y las estructuras sociales, y George Foster (1961), con su concepto de contratos diádicos, referido a los entendimientos informales y generalmente tácitos entre dos personas que mantienen intercambios a lo largo del tiempo. Tales contratos son el primer eslabón de redes centradas en el individuo, y constituyen a la vez la base de una organización social más compleja que es en sí un activo, esta vez de índole colectiva.

3. La cooperación

Se trata de una acción complementaria orientada al logro de los objetivos compartidos de un emprendimiento común. No debe confundirse con la colaboración, que es el intercambio de aportes entre

aliados que tienen emprendimientos y objetivos diferentes aunque compatibles. La cooperación, junto con la confianza y los vínculos de reciprocidad, resulta de la interacción frecuente entre diversas estrategias individuales. El concepto está sustentado en la teoría de los juegos y en la de la cooperación, que postulan que la cooperación puede fomentarse mediante la repetición de situaciones en las que es posible confiar o traicionar. La cooperación también puede emerger como consecuencia no planeada de la evolución interactiva —o coevolucionó— de distintas estrategias de agentes múltiples.

Aunque cabe preguntarse cómo interactúan la confianza, la reciprocidad y la cooperación, por ahora basta recordar que Mauss hizo hincapié en las dinámicas de intercambio material de la reciprocidad. Restó importancia a la interacción de las emociones, que sin duda tienen importancia, en la medida en que los sentimientos de afecto, de seguridad y de pertenencia, por una parte, y de rabia, miedo y rechazo, por otra, surgen de las interacciones aquí descritas y las retroalimentan. En efecto, hay un círculo vicioso en el cual la desconfianza es confirmada por la agresión o el engaño, y que lleva a rechazar la cooperación y los gestos de afecto y don. No obstante, hay también una dinámica virtuosa, que se pone en movimiento cada vez que un gesto de amistad o de confianza es retribuido con un acto igualmente positivo o aún más positivo, con lo que se refuerza un vínculo de amistad o de amor. Estas variables parecen tan válidas como el interés instrumental del *rational choice* para entender la dinámica por la cual se retroalimentan la reciprocidad, la confianza y la reciprocidad para la acumulación de capital social.

B. El debate sobre el concepto de capital social

1. Definiciones

Las premisas fundacionales del concepto de capital social se formularon en su mayor parte durante la década de 1980. Muchas de ellas coinciden en dos aspectos: entienden el *capital* social como un recurso o una vía de acceso a recursos que, en combinación con otros factores, permite obtener beneficios a quienes lo poseen, y consideran al mismo tiempo que esta forma de capital reside en las relaciones *sociales*.

Coleman y Bourdieu son los dos sociólogos que más tempranamente expresaron el concepto de capital social en una forma relativamente detallada y completa. Según Bourdieu (1985), el capital social es la suma de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red duradera de relaciones de reconocimiento mutuo más o menos

institucionalizadas. Coleman (1990) propone algo parecido cuando afirma que los recursos socioestructurales constituyen para el individuo un activo de capital y facilitan ciertas acciones de los individuos que están en esa estructura. Como otras formas de capital, dice Coleman, el capital social es productivo, y posibilita el logro de ciertos fines que no se alcanzarían en su ausencia.

Coleman hace referencia a los trabajos teóricos del economista Douglass North sobre las instituciones, pero el aporte de este prominente neoinstitucionalista al concepto de capital social es mucho mayor de lo que se suele reconocer. North (1990) define las instituciones como conjuntos de normas y valores que facilitan la confianza entre los actores. Como se advierte, las instituciones son abstractas, mientras que las organizaciones son manifestaciones concretas de cooperación basadas en la confianza.

El autor más citado en el debate reciente sobre capital social es Putnam. Portes (1998) lo califica de revisionista, porque a su juicio extiende en exceso el concepto original de capital social. Con todo, puede asegurarse que Putnam, Portes y otros autores de los años noventa levantaron la obra gruesa del capital social sobre los cimientos establecidos por los autores de la década anterior, pues reelaboraron y ampliaron las ideas de sus antecesores.

Putnam (1993a) considera que el capital social está constituido por aquellos elementos de las organizaciones sociales, como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo, pues, como dice, el trabajo en conjunto es más fácil en una comunidad que tiene un acervo abundante de capital social.

2. Facetas fundamentales del debate teórico

North y Putnam sostienen que el éxito del desarrollo capitalista y la consolidación de la democracia liberal tienen una fuente común: las normas y redes de intercambio recíproco y solidario. A juicio de North y de Putnam, estas normas, que forman parte de ciertas culturas y son específicas de ellas, se transmiten de generación en generación, sobre todo merced a la socialización temprana que tiene lugar en el seno de la familia. Las redes de intercambio, por su parte, se basan en la confianza que surge de factores como los lazos de parentesco, la vecindad, la amistad o la pertenencia a un mismo grupo étnico.

En el plano económico, el capital social —entendido como conjunto de normas— y la existencia de redes e instituciones informales permiten reducir los costos de transacción originados en el riesgo que representa el desconocimiento de los agentes económicos entre sí (Coase, 1937). De este

modo, facilitan las relaciones entre los agentes, no sólo las transacciones simples del mercado, sino también los grandes proyectos —por ejemplo, la creación de una empresa—, que exigen que haya mucha confianza entre las partes asociadas. Asimismo, la repetición de los gestos de reciprocidad y el recurso reiterado a las redes de actividad cívica vuelven más denso el tejido social, condición necesaria para la existencia de una sociedad civil fuerte (Putnam, 1993a), ya que el capital social puede transferirse entre asociaciones y organizaciones de los más diversos tipos, y entre el ámbito económico, el político y el sociocultural. Además, las redes de cooperación que cruzan las divisiones sociales nutren la cooperación cívica amplia a nivel societal.

Por otra parte, la posibilidad de que se dé este proceso depende en gran medida de la trayectoria histórica seguida en cada caso (*path dependence*), en el sentido de que la existencia o ausencia de una tradición de capital social determina de manera importante si un grupo aprovechará o no las oportunidades de desarrollo que se le abren. Una cuestión central del presente debate, que se examinará desde un punto de vista teórico y práctico en el capítulo III, es si se puede modificar la tendencia a que los sistemas sociales locales que carecen de capital social se reproduzcan siempre de la misma manera —esto es, sin capital social—, o si, por el contrario, es posible incorporar deliberadamente en ellos las prácticas propias del capital social (Putnam, 1993a).

3. Críticas y réplicas

No han dejado de formularse críticas al concepto de capital social. En efecto, algunos autores (Portes y Landolt, 1996; Putzel, 1997) sostiene que éste esconde un lado oscuro (*downside*) que puede llevar a la discriminación, la explotación, la corrupción y la dominación por mafias y sistemas autoritarios. Estos críticos desconfían de las loas con que se anuncia al capital social como panacea universal. Portes (1998), por ejemplo, advierte que la sociabilidad puede ser fuente de bienes públicos, como los celebrados por Coleman, Loury y otros, pero también de males públicos, como la tendencia a desincentivar la iniciativa individual, la exclusión de los otros, la restricción de la libertad, y, aunque no lo dicen los principales críticos, la incitación de los conflictos intragrupal.

En opinión de estos autores, la idea de capital social es sugerente pero vaga, y no aporta suficientes elementos nuevos para poder considerar que constituye un verdadero marco teórico. Según dice Portes (1998), los procesos cubiertos por el concepto se han estudiado bajo otros rótulos en el pasado, por lo cual la expresión de capital social no hace sino retomar una idea presente desde los comienzos mismos de la sociología.

Paradójicamente, los propios detractores han terminado por enriquecer el discurso fundacional, porque sus críticas han sido en general constructivas y correctivas. Gracias a su aporte dialéctico, hoy puede hablarse no sólo de una teoría del capital social sino de un complejo coherente de teorías, esto es, de un paradigma, aunque todavía en estado incipiente, si se tienen en cuenta las numerosas controversias que siguen vigentes. Sin embargo, como sostiene Woolcock (1998), se ha avanzado en la tarea inconclusa de sintetizar los hallazgos desde diferentes especialidades, a fin de proponer un marco conceptual más unificado que permita comprender mejor la teoría y la política del capital social.

Siguiendo con las críticas, cabe mencionar que Portes y Landolt (1996) sostienen que el capital social, en la forma de redes y de comunidades corporativas, mata la iniciativa individual, y dan como ejemplo de ello el caso de individuos que, después de acumular un pequeño capital, tienen que gastarlo para responder a las peticiones de ayuda de sus parientes más pobres. Según Portes (1998), las normas de solidaridad y de asistencia mutua pueden dar origen a una actitud de aprovechamiento injusto de los esfuerzos de los demás, en que se disipan las oportunidades de acumulación.

Como veremos a continuación, es posible neutralizar algunas de estas críticas, mientras que otras deben ser matizadas. Por ejemplo, algunos de los primeros estudios antropológicos postulaban que los gastos en fiestas servían como mecanismos de nivelación de la riqueza y la posición social, al exigir mayores gastos y dedicación de tiempo a los hombres que habían iniciado un proceso de acumulación. Sin embargo, el gasto y la dedicación de tiempo a actividades aparentemente no productivas operan como *inversiones en prestigio y en reciprocidad difusa*, que posteriormente rinden beneficios económicos. Los gastos asociados a los cargos no rebajan a quien los ostenta (cofrade, alcalde rezador, principal) al nivel común de pobreza, como postulan estos críticos. Si bien durante el año que sigue al auspicio de un gasto cívico-religioso se reducía el capital de estas personas, ello acrecentaba a la larga su prestigio y su fortuna material. Y las redes de parentesco, si bien implican la responsabilidad de ayudar en casos de urgencia, constituyen la principal base para la acumulación de capital en las sociedades campesinas, y sólo en menor grado y con menor frecuencia, de su disipación.

En contra del argumento que aduce que estas formas de capital social solidario inhiben el desarrollo, porque supuestamente impiden la acumulación de capital financiero, diversas observaciones empíricas indican que los individuos con espíritu empresarial mueven sus inversiones con bastante facilidad entre el mercado y las relaciones

sociales comunitarias, y en casos extremos, cuando estiman excesivas las demandas, sencillamente se van de la comunidad para seguir creciendo económicamente. No obstante, es más común que rechacen tales demandas, y siempre encuentran por lo demás aliados locales para apoyar una interpretación de las normas culturales que sea favorable a su posición.

En realidad, las normas, prácticas y sanciones que rodean a los miembros de la comunidad que han acumulado capital material no tienen por finalidad nivelarlos, sino incitarlos a invertir en capital social, esto es, a no dejar sus recursos financieros inmovilizados en la forma de propiedad privada. Las presiones que ejerce la comunidad para que compartan sus riquezas los instan a aportar a la constitución de bienes públicos, pero ello también otorga al donante beneficios personales en el corto y largo plazo: el capital financiero también es fungible en capital social y puede servir para el logro de objetivos racionales, aunque no sólo materiales (Granovetter, 1985).

En efecto, en el corto plazo, el donante cosecha la satisfacción emocional de ser aceptado por el grupo y de incrementar su prestigio social. En el largo plazo, aumenta su crédito, dentro de la red de sus contactos personales y de la comunidad, en lo referente a reciprocidad y disposición a cooperar. Por otra parte, como indica Portes (1998), las mismas instituciones que incentivan al gasto solidario cumplen también funciones de control social que previenen el aprovechamiento injusto.

En otra de sus críticas, Portes (1998) sostiene que la pertenencia a un grupo social tiende a excluir a los extraños del acceso a los recursos. Esto sin duda es así. Aún más: para que las instituciones del capital social comunitario funcionen de modo eficaz, es imprescindible definir con toda claridad y precisión quiénes tienen derecho y quiénes no tienen derecho a los beneficios que derivan de la pertenencia al grupo. Un determinado subconjunto de los usuarios de tales recursos comunes tiene el poder de excluir a otros del acceso y de los derechos de uso (Ostrom, 1999). Existe, eso sí, la posibilidad de expandir la identidad del grupo para incorporar a otros sectores que padecen los mismos problemas (Evans, 1996), lo cual trae aparejada la posibilidad de ampliar espacialmente el radio de cooperación (Fox, 1996).

Portes (1998) también sostiene que la mafia y otros grupos delictivos son ejemplos de que la incrustación de los intercambios económicos en las estructuras sociales puede ser desviada hacia fines socialmente indeseables. En efecto, como muestra la tipología que se desarrollará más adelante, los precursores del capital social pueden ser aprovechados por agentes más poderosos para reforzar relaciones de dominación y explotación basadas principalmente en la violencia y el

miedo. La institución social de las mafias y de otras organizaciones criminales, así como las estructuras políticas propias del clientelismo autoritario, utilizan estos precursores del capital social, e incluso tratan de asemejarse lo más posible al capital social comunitario para beneficiarse de la fuerza de sus normas y de las relaciones de control social que nacen de éste.

Aunque en los análisis del capital social de Coleman, North y Putnam hay referencias a la existencia de facciones y conflictos, sus críticos no han reparado en estos ejemplos del lado oscuro del capital social. Sin embargo, la rivalidad y el faccionalismo asociado al capital social han tenido innumerables consecuencias negativas, incluso la de destruir las instituciones sociales de confianza y cooperación de las cuales surge.

En muchas comunidades, algunos jefes de hogar, especialmente los de mayor edad, lideran grupos —o, como dice Mayer (1966), cuasigrupos— integrados por sus parientes y sus vecinos más cercanos, que les sirven para acumular bienestar material y prestigio. De esta manera, la reciprocidad vertical y el faccionalismo son intrínsecos a las redes interpersonales y a las instituciones del capital social. Sin embargo, por otra parte, el liderazgo basado en esa reciprocidad vertical puede ser la base de la cooperación. Los líderes de estos cuasi-grupos operan como administradores del capital social, y gestionan los recursos humanos de sus parientes y vecinos, con los cuales tienen obligaciones y a los que deben rendir cuentas.

Debido a la ubicuidad de los conflictos interpersonales, en conjunto con la fuerte carga emotiva asociada a las normas y los roles de la reciprocidad y la cooperación, cobran gran importancia las capacidades de inteligencia emocional de los líderes de las instituciones comunitarias, entre ellas la facultad de reconocer, analizar y manejar las reacciones propias y ajenas frente a los impulsos agresivos o envidiosos, así como la capacidad de resolver conflictos.¹

Hay que poner atención en estos posibles efectos negativos del capital social, a fin de no caer, según advierte Portes, en la tautología de Putnam, para quien la mera presencia de los resultados positivos esperados es prueba de la existencia del capital social. De hecho, no es posible inferir tal presencia ni de los efectos positivos ni de los negativos. Su presencia hay que buscarla en sus múltiples manifestaciones en las relaciones sociales de confianza, reciprocidad y cooperación,

¹ Estas habilidades deben formar parte de todo programa de capacitación orientado al fortalecimiento del capital social.

distinguiendo al mismo tiempo este capital social de sus raíces o precursores, y también de sus consecuencias o efectos.

4. Capital social y exclusión

Las redes y organizaciones son, por lo general, socialmente excluyentes. Los contactos individuales y la asociación se combinan con otros activos en las estrategias destinadas a conservar los privilegios. La pertenencia exclusiva define la propiedad del capital social, elemento que los grupos privilegiados aprovechan también para excluir a determinados segmentos. Una de las principales causas de la emergencia del capital social colectivo es que todos los grupos humanos compiten entre sí por conquistar el control sobre los recursos y los territorios. Parte de la estrategia de cooperación colectiva tiene como objetivo excluir a los grupos rivales de ese control y, en el caso de los grupos más poderosos, subordinar socialmente a otros grupos. La exclusión y la subordinación desempeñan un papel en la reproducción de la pobreza, y los grupos más poderosos —esto es, con mayores activos— movilizan su capital social precisamente para reproducir la exclusión y por ende la pobreza.

La cooperación en pequeños grupos organizados es una tendencia universal de los seres humanos. Es igualmente universal la tendencia a que determinados grupos sean excluidos. Es decir, el capital social está esencialmente conectado a la exclusión social, en la medida en que los procesos societales e institucionales excluyen a ciertos grupos de la participación plena en la vida económica, cultural y política (Narayan, 1999).

Por lo tanto, el capital social es un activo: es bueno tenerlo, aunque no siempre es beneficioso para toda la sociedad. Es bueno para una comunidad o una sociedad tener capital social colectivo; es malo para un sector pobre tener menos capital social que una persona o un grupo rival, todo lo cual implica que el capital social no está distribuido en forma pareja en la sociedad.

Actualmente, la cuestión del poder y de la desigualdad en la posesión del capital social está volviendo a entrar en el debate. Narayan (1999), por ejemplo, dice que los lazos que unen también excluyen; los grupos y las redes sólo funcionan mediante la inclusión de algunos y la exclusión de otros, por lo que el capital social puede contribuir a mantener la exclusión en las sociedades socialmente diferenciadas. Y el Banco Mundial (2001) endosa esta visión al decir que las instituciones sociales forman parte del marco que determina gran parte de la dinámica que crea y sostiene la pobreza.

La posesión de capital social contribuye a acumular capital humano, créditos educativos, y el capital simbólico que da el prestigio social (Bourdieu 1985). Las élites manejan las redes de parentesco y los lazos de amistad que han establecido en las instituciones educativas exclusivas. La estratificación de los circuitos educativos es un factor clave en la transmisión desigual de las oportunidades de vida, por medio de los mecanismos culturales y sociales propios del capital social que son activados por grupos y estratos privilegiados.

No hay que olvidar que en las comunidades campesinas no todos siguen la misma pauta ética ni son igualmente pobres, pues entre ellos también hay heterogeneidad y desigualdad, de modo tal que las relaciones informales que cruzan las instituciones colectivas también permiten que determinados individuos o facciones impongan a los otros sus propios proyectos. Cuando algunas facciones internas establecen vínculos clientelistas con actores externos dominantes, los jefes de esas facciones acumulan capital social y se convierten en agentes (*brokers*) del poder: premian la pasividad en el seno de la comunidad, con lo cual se acentúa la diferencia que hay entre ellos y el resto.

C. Capital social y comunidad campesina

El análisis que acabamos de hacer acerca de las diversas posturas en torno al concepto de capital social tenía por finalidad elaborar un marco conceptual que permitiera integrar mejor las políticas públicas de superación de la pobreza rural y las formas propias de cooperación y reciprocidad de las comunidades campesinas. En la presente sección nos ocuparemos de los aspectos individuales y colectivos del capital social, y de la particular importancia que revisten en las zonas rurales.

1. Aspectos individuales y colectivos del capital social

i) ¿Es el capital social atributo de las comunidades?

Portes (1998) critica los estudios que amplían el concepto de capital social hasta el grado de hacer de éste no sólo una propiedad de los individuos y las familias, sino un atributo de las comunidades, las ciudades e incluso las naciones. Su crítica se basa en la creencia de que la mayor promesa teórica del capital social yace no en el plano colectivo, sino en el individual, tal como a juicio de Portes lo demuestran los análisis de Bourdieu y Coleman. Creemos que Portes se equivoca en esto. Aquí argüiremos, en efecto, i) que Bourdieu y Coleman, lejos de circunscribir el capital social al plano individual, dieron gran importancia a lo colectivo,

al concebir efectivamente el capital social como atributo de los grupos y las comunidades; ii) que Portes mismo reconoce implícitamente el carácter grupal del fenómeno; y iii) que la riqueza del capital social yace precisamente en la interacción *entre* las estrategias individuales y las instituciones e intereses de la comunidad.²

Mientras algunos autores entienden por capital social todos los lazos interpersonales que puede activar un individuo, nuestra concepción del capital social *individual* corresponde a lo que los antropólogos llamamos redes egocentradas (centradas en el 'yo') de reciprocidad difusa. Y, en el otro extremo, la definición de capital social comunitario que se desprende de la perspectiva neoinstitucionalista de Putnam y de North, según la cual el capital social es lo que produce cooperación y civismo —ergo, si hay civismo hay capital social—, ha sido correctamente calificada de tautológica o circular por Portes (1998) y Portes y Landolt (1996).

A diferencia de estos dos enfoques, aquí se sostiene: i) que el capital social comunitario no es un recurso individual, sino una forma de institucionalidad social del conjunto, en este caso de la comunidad local; y ii) que los participantes en el capital social comunitario se plantean como objetivo, en forma explícita o implícita, el bien común, aunque no necesariamente lo alcanzan. Por otra parte, y a diferencia de las instituciones formales de bien común (cooperativas, por ejemplo) que existen en el papel, el capital social comunitario hace referencia a prácticas y relaciones interpersonales realmente existentes. La institucionalidad informal existente dentro y fuera de las organizaciones formales, a nivel de comunidad o de sistema social más amplio, es lo que determina cómo funcionan realmente esas instituciones formales.

Aunque los miembros de la comunidad en que existe capital social comunitario comparten un discurso de cooperación en pro del bien común, queda por verse si ese fin efectivamente se alcanza. De hecho, pueden darse efectos contrarios al bien común, a causa del mismo capital social comunitario y de la reciprocidad interpersonal, como puede verse en algunas comunidades étnicas o religiosas que ejercen prácticas excluyentes o no respetan los derechos humanos fundamentales.

Bourdieu y Coleman hacen extensas referencias al capital social como atributo de los grupos sociales, las colectividades y las comunidades. Ambos analizan el rol de las instituciones sociales en la

² No es el propósito de este análisis referirse a la cuestión del capital social como posible atributo de las naciones, posición que defienden North y Putnam, mientras que Granovetter adopta la sensata postura de no intentar dar respuesta a preguntas sobre la naturaleza de la sociedad moderna que no pueden contestarse sin una comprensión mucho más detallada de las relaciones sociales en que está incrustada la vida económica.

creación de capital social. Bourdieu (1985), por ejemplo, subraya la necesidad de hacer inversiones orientadas a la institucionalización de las relaciones grupales.

Coleman (1990) es particularmente explícito sobre la cuestión que plantea Portes. Refiriéndose al capital social en cuanto generador de bienes públicos, sostiene que no es una propiedad privada divisible o alienable, sino un atributo de la estructura en que la persona está inmersa. El capital social, dice, beneficia a todos, y no primariamente a las personas.

North, cuya formulación del marco conceptual del neoinstitucionalismo económico es uno de los fundamentos del capital social, centra explícitamente su análisis de las instituciones en el nivel comunitario y supracomunitario. En general, en la sociología y en la antropología las instituciones son atributos de las colectividades y no de los individuos. En este nivel de análisis, las relaciones no se reducen ya a la suma de las interacciones entre los individuos, en respuesta a decisiones de interés personal, sino que se refieren a los sistemas complejos que surgen de la evolución simultánea de esas decisiones e interacciones.

Estas posiciones encontradas, como dice Portes, reeditan un viejo debate entre las posturas *sobresociologizadas* y las posturas *subsociologizadas*: las primeras hacen hincapié, por ejemplo, en la internalización de las normas colectivas, mientras que las segundas privilegian los cálculos y los actos interesados del individuo. Coleman (1990) afirma que en realidad las personas no son completamente egoístas, ni toman sus decisiones racionales con total independencia de los demás.

Con todo, el propio Portes (1998) admite implícitamente el carácter colectivo del capital social. Se refiere repetidamente a sus aspectos institucionales y colectivos, a los beneficios que otorga la pertenencia a un grupo; al capital social como un aspecto de la estructura social que facilita las acciones de las personas y de los actores corporativos, y habla de las funciones de control social de las instituciones del capital social y de la posibilidad de que los individuos y los grupos se apropien de sus mecanismos.

Portes es principalmente especialista en las redes del sector informal urbano. Ello puede explicar por qué incurre en importantes omisiones cuando identifica, sobre la base de una revisión de la literatura, las consecuencias o funciones del capital social. Según Portes, el capital social cumple tres funciones básicas, como fuente de control social, como

fuerza de apoyo familiar, y como fuerza de beneficios por medio de redes extrafamiliares.³

Evidentemente, las comunidades se componen de individuos, que se benefician del capital social comunitario. A fin de cuentas, proseguir la confrontación entre la postura subsociologizada y la sobresociologizada es un ejercicio estéril. Por el contrario, gran parte de la riqueza del ideario del capital social radica justamente en que arroja luces sobre el modo en que el capital social individual interactúa con las instituciones del capital social comunitario, a veces en contra, pero por lo general como un refuerzo que opera en igual sentido.

ii) Lo individual y lo colectivo en las comunidades pequeñas

Parece útil, para allanar estas discrepancias, postular la existencia de dos formas diferentes de capital social: el individual y el colectivo o comunitario.⁴ Ambas pueden definirse, en parte, por los efectos que se espera de ellas —los cuales no necesariamente se dan en todos los casos reales, por ser el capital social uno de los distintos factores necesarios o posibles para que ocurran tales efectos. Conceptualmente, las dos formas son igualmente válidas y se complementan entre sí, pero son heurísticamente distintas. Tal como advierte Portes (1998), no hay que confundir los intercambios diádicos —entre dos individuos— con los intercambios incrustados en estructuras sociales mayores, que ayudan a reproducir éstas.

En esta propuesta, el capital social individual se manifiesta principalmente en las relaciones sociales diádicas de confianza y reciprocidad que establece la persona, y se extiende a través de redes egocéntricas. El capital social colectivo o comunitario, en cambio, se expresa en instituciones complejas, y tiene un sentido de cooperación y gestión.

Uno de los elementos del capital social individual es el crédito que ha acumulado la persona en la forma de reciprocidad difusa, reciprocidad

³ Esta diferencia entre los especialistas en redes y los especialistas en instituciones comunitarias acerca del modo de concebir el capital social surgió también en la mesa sobre capital social del Tercer Congreso Chileno de Antropología. Véanse Espinoza (1998); Lomnitz (1998), y Durston (1999). Para ser justos, hay que admitir que en otros trabajos Portes desarrolla un análisis que evita los extremos de la sobresociologización y la subsociologización, siguiendo a Granovetter en una línea que integra una visión de la racionalidad ampliada que está inserta en las estructuras sociales (Portes y Sensenbrenner, 1993).

⁴ Como se verá más adelante, la profundización conceptual y la observación empírica llevan a propuestas de tipologías crecientemente diferenciadas, postulándose seis formas de capital social: individual, grupal, comunitario, de puente, de escalera y societal.

que puede reclamar, en momentos de necesidad, a otras personas a las cuales ha brindado servicios o favores, en forma directa o indirecta, en cualquier momento del pasado. Este recurso reside no en la persona misma sino en las relaciones entre las personas.

El capital social colectivo o comunitario, en cambio, consiste en las estructuras e instituciones sociales de cooperación del conjunto total de personas de una localidad. No reside en las relaciones interpersonales diádicas, sino en estos sistemas complejos, en sus estructuras normativas de gestión y sanción. El capital está en el sistema. Recordemos al respecto que las comunidades son más complejas que las redes. Dentro de la definición clásica de comunidad figuran aspectos tales como la actividad coordinada con cierto propósito común, el autogobierno, la superestructura cultural, y el sentido de identidad.⁵

Por institución se entiende aquí un conjunto relativamente arraigado y estable de roles y relaciones, de usos sociales que son característicos de la sociedad en cuestión (Beattie, 1966), y dotado de normas que refuerzan y sancionan el desempeño de esos roles por diferentes personas a lo largo del tiempo. Las instituciones son los órganos que realizan las funciones sociales; tienen una estructura de roles y son racionales y conscientes; su análisis permite ordenar el estudio de una comunidad (Mitchell, 1968). Tienen las instituciones características propias de todos los sistemas, y forman parte a su vez de sistemas más amplios. Son organizaciones de personas en roles reglamentados.

Puede discutirse si una red es también una institución, como lo plantean implícitamente algunos autores. Si una red es realmente una institución social, es una de las más sencillas y primitivas. Las instituciones sociales son más complejas que las redes, con una superestructura cultural de normas y un conjunto de relaciones sociales estables. Las instituciones son sistemas que tienden a satisfacer las necesidades de un grupo, y también producen efectos de retroalimentación que refuerzan su propia viabilidad.

Los fundadores de la teoría del capital social, así como sus continuadores y sus críticos, han identificado una serie de características institucionales y funciones del capital social comunitario:

- el control social por medio de normas compartidas por el grupo y la sanción por reprobación o castigo de los transgresores;

⁵ Según Mitchell (1968), una comunidad es una colectividad de personas que ocupan una zona geográfica, se dedican en conjunto a actividades económicas y políticas y constituyen, en esencia, una unidad social de *autogobierno*, con valores comunes y un sentimiento de pertenencia.

- la creación de relaciones de confianza entre los miembros del grupo;
- la cooperación coordinada en tareas que exceden las capacidades de una red;
- la solución de conflictos por parte de los líderes o de un aparato judicial institucionalizado;
- la movilización y gestión de los recursos comunitarios;
- la legitimación de los líderes y ejecutivos con funciones de gestión y administración, y
- la constitución de ámbitos y estructuras de trabajo en equipo.

Entre los beneficios más específicos que se pueden esperar de las instituciones del capital social comunitario figuran los siguientes:

- la prevención y sanción del aprovechamiento injusto por parte de individuos ('polizontes' o 'free riders') que quieren beneficiarse de los resultados del capital social sin aportar esfuerzos o recursos propios a su fortalecimiento; y
- la consecución de una serie de bienes públicos por medio de estas formas colectivas de capital social, como la prevención del delito, la construcción de sistemas de riego o la gestión de fondos rotatorios.

La presencia del capital social comunitario no es garantía de que estos resultados se produzcan, ya que ello depende de la existencia de un conjunto de condiciones favorables adicionales. La presencia de estos beneficios tampoco puede tomarse como prueba de la presencia de capital social comunitario. Sin embargo, la mayoría de los efectos mencionados aquí están íntimamente ligados a la existencia de relaciones e instituciones propias del capital social comunitario, y es difícil imaginar que pudieran existir en ausencia de éste.

¿Cómo emerge el capital social comunitario? La existencia de éste es compatible con las decisiones racionales de los individuos, y de hecho surge *en parte* de estas. Y es así porque el poder gestionar los recursos comunes en forma coherente resulta provechoso para los individuos, como también les es provechoso renunciar al control personal de los recursos propios y delegar esa función en autoridades y en un contexto institucional que permitan enfrentar en mejor forma los problemas y las oportunidades comunes.

El funcionamiento de las instituciones excede la suma de las actividades individuales de las personas que las componen. De hecho, el

intento de explicar el funcionamiento de una comunidad humana o de un mercado solamente por las decisiones racionales individuales es un ejemplo de los límites del enfoque subsociologizado. Y, por el contrario, cuando se dice que las redes densas son una condición necesaria para la emergencia del capital social (Coleman, 1990, citado en Portes, 1998), se está tocando una cualidad crucial que ayuda a explicar por qué el capital social es una característica de las comunidades.

El capital social comunitario, cuando está presente, es un atributo de estos sistemas sociales porque influye en la sustentabilidad sistémica de las instituciones comunitarias. En particular, las relaciones con un fuerte contenido de intercambios cooperativos y de esfuerzos mancomunados pueden contribuir a la reproducción del sistema institucional comunitario.

Como todo sistema social, las instituciones comunitarias de relaciones sociales están respaldadas por principios y normas culturales. Al respecto, Ostrom (1999) habla de un principio aplicado consciente o inconscientemente por los individuos que constituyen —y reconstituyen— una asociación continua en torno a un principio general de organización. Según Ostrom, los cambios externos bruscos —en tecnología, población, disponibilidad de factores, monetarización, heterogeneidad de participantes— pueden afectar negativamente a la institucionalidad de la comunidad, la cual es capaz de adaptarse a los cambios lentos, pero no a los cambios muy rápidos ni a cambios en todos los parámetros al mismo tiempo.

Mientras más variables cambien y mientras más rápidamente lo hagan, más difícil será la adaptación del sistema social comunitario. Otra amenaza para el sistema de la institucionalidad comunitaria son las eventuales deficiencias en la transmisión de las reglas desde las generaciones más antiguas a las más jóvenes, es decir, cuando una comprensión incompleta del fundamento de las reglas lleva a los miembros más jóvenes del grupo a reinterpretarlas en forma inapropiada. En contraste con ello, las instituciones de cooperación comunitaria local se fortalecen con la densificación y el aumento de escala, resultados estos que pueden alcanzarse mediante la asociación de las entidades dirigidas por la comunidad (Ostrom, 1999). Con estas y otras maneras de acumular capital social, una comunidad enfrentará mejor tanto las amenazas desestabilizantes como las oportunidades.

iii) Interacción entre el capital social individual y el comunitario

Se ha insistido en esta sección en las diferencias entre el capital social individual y el capital social comunitario. No obstante, el capital social comunitario es la institucionalidad que enlaza las normas culturales

de confianza prevalecientes entre los individuos con las prácticas de cooperación prevalecientes entre todos los miembros de un sistema social. Los aspectos individuales y los colectivos están imbricados entre sí.

Por otra parte, los mecanismos en virtud de los cuales surge el capital social comunitario a partir de sus precursores son también dobles, en el sentido de que abarcan las expectativas de reciprocidad de los individuos y la sanción comunitaria de las normas. Las instituciones dan origen a normas; las normas, a su vez, orientan el comportamiento del individuo para fortalecer la institución como sistema.

Las estrategias racionales de las personas optimizan un *conjunto* de satisfactores diversos, no todos de carácter económico. Una vez satisfechas las necesidades materiales básicas del hogar, los agentes económicos siguen actuando en diferentes campos, sea para lograr una satisfacción emocional individual (a través, por ejemplo, del consumo superfluo), sea para obtener otras satisfacciones emocionales, esta vez de naturaleza social, como las que nacen del prestigio, la admiración, la aceptación por un grupo, el cariño y la amistad.

Los procesos por los cuales el capital social institucional comunitario —nivel *meso*— surge del capital social individual —nivel *micro*— y, eventualmente lleva a formas intercomunitarios regionales e incluso nacionales (nivel *macro*), son complejos y variados, y hasta ahora no hay una comprensión clara al respecto. Es urgente comprenderlos, para que progrese nuestro entendimiento de la interacción de estos dos niveles de capital social. Parece claro que las dos formas no son antitéticas: el capital social individual es un precursor del capital social comunitario, y este último es uno de los recursos que sirve para la acumulación de aquel. Puede decirse que los capitales sociales estables se van volviendo cada vez más complejos y subiendo de nivel, de modo que de un contrato diádico entre dos ‘socios’ individuales se pasa a redes egocentradas (capital social individual o nivel micro), de las cuales emergen a veces instituciones comunitarias de capital social (nivel meso). En este sentido Coleman (1990) considera que la existencia de redes densas es una condición necesaria para el surgimiento del capital social (colectivo).⁶

Las formas específicas que adopta el capital social en estos tres niveles son diferentes (ver tipología, abajo), porque en cada uno de ellos operan problemáticas diferentes (Orstom, 1999). Estas formas y lógicas tienden en general a retroalimentarse entre el nivel individual y el comunitario, pero en muchas circunstancias las lógicas individuales, las

⁶ Este punto, que tiene consecuencias para las políticas de construcción de capital social; se retoma al final del capítulo II.

del grupo cerrado y las de la comunidad pueden entrar en conflicto entre sí. Por ende, la existencia de capital social en el nivel micro no garantiza que surja el capital social en el nivel meso.

El funcionamiento de redes personales es algo tolerado en las instituciones colectivas; por otra parte, los individuos suelen respetar las normas relevantes, porque han internalizado sus valores y porque su violación va seguida de sanciones del grupo contra el trasgresor. Por lo general, el capital social individual de las redes y el capital social comunitario de las instituciones son sinérgicos, es decir, se refuerzan y complementan. Las normas colectivas no contienen sólo prohibiciones y castigos, sino que también, en especial en el caso de las normas que estimulan la reciprocidad, pueden ser fuente de beneficios y premios, como el prestigio y el acceso a los bienes colectivos. Al actuar conforme a estas normas, las estrategias personales refuerzan la institucionalidad.

En las normas institucionales, los beneficios personales quedan circunscritos, a veces de manera explícita, a aquellos beneficios que no dañan los intereses de la colectividad. Se toleran los contactos útiles para la persona, la confianza que se logra a nivel interpersonal, pero no el desvío de los recursos colectivos para la consecución de fines exclusivamente personales. Cada institución marca a su manera estos límites; a veces se permitirá hacer negocios personales con individuos que tienen responsabilidades colectivas, a veces no. En otras palabras, las relaciones interpersonales de las redes están reglamentadas y son fiscalizadas y sancionadas, como parte del funcionamiento de las instituciones comunitarias.

2. Ruralidad, territorialidad y capital social comunitario

Gran parte del debate teórico sobre el capital social se ha desarrollado o bien en abstracto, sin referencia a situaciones concretas y locales, o bien referido explícita o implícitamente a contextos urbanos. Es decir, se ha dejado en cierto modo de lado a las comunidades rurales. Estas, particularmente las comunidades campesinas de América Latina, presentan particularidades que exigen un trato específico en cuanto a varios de los aspectos analizados en las páginas precedentes. Como dice Woolcock (1998), la pobreza en sentido estrictamente económico puede ser tan intensa en el campo como en la ciudad, pero la presencia en el campo de redes comunitarias más estrechas y duraderas impide muchas de las peores manifestaciones de la pobreza urbana. Por estas mismas diferencias, también es posible que la consideración del capital social comunitario rural aporte al esclarecimiento del debate conceptual sobre capital social en general.

Es decir, lo que estamos postulando aquí es que el estudio de las comunidades rurales aclara varios aspectos cruciales del capital social comunitario en general, aspectos que no aparecen con tanta nitidez en las redes informales urbanas. Esto es particularmente válido en lo que se refiere a la dimensión territorial del capital social.

La comunidad rural provee un ambiente propicio para que emerja o se cree capital social. La situación de relativa estabilidad de las relaciones interpersonales, cruzadas a la vez por relaciones de parentesco, en un espacio local durante toda la vida, promete desde ya ser un precursor del capital social. Con todo, es importante no caer en la visión idealizada del romanticismo bucólico, el comunitarismo o el campesinismo. Las relaciones sociales en la comunidad rural son ciertamente complejas, pero no necesariamente densas, porque el espacio social es afectado por el espacio geográfico, y la distancia entre los vecinos —asentados en general en forma dispersa— y la insuficiencia de los medios de transporte atentan contra el surgimiento de una fuerte institucionalidad rural de capital social, sea individual —en redes— o comunitario —en instituciones.

Además, la rivalidad entre facciones es un rasgo presente en muchas comunidades rurales, a causa, por ejemplo, de la competencia por recursos escasos. Estas pugnas se ven a veces exacerbadas por el cacicazgo de las élites regionales o por el clientelismo autoritario provinciano, que reprimen o distorsionan las instituciones de base que tienden a fomentar la confianza y la cooperación.

Es muy importante, entonces, dejar de lado el modelo simple que distingue entre comunidades conflictivas y comunidades cooperativas. En primer lugar, los mismos precursores de la confianza y la cooperación —parentesco, identidad étnica, prestigio del servicio comunitario— pueden dar lugar a graves conflictos entre individuos y entre facciones. La competencia y la rivalidad entre hermanos son un fenómeno universal; la competencia por ser el máximo y único líder de una comunidad lleva esta rivalidad al plano social y desata confrontaciones aun entre grupos unidos por el parentesco y la amistad.

Más importante es el hecho de que en muchas de las comunidades campesinas de América Latina, la oposición interna es un elemento esencial y permanente de la estructura y de la reproducción de la comunidad como sistema socioeconómico. Las comunidades suelen estar divididas en dos bandos rivales, con sus respectivas familias líderes, frecuentemente con un bando económicamente más poderoso que el otro. En esos casos, la cooperación dentro de un grupo de parientes y vecinos está en gran medida motivada por el espíritu unificador e

identificador suscitado por el conflicto con el bando contrario o con la comunidad vecina.

Que estos conflictos estructurales no siempre deriven en *vendettas* eternas es en gran medida consecuencia de que los grupos rivales suelen compartir, en un nivel más alto, una cultura, ancestros lejanos, identidad e intereses sociales y una identidad territorial comunes. Cuando el conflicto abarca un territorio más amplio, los grupos locales en pugna suelen unirse para enfrentar la amenaza común, gracias a estos elementos compartidos de identidad e interés, en una suerte de sistema segmentado análogo a los analizados hace décadas por los antropólogos funcionalistas británicos. Hay que subrayar la importancia que tienen en esta segmentación y unión en diferentes niveles territoriales los líderes, es decir, los patriarcas locales y el cacique o caudillo político regional, articulados en una jerarquía clásicamente segmentada.

En suma, en el medio rural se combinan elementos propicios y elementos nocivos para el capital social; el saldo neto es específico a cada momento de cada comunidad. Cuando las condiciones son favorables, las culturas campesinas han producido instituciones informales de capital social en las más diversas comunidades.

3. Lazos fuertes y lazos débiles

Entre los aspectos de la teoría del capital social que conviene examinar desde una óptica rural están los llamados lazos fuertes y lazos débiles. En el contexto comunitario, las relaciones sociales nunca son puramente diádicas. En general, las personas se mueven en sistemas ya constituidos, que abarcan a numerosos actores. Además, como las formas de interacción son múltiples, múltiples son también las relaciones de poder, esto es, el control que cada actor tiene sobre elementos que son de interés para los otros (Coleman, 1990). Es decir, las obligaciones y expectativas de las personas apuntan en todos los demás, fenómeno que Coleman llama cierre (*closure*).

La importancia de este control recíproco está en que permite establecer normas respetadas por todos y sanciones de la colectividad sobre los individuos (Coleman, 1990). Cuando hay lazos fuertes de interdependencia y obligación entre un número suficiente de personas, es más difícil quebrantar las normas (Portes, 1998). Como muchas comunidades rurales se caracterizan por este tipo de cierre, tienen la posibilidad de desarrollar instituciones fuertes y eficaces cuyas normas son por lo general respetadas.

La dimensión territorial del cierre es esencial. Primero, hay más posibilidades de cierre en las relaciones y los compromisos de una

comunidad pequeña rural que en una zona muy amplia o en una ciudad. Segundo, la red comunicacional de los vecinos cubre completamente el paisaje social de una comunidad rural, hasta el punto de que un trasgresor (un ladrón, por ejemplo) es rápidamente identificado; el corolario es que cualquier forastero es objeto de vigilancia suspicaz.

Cuando los vecinos reconocen ancestros comunes —lo que se conoce técnicamente como grupos de ascendencia local—, la combinación de parentesco, vecindad e historia común puede dar lugar a instituciones comunales y liderazgos legitimados; aunque puede dar lugar también a rivalidades y venganzas entre una comunidad y la vecina o entre dos bandos de una comunidad local.

Además de estos lazos fuertes, que suelen establecerse en los grupos locales pequeños, hay lazos débiles, que pueden unir, por ejemplo, distintas comunidades locales. Por tal motivo, los lazos débiles, pese a ser menos poderosos, abarcan un radio espacial más amplio que los lazos fuertes.

Ahora bien, varios autores, entre ellos Granovetter (1985) y Portes (1998), ponen en duda la eficacia de ciertos lazos fuertes, y hablan, por ejemplo, del carácter trunco de las conexiones sociales que se dan en algunas comunidades pobres. Aparentemente, se está postulando con ello que las redes de lazos fuertes del tipo existente en las comunidades rurales tienen algunas deficiencias, pues, por ejemplo, comunican información redundante, mientras que las redes de lazos más débiles pueden ser fuente de conocimientos y de recursos nuevos.

Según este parecer, los lazos fuertes, como el parentesco y la amistad cercana, son menos importantes que los débiles, como los que hay entre meros conocidos o miembros de una amplia asociación formal, para sostener la acción colectiva. Las redes densas pero segregadas sustentan la cooperación dentro de cada grupo, pero los lazos que atraviesan las divisiones sociales nutren una cooperación más amplia (Putnam, 1993a).

Cabe hacer notar que la aldea rural típica es el epítome de la comunidad pobre, aislada, con capital social en sus redes de lazos fuertes, pero con pocos recursos. Las ligazones fuertes y cercanas son necesarias para sacar adelante una empresa que implique confiar recursos propios a otros: por ejemplo, abrir una cuenta bancaria bipersonal o confiar la cosecha a un comité para que la lleve al mercado. Las redes débiles de mero contacto, en cambio, amplían la reserva de recursos humanos e institucionales, sea por contactos directos o por medio de una larga cadena.

Así, pues, estamos frente a la aparente paradoja de la fuerza de los lazos débiles. Sin embargo, esta supuesta paradoja nace en parte del hecho de confundir algunas variables, especialmente en el caso de los grupos que se caracterizan a la vez por sus lazos fuertes y su pobreza (o riqueza) material. En efecto, en estos análisis se cruzan varias dicotomías: fuerte-débil, cercano-lejano, simple-múltiple, e individual-colectivo. La debilidad de los lazos fuertes se debe en gran parte a la pobreza de los recursos que controlan ciertas comunidades, mientras que la fuerza de los lazos débiles nace de la abundancia de recursos que controlan personas no pobres, que viven lejos de las comunidades pobres, y cuyos lazos con los pobres suelen ser débiles. Pero lazos fuertes en combinación con la posesión de recursos abundantes sí sirven para encontrar información útil y recursos valiosos.

Los más ricos prefieren la flexibilidad y la diversidad de recursos que otorgan las redes, desembarazadas como están del control social de una institucionalidad más compleja. Las instituciones comunitarias ofrecen mayor seguridad frente a los riesgos y a las situaciones que amenazan la supervivencia; por ende, son valoradas por los sectores más pobres. En la mayoría de las sociedades, las familias ricas excluyen a los pobres de sus redes e instituciones. Una estrategia común de supervivencia de los pobres es la de encontrar el modo de superar esas barreras y establecer algún nexo personal que les dé acceso a los circuitos acaudalados. Estos lazos son débiles, no sólo porque sean distantes, sino porque se ven disminuidos por todos los mecanismos de exclusión social. Este desequilibrio sólo se corrige con la democratización y el empoderamiento, procesos que son favorecidos por el fortalecimiento simultáneo de las redes y de las instituciones de los pobres.

Esta revisión del debate suscitado en torno al concepto de capital social da cuenta de la riqueza que encierra una reflexión interdisciplinaria, y de las posibilidades de avanzar en una visión holística renovada de la interacción que puede establecerse entre las políticas públicas de desarrollo rural y las instituciones propias de la comunidad campesina. Sin embargo, también ha quedado de manifiesto con ello la enormidad de la tarea que implica la misma promesa de este concepto, a saber, la de conectar todo con todo. Para avanzar en esta tarea es necesario identificar y describir los diferentes tipos y *subtipos* de capital social existentes.

D. La tipología seguida en este libro

1. Precursores del capital social

El capital social existe en potencia en todos los grupos humanos, porque sus precursores, su materia prima, son elementos socioculturales prácticamente universales. Sin embargo, el capital social no se encuentra en la misma proporción en todas las agrupaciones humanas, porque sus precursores no son automáticamente, por sí solos, capital social. Esto es así en gran parte porque la mayoría de los precursores se encuentran en el plano cultural del sistema: es decir, no programan necesariamente comportamientos, sino que constituyen discursos potenciales alternativos dentro de un repertorio cultural muy variado.

Entre los elementos de capital *cultural* que son también precursores de las relaciones concretas de capital *social* figuran las visiones comunes acerca del comportamiento probable de las personas; los valores comunes que jerarquizan los objetivos que se estiman deseables; las normas que definen qué se entiende por conducta apropiada en el caso de los individuos en general y de los líderes; la memoria común de la historia propia; la religión común, los mitos y los modelos de personajes arquetípicos; la identidad común; las reglas de parentesco: alianzas matrimoniales deseables, definición del rol de los parientes; los rituales y ceremonias celebrados para solemnizar los vínculos y las identidades; los principios de reciprocidad horizontal y vertical; y los premios y castigos culturalmente definidos que satisfacen necesidades socioemocionales: aceptación/ostracismo, prestigio/repudio, honra/deshonra y otros.

Estos elementos, constitutivos todos de capital cultural, más los fenómenos sociales de vecindad y amistad, son los precursores necesarios para que se forme capital social. Se dan en todos los grupos humanos, y su existencia facilita la emergencia de las prácticas de cooperación, al tiempo que, por un efecto de retroalimentación, permiten la acumulación de mayor capital social. Las normas culturales de cooperación entre parientes y vecinos no son prescripciones obligatorias, y sólo se activan en ciertos momentos y con ciertas personas elegidas. Los individuos reclutan a las personas que quieren como `socios` efectivos, dentro de ese universo de aliados posibles que son sus parientes.

2. Seis formas de capital social y sus diferentes dinámicas

El diálogo entre el debate teórico y la investigación empírica ha llevado a postular la existencia de seis formas de capital social, cada una con características y dinámicas propias:

i) Capital social individual: contratos diádicos y redes egocentradas

En esta propuesta, el capital social individual se manifiesta principalmente en las relaciones diádicas, esto es, las que se establecen entre dos personas. Tales relaciones tienen el carácter de un contrato informal, con contenido de confianza y reciprocidad. Por lo tanto, este recurso no reside en la persona misma, como ocurre con el capital humano del conocimiento, sino en las relaciones. Por otra parte, se extiende a través de las llamadas redes egocentradas: cada cual tiene su propia red, distinta de la de los demás, red que es un capital de cada individuo, cuyos beneficios y manejo le son propios.

ii) Capital social grupal

Es una extensión de las redes egocentradas, cuando se cruzan muchos vínculos en un grupo donde todos se conocen, todos son amigos. Por ejemplo, así ocurre en muchas localidades campesinas con grupos de entre 4 y 12 personas pertenecientes a varios hogares, que es el orden de magnitud promedio que arrojan los estudios empíricos en América Latina. Por tal motivo, hay un alto grado de cierre, es decir, las relaciones se cruzan entre sí y se densifican, con lo cual se forma un grupo capaz de funcionar como equipo o, en otras palabras, como empresa. Se trata de personas que tienen mucha confianza unas en otras, porque han acumulado múltiples experiencias de reciprocidad difusa.

Como todos los tipos de capital social, el grupal tiene aspectos afectivos y de poder. Estos pequeños grupos suelen tener un solo líder, la persona con mayor prestigio y recursos económicos o políticos, que establece relaciones desiguales de poder con los otros integrantes y ejerce sobre ellos algún grado de control. Este tipo de capital parece un campo fértil para emprendimientos asociativos que apunten a generar ingresos en los sectores pobres.

iii) Capital social comunitario

Es en el nivel comunitario donde el capital social llega a ser plenamente colectivo, porque a diferencia de lo que sucede con el individual y el grupal, el ser integrante de la comunidad no depende del reclutamiento por parte de una persona, sino que es un derecho de todos los miembros. La comunidad puede ser territorial o funcional, es decir, puede tratarse de una comunidad definida por una vecindad estable, o puede ser una comunidad de intereses, definida por la existencia de objetivos comunes.

El capital social comunitario reside no sólo en el conjunto de las redes de relaciones interpersonales diádicas, sino en las estructuras que forman la institucionalidad de cooperación comunitaria, es decir, en el sistema sociocultural propio de cada comunidad, en sus estructuras de gestión y sanción. En el nivel comunitario, las instituciones socioculturales funcionan cuando hay capital social; pero no funcionan gracias al capital social de una persona o de un grupo en particular sino como una propiedad de toda la comunidad.

Mientras más compleja sea la institucionalidad y más diferenciadas las relaciones formales e informales, mayor número de funciones podrá cumplir el capital social comunitario, algunas de las cuales fueron identificadas en la sección precedente.

iv) Capital social puente: alianzas regionales

Una extensión importante del capital social individual, grupal y (sobre todo) comunitario son los vínculos que permiten que el grupo entre en contacto con personas e instituciones distantes. En esta función destacan particularmente los vínculos extensos horizontales, es decir, los que se establecen entre actores de similar poder. Los vínculos extensos horizontales (de amistad, deporte, matrimonio, acción cívica, etc.) que se establecen en el territorio *entre varias* comunidades campesinas son la base de las organizaciones asociativas de segundo nivel y permiten constituir alianzas y coaliciones. Éste es el *capital social puente*, de gran importancia en el contexto de la pobreza, porque permite a las comunidades y organizaciones de los sectores pobres tender puentes entre sí, lo cual amplía la comunidad y el grado de confianza, dado que su principal fuerza está en la unión y en los números.⁷

v) Capital social “de escalera”: reciprocidad con control asimétrico

En todas las sociedades hay diferencias de poder entre las personas y los grupos. De modo análogo, puede haber relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación en que el grado de control y el capital social de una de las partes sean mayores que los de las otras. Cuando estos vínculos cruzan los estratos sociales, suelen adoptar los rasgos de una relación entre patrón y cliente, es decir, se produce un capital social propiedad (en proporciones desiguales) de ambas que podemos llamar “de escalera”. Conecta a un actor de escaso poder verticalmente con otro de mayor poder. En un contexto democrático, esta modalidad puede

⁷ El presente esquema debe mucho a las elaboraciones tipológicas de Woolcock (1998) y Narayan (1999), que emplearon también la metáfora del puente, y es un intento de matizar y afinar estos valiosos esfuerzos.

servir para empoderar y desarrollar sinergias. Además, el capital social “de escalera” da acceso a otros recursos, económicos y políticos, que escasean en las comunidades pobres.

vi) Capital social societal

Algunos autores han centrado su análisis del capital social en el nivel nacional o societal, y se ha hecho hincapié en las virtudes o debilidades de las culturas nacionales dotadas de sistemas normativos integradores. Sin embargo, en sociedades muy segmentadas en lo social y étnico, y estratificadas en lo económico según estas mismas líneas, pocos son los elementos culturales comunes a todos los segmentos.

Una veta más fructífera es plantear que las sociedades nacionales se clasifican en un continuo de baja a alta presencia de vínculos intergrupales. En esta perspectiva, el análisis en el nivel societal de la relación entre el capital social y la persistencia de la pobreza apunta menos, como eje explicativo, al terreno nebuloso de la falta de instituciones éticas nacionales, y más a las dinámicas específicas de exclusión social y a la relación entre capital social y un Estado disfuncional (Narayan, 1999).

Esta tipología servirá, en lo que sigue del libro, para ordenar la discusión acerca de las distintas formas de capital social que se dan concretamente en diversas comunidades campesinas de América Latina. Ayuda a analizar el modo en que las políticas públicas pueden apoyar a estas comunidades en la acumulación de capital social, como factor de su empoderamiento y de la coproducción de mejoras en su calidad de vida. Para esto, es imprescindible ahondar en lo relativo a la interacción entre las instituciones socioculturales del Estado y estos capitales intangibles, sean individuales o colectivos, de las comunidades campesinas. De esto trata el capítulo II.

Capítulo II

Capital social comunitario y políticas públicas

A. Capital social en la interfaz entre Estado y sociedad civil

En algunas de las propuestas para aplicar el capital social al mejoramiento de los programas contra la pobreza, se parte del supuesto de que hay un cisma entre el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, todo parece indicar que la interfaz entre las instituciones estatales y la sociedad civil en América Latina y el Caribe, como en otras regiones, está atravesada por vínculos socioculturales de todo tipo.

Una interfaz es la zona de intercambio entre dos o más sistemas. En nuestro contexto, la interfaz se da entre el sistema estatal, el sistema del mercado y el de la sociedad civil —y dentro de éste en el sistema de partidos políticos. En el mundo real, los intercambios de información, servicios y bienes ocurren en esta interfaz en todos los ámbitos: no hay país en que los actores principales de la sociedad civil no interactúen con el Estado. El sistema sociocultural de las comunidades campesinas, en el cual está incrustado su capital social, puede considerarse como un cuarto sistema que entra en intercambios con los otros tres. Gran parte de la vida de una comunidad campesina pobre transcurre al margen de los demás sistemas; sin embargo, tampoco es correcto hablar de un cisma, una ausencia de interacción entre este sistema y el del Estado. Incluso las comunidades más pobres y aisladas son controladas por las fuerzas de orden del Estado y movilizadas para votar en las elecciones. Si bien su

acceso a los recursos del Estado y su control sobre estos son limitados, esta limitación, más que resultar de su ignorancia o de una omisión involuntaria del Estado, suele formar parte de la misma exclusión social de que son objeto. Por ende, también en el caso de las comunidades campesinas es útil el concepto de interfaz, ya que dirige la atención hacia el contenido y el carácter de los intercambios que ocurren entre los sistemas (Long, 1999).

Por cierto, cuando se trata de la élite económica y de la élite del conocimiento, no hay cisma entre Estado y sociedad civil, pues las élites suelen establecer vínculos privilegiados con el aparato estatal. Los más importantes de estos vínculos son el clientelismo, el amiguismo y el cabildeo (*lobby*), es decir, los esfuerzos organizados y pagados para influir en las decisiones de los gobernantes y los legisladores.

Estas formas de capital social, que suelen penetrar el Estado y comprometer su autonomía, pueden contribuir a reproducir la pobreza. Sin embargo, otras formas de capital social permiten, por ejemplo, alimentar un vínculo socioemocional entre el agente y la comunidad. Como veremos en el análisis de casos, es posible fomentar el capital social de las comunidades campesinas con el fin de aumentar su resiliencia y su capacidad colectiva de emprender proyectos. También es posible con ello, en los sistemas sociopolíticos microrregionales, apoyar la aparición de actores sociales excluidos, con el objeto de provocar un proceso democratizador y aumentar a partir de ello la escala territorial del capital social colectivo de los sectores pobres.

En América Latina, el clientelismo se manifiesta principalmente en la forma de cadenas de agentes (*brokers*) políticos, que manejan relaciones desiguales y paternalistas con sus clientelas gracias al monopolio de la información y el control de la dispensación de beneficios. Estas relaciones pueden analizarse en el marco teórico del capital social.

Los primeros esfuerzos teóricos en esta dirección concluyen que los impactos negativos de esta modalidad de capital social se manifiestan, por ejemplo, en la actuación de grupos sociales poderosos que no rinden cuentas a la ciudadanía y practican la corrupción y el amiguismo (Narayan, 1999).

Al igual que otras formas del capital social, el cabildeo y el clientelismo son parte del problema de la perpetuación de la pobreza y la desigualdad, pero no porque sean intrínsecamente perversos, sino porque en general son los ricos y no los pobres quienes los practican con mayor frecuencia y provecho. El clientelismo autoritario, en particular, reproduce relaciones de poder extremadamente desiguales entre los

partidos políticos y los grupos pobres, sobre todo cuando el clientelismo se ejerce localmente por individuos que actúan como nexos dominantes.

En sus manifestaciones más excluyentes y dominantes, el clientelismo (véase el recuadro II.1) constituye el principal ejemplo del capital social como parte del problema de la perpetuación de la pobreza, parte en que el Estado mismo, y sus programas de ayuda a los pobres, están fuertemente comprometidos.

Recuadro II.1

TIPOS DE INTERACCIÓN ENTRE CAPITAL SOCIAL Y ORGANISMOS PÚBLICOS

Clientelismo autoritario, represivo y/o cleptocrático	Clientelismo pasivo: paternalista, tecnocrático burocrático y/o partidista	Semiclientelismo: organismo incubador y capacitador	Organismo empoderador y apoyador	Sinergia: coproducción entre el Estado y la sociedad civil
Reprime con violencia al capital social popular; saqueo como premio	Transforma el capital social en receptividad pasiva de productos y crea dependencia	Fomenta la organización autónoma, capacita en gestión y espíritu propositivo Protege a la organización en el plano social, económico y político local y regional	Sigue desarrollando sistemas de autogestión de organizaciones ya constituidas y que funcionan con cierta autonomía Amplía el radio de acción territorial y fortalece a los actores sociales débiles	Las organizaciones de base y de segundo nivel determinan y gestionan sus propias estrategias, celebran contratos con el Estado y con organismos externos, gestionan recursos financieros y contratan personas para coproducir mejoras en la calidad de vida de sus integrantes Los funcionarios públicos y los técnicos contratados rinden cuentas a los usuarios organizados

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

B. La relación ambivalente entre el capital social comunitario y las políticas públicas

1. Formación y utilización del capital social

Aunque algunos autores han puesto en duda la eventual utilidad práctica del capital social para las políticas públicas (Portes y Landolt, 1996), muchos estudios recientes sostienen que puede darse una importante sinergia, en diversos planos, entre la institucionalidad del capital social y el Estado (Evans, 1996). En primer lugar, las políticas públicas han contribuido más de una vez a crear capital social (Durstun, 1999); y hay estudios acerca de su uso por el Estado para empoderar a sectores excluidos y aumentar el impacto de los servicios sociales, merced a un fuerte compromiso personal del funcionario con la comunidad local (Tendler, 1997).

Los fundadores del concepto de capital social plantearon que éste se podía construir, directa o indirectamente, haciendo realidad el potencial sinérgico que encierra el trabajo conjunto de las organizaciones cívicas y el Estado (Putnam, 1993b). Conforme a esta tesis, los incentivos que otorga el Estado para que los ciudadanos se asocien con el objeto de recibir algún beneficio, tienen el efecto adicional de romper las barreras seculares de temor y desconfianza y, por esa vía, de estimular la confianza allí donde no existe, así como de fortalecer los hábitos de colaboración y asociación. De hecho, para Putnam, este subproducto es mucho más importante que la gratificación específica representada por la satisfacción de las necesidades inmediatas, ya que con ello se inicia el círculo virtuoso de acumulación de capital social, que se fortalece cada vez que se utiliza.

El capital social comunitario complementa los servicios públicos de diversas maneras. En primer lugar, el hecho de fortalecer la participación en el nivel comunitario asociativo puede ser decisivo para articular los servicios públicos con el individuo o el hogar. Esto es especialmente válido en lo que concierne a los programas para la superación de la pobreza.

Por otra parte, la elaboración de indicadores que den cuenta claramente de la presencia y del grado de capital social comunitario existente, puede servir para evaluar en mejor forma la viabilidad económica de las microempresas y los hogares campesinos. Es decir, la adecuada detección de este activo puede aportar marginalmente al cálculo de rentabilidad de la pequeña empresa familiar en las comunidades rurales.

En tercer lugar, la asociatividad comunitaria puede ser un eslabón fundamental en la cadena que conecta el hogar individual con la institucionalidad pública, cuya expresión espacial básica suele ser el municipio. La asociatividad —no sólo formal o jurídica, sino con contenido de capital social— puede desempeñar un papel fundamental en las negociaciones y en la celebración de nuevos acuerdos entre el Estado, la empresa privada y la sociedad civil, gracias a la posibilidad de establecer una nueva triangulación de los servicios, con rendición de cuentas ante los usuarios.

Woolcock (1998) ha hecho un análisis del capital social que se concentra en el contexto extracomunitario: sostiene Woolcock que diferentes variables pueden combinarse en sentido positivo o en sentido negativo para fortalecer o debilitar la sinergia entre el Estado y la comunidad. Postula, por ejemplo, que un alto grado de cooperación y de cohesión interna en la comunidad (integración) sólo producirá beneficios significativos si se complementa con eslabonamientos (*linkages*) con redes sociales e instituciones externas a la comunidad pobre. De manera similar, el Estado requiere coherencia interna, probidad y competencia para aplicar con eficacia una política de sinergia con el capital social comunitario. Si no es así, o si los intentos de lograr sinergia entre el Estado y la sociedad civil se llevan a cabo en un contexto comunitario de anomia en vez de uno de integración, lo más probable es que el resultado sea el clientelismo. En el diagrama II.1 se resume el esquema general de Woolcock sobre sinergia.

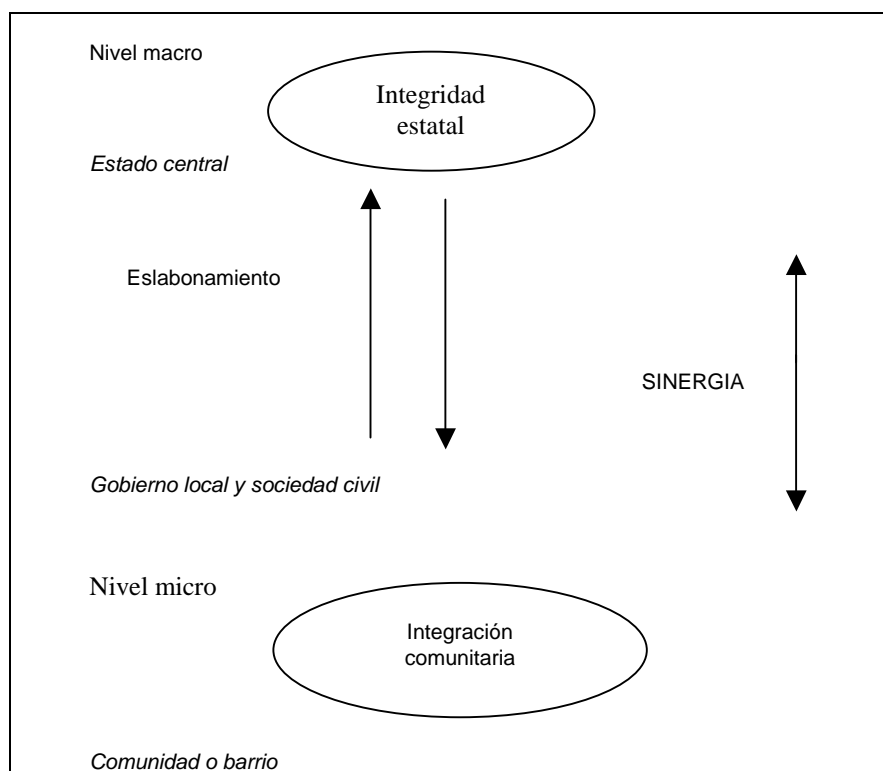
El esquema conceptual propuesto por Evans y desarrollado adicionalmente por Woolcock tiene numerosas consecuencias prácticas. Por ejemplo, la existencia de relaciones de confianza y cooperación en la comunidad provee un medio favorable para que los funcionarios públicos locales desarrollen una vocación de servicio y una identificación afectiva con su población objetivo, elemento que dinamiza el suministro de servicios flexibles en respuesta a la diversidad de necesidades que surgen en toda realidad local (véanse especialmente Tandler, 1998; y Evans, 1997).

La posibilidad de crear y gestionar una empresa asociativa exige principalmente que estén presentes la confianza y la reciprocidad que son propias de la relación interpersonal cercana, con fuerza afectiva. Esto se asocia con la existencia de redes interpersonales, es decir, el capital social del individuo y del grupo.

La institucionalidad comunitaria es la base de los liderazgos que administran los recursos humanos de un grupo para un fin común. Ello permite, primero, el establecimiento, el conocimiento y la internalización de normas de conducta en pro del bien social; la solución social de los

problemas y conflictos, y la aplicación de sanciones a los transgresores. Y segundo, hace posible la legitimación de los líderes, o permite reemplazarlos en caso de que su conducta haya estado guiada por el favoritismo o el afán de lucro personal.

Diagrama II.1
EL CAPITAL SOCIAL Y EL ESTADO



Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Michael Woolcock, "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, vol. 27, Nº 2, 1998.

2. Empoderamiento

La importancia del capital social para las estrategias de superación de la pobreza y de integración de los sectores sociales excluidos reside en el hecho de que las prácticas correspondientes suelen complementar el empoderamiento (véase el recuadro II.2). De hecho, Putnam (1993b) afirma que la teoría del capital social profundiza la base conceptual del empoderamiento.

Recuadro II.2
EMPODERAMIENTO

-
- Creación de espacios institucionales adecuados para que los sectores excluidos participen en el quehacer político público.
 - Formalización de los derechos legales y resguardo de su conocimiento y respeto.
 - Fomento de la organización, de manera que las personas que integran el sector social excluido puedan efectivamente participar e influir en las estrategias adoptadas por la sociedad. Esta influencia se logra cuando la organización permite ampliar la red social de las personas que la integran.
 - Transmisión de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía y el trabajo productivo, capacidades entre las que deben figurar los conocimientos prácticos esenciales y las herramientas para analizar las dinámicas económicas y las políticas pertinentes.
 - Creación de vías que permitan no sólo acceder a los recursos y activos materiales, financieros y de información de dominio público, sino también controlarlos, para posibilitar el efectivo aprovechamiento de los espacios, los derechos, la organización y las capacidades, en competencia y en concierto con otros actores.
 - Apropiación de instrumentos y capacidades propositivas, negociadoras y ejecutivas.
 - Acceso a redes que trascienden el círculo cerrado de la comunidad pobre y el capital social comunitario, manifestado en diferentes formas de asociación.
-

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

En el contexto de una estrategia social, el empoderamiento es un proceso selectivo, consciente e intencional, que tiene por propósito igualar las oportunidades de los actores sociales. El criterio central es el de transformar a los sectores excluidos en actores, y de nivelar hacia arriba a los actores débiles. Staples (1990) define empoderamiento como el proceso por el cual un determinado grupo conquista, desarrolla y ejerce la autoridad. El énfasis está en que el grupo lleva a cabo su propio empoderamiento, y no lo recibe de una entidad superior que concede poder a otros. Es la antítesis del paternalismo, la esencia de la autogestión, que se levanta sobre las capacidades existentes de una persona o grupo social para potenciarlas, es decir, para realizar e intensificar esas fuerzas potenciales preexistentes.

Obviamente, los grupos y comunidades que cuentan con un gran acervo de capital social en sus diversas modalidades pueden cumplir mejor y más rápidamente con estas condiciones del empoderamiento. El acceso a redes que trascienden el círculo cerrado de la comunidad pobre, y el capital social comunitario y de puente manifestado en diferentes formas de asociación, son elementos importantes del empoderamiento. Coleman (1990) postula que los actores sociales débiles tenderán a desarrollar redes cerradas, lo que permite fortalecer su posición frente a actores más poderosos.

3. Compromiso personal del funcionario público

Durante muchos años uno de los principios esenciales del 'buen gobierno' ha sido que no debe haber vínculos personales entre los funcionarios públicos y los ciudadanos privados, porque ello puede dar pie a la corrupción y a un sistema de captación de rentas (*rent-seeking*). No obstante, Evans (1996) y Tendler (1997) ofrecen pruebas empíricas y análisis teóricos para defender la tesis contraria, conforme a la cual los vínculos afectivos de confianza y reciprocidad entre los funcionarios públicos con vocación de servicio y los grupos excluidos o los actores débiles son justamente la clave de la sinergia entre el Estado y la sociedad civil.

Se trata de una tesis muy sugerente, pero, como es claro, encierra más de un peligro. La existencia de lazos interpersonales y de identidad de grupo entre los funcionarios y los usuarios privados obviamente puede incluir varias prácticas antidemocráticas. Sin embargo, estas relaciones de reciprocidad personal no son dañinas por sí mismas para la interacción entre el Estado y la sociedad civil, dado que pueden tener el propósito de fortalecer a los actores débiles. Como dijimos más arriba, Evans (1996) postula que hay en este plano múltiples ejemplos de lazos positivos, en que los funcionarios públicos contraen un compromiso colectivo, no individual, con la comunidad. Es decir, su lealtad es primariamente con ésta en su conjunto, y con ella se sienten identificados, no con algunos de los individuos que la forman. En este libro se hace hincapié en la necesidad de distinguir entre capital social individual y capital social comunitario, lo cual parece crucial para aplicar correctamente los postulados del capital social al mejoramiento de los servicios públicos.

Para pasar de un estado embrionario a un estado de constitución formal, las organizaciones comunitarias y microrregionales en ciernes deben vencer una serie de obstáculos, uno de los cuales es la oposición que encuentran en diversos intereses tradicionales más poderosos. Pues bien, sería muy difícil que estas organizaciones pudieran dar ese paso si

no contarán con la ayuda de los funcionarios públicos que actúan en terreno y ofrecen un capital social `de escalera´ a ellas. En este contexto, las políticas públicas destinadas a fortalecer el capital social local deben estar premunidas de una visión estratégica, para aprovechar lo que la teoría de la complejidad denomina fase de transición entre estadios de un sistema basado en agentes. La transformación acelerada de las estrategias de los actores en un etapa de transición desatada por un cambio significativo en el medio, y la readecuación sistémica que ello produce, son posibles explicaciones de la relativa rapidez con que se desarrolla el capital social en algunas comunidades rurales (véase el capítulo III). Otro factor importante es la existencia de métodos de desarrollo de capital social comunitario, muchos de ellos elaborados y refinados por organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales, que facilitan considerablemente el logro de estos objetivos.

4. Instituciones públicas y desarrollo campesino: discurso frente a realidad

Como se dijo al comienzo de este capítulo, ciertos grupos que están en situación ventajosa suelen hacer uso del capital social y del Estado para excluir a otros sectores. Esta situación nos enfrenta con el carácter esencialmente ambivalente de la relación entre los organismos públicos de desarrollo rural y las comunidades pobres. Aunque en el plano del discurso estos organismos son invariablemente aliados incondicionales de los campesinos, comprometidos con su empoderamiento, en los hechos están también, en mayor o menor medida, penetrados por diversas formas de cabildeo y clientelismo que dificultan el cumplimiento de tales promesas.

No obstante, diferencias aparentemente pequeñas en cuanto a la gravedad y naturaleza del clientelismo pueden significar enormes diferencias para las posibilidades reales de tal o cual organismo de desempeñar un papel favorable en la acumulación de capital social campesino, cuando se presenta la ocasión para ello. Como se vio en el recuadro II.1, estos matices o gradaciones van desde la relación clientelista más dañina para el capital social comunitario campesino hasta la más favorable.

Mientras más favorable sea esta relación, mayores posibilidades habrá de que se acumule, y más rápidamente, capital social campesino. El semiclientelismo representa en el fondo un contexto fluido de posible cambio sistémico, ya que ocurre cuando los sectores reformistas democráticos obtienen el control de un organismo y proponen un nuevo trato que promete empoderar a sus beneficiarios en cuanto a sus capacidades de autonomía y negociación. En una coyuntura de este tipo,

o en otras más favorables —cuando se está en presencia, por ejemplo, de un organismo facilitador o coproductor—, es posible poner en obra una estrategia tripartita como la que se delinearé en la sección siguiente.

Las conclusiones acerca de la relación ambivalente que se da entre los organismos de desarrollo y la comunidad campesina, deben combinarse con una visión de los tres grandes requisitos para la incorporación del concepto de capital social en las políticas de superación de la pobreza rural: apoyo a la formación de capital social comunitario campesino; empoderamiento de los actores sociales rurales débiles; y fomento del vínculo afectivo entre el funcionario y la comunidad atendida.

Estos tres factores están presentes en las situaciones más específicas que se analizarán más adelante, referidas al potencial que encierra el capital social comunitario para impulsar los grandes proyectos regionales de desarrollo productivo campesino, enfrentar los desafíos y las oportunidades que presentan los territorios indígenas, propiciar la gestión comunitaria de las escuelas rurales, y facilitar la ejecución de los programas de extensión agrícola en un contexto de clientelismo. De hecho, en todos estos casos, la posibilidad de potenciar el capital social colectivo campesino depende también de que el Estado mismo supere su propio papel como parte del problema de la reproducción de las desigualdades y de la pobreza.

Capítulo III

Construcción de capital social comunitario y de ciudadanía campesina en Guatemala ¹

En los primeros dos capítulos se analizó en forma abstracta el paradigma emergente del capital social y se inició la tarea de aplicarlo a las políticas públicas de superación de la pobreza rural. Sin embargo, esta aplicación requiere, sobre todo, ilustrar la teoría con casos reales. En este capítulo analizamos un caso que ayuda a aclarar una disputa conceptual clave: si es posible que una instancia externa facilite el surgimiento y la acumulación de capital social comunitario. El Programa de Desarrollo Rural para Pequeños Productores de Zacapa y Chiquimula (PROZACHI), de Guatemala, se presta en forma especial para entender por qué y por medio de qué dinámica es posible que este activo colectivo intangible pueda aparecer en forma bastante rápida. Se verán, por ejemplo, las formas que adoptaron en Chiquimula los precursores del capital social, y se verá asimismo cómo un cambio en la estructura de oportunidades suscitó ajustes en las estrategias de diversos actores sociales y potenció al mismo tiempo elementos culturales e históricos que se hallaban en estado latente. De esta manera se advertirá, por último, que no es tan difícil que surja capital social allí donde parece no existir.

Curiosamente, existen dudas entre los mismos autores fundacionales de la teoría del capital social, como Robert Putnam, sobre la posibilidad práctica de construir capital social en grupos que carecen de

¹ Este capítulo se publicó como artículo, en una versión levemente distinta, en la *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre de 1999.

éste. Putnam sostiene que en lo relativo a la construcción de instituciones sociales, el tiempo se mide en décadas, y la creación de normas de cooperación y de participación cívica es probablemente aún más lenta.

Esta visión pesimista refleja la creencia de que existen mecanismos de retroalimentación que refuerzan constantemente las normas y comportamientos, llevando todo sistema sociocultural a una de estas dos posibles situaciones: una positiva, de acumulación de capital social, o a una negativa, la de una sociedad acívica. De esta manera, Putnam piensa que en el sur de Italia —a juicio de él acívico— la sociedad llevaba siglos atrapada en una huella negativa que se repetía incesantemente, en que la desconfianza, la traición, la dependencia vertical y la explotación se reforzaban unas a otras en un círculo vicioso interminable (Putnam, 1993a).

A. La construcción de capital social en el oriente de Guatemala

1. Las comunidades campesinas de Chiquimula: ¿un paisaje social institucionalmente vacío?

Las comunidades del oriente y del occidente de Guatemala suelen ser contrastadas en los mismos términos con que Putnam contrapone el sur con el norte de Italia. En Guatemala se piensa que las comunidades mayas del altiplano occidental son proclives a tomar decisiones en forma colectiva, mientras que entre los campesinos del oriente prevalece una cultura individualista, con poca participación en las organizaciones comunitarias.

Las actividades del PROZACHI (FIDA, 1998)² comenzaron en 1991, teniendo como grupo objetivo 5 000 familias campesinas que cultivaban principalmente maíz y frijol en unas 130 aldeas y villorrios de ladera. Por esas fechas, prácticamente no había en la zona organizaciones de base de alguna importancia (FLACSO, 1993). Había algunos comités cívicos, pero formados principalmente por pequeñas facciones o por los beneficiarios pasivos de diversas ONG de caridad. Era, por así decir, un paisaje social vacío de organizaciones. En consecuencia, el personal encargado de poner

² Proyecto conjunto del Ministerio de Agricultura de Guatemala (MAGA), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el Programa Mundial de Alimentación (PMA) y los Países Bajos. El radio de acción del PROZACHI cubrió la mayor parte del Departamento de Chiquimula e incluyó zonas colindantes de dos municipios del Departamento de Zacapa. La gran mayoría de las aldeas atendidas están en Chiquimula. Para mayor simplicidad, en este texto nos referimos sólo a Chiquimula.

en marcha el PROZACHI no sentía demasiado optimismo y se mostraba renuente a promover la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones del proyecto: en suma, se trataba aparentemente de un ejemplo más de las culturas acívicas de Putnam.

2. Reducción y aumento de la escala

Sin embargo, pronto se detectó que el patrón de asentamiento humano disperso en las aldeas de la zona de influencia del PROZACHI correspondía a lo que se llama grupos locales de ascendencia: pequeñas redes de parientes y vecinos que comparten la creencia en un ancestro común (Wolf, 1966). En cada aldea se repiten los mismos apellidos en gran parte de los hogares, y algunos topónimos corresponden a los apellidos de las familias fundadoras (Durston, 1992). En estos grupos locales de ascendencia, que se encuentran en las zonas montañosas de toda América Latina, se establecen lazos múltiples e interconectados basados en el parentesco —los recién casados, por ejemplo, suelen residir cerca de los padres del marido—, lo cual fomenta la cooperación y la confianza horizontal y vertical.

Como parte del PROZACHI, se contrató a un antropólogo guatemalteco, Hugo Zelaya, para que activara un programa de planificación participativa. Zelaya diseñó un sistema de Grupos Núcleo, cada uno formado por unos 7 a 12 hogares unidos por vecindad cercana, como base de la participación de los beneficiarios en la determinación de las necesidades y prioridades del grupo, lo cual era el mecanismo estipulado por los organizadores para que los vecinos pudiesen acceder a los servicios y beneficios del programa (PROZACHI, 1995). Unos 40 promotores de desarrollo rural, que vivían inmersos en las aldeas de ladera, propagaron casa por casa los beneficios de la participación. En cada grupo se nombró a dos líderes para que moderaran las reuniones y sirvieran de enlace con el PROZACHI. Se crearon más de 400 Grupos Núcleo, que al cabo de un tiempo constituyeron una fuente de propuestas que llegaron a modificar el plan operativo anual del PROZACHI.

Uno de los beneficios del PROZACHI consistía en el otorgamiento de crédito a los hogares. En 1992 sólo 525 hogares recibieron créditos, pero esa cifra se incrementó rápidamente hasta llegar a 3 676 hogares en 1994, lapso que coincidió con el período de mayor aumento del número de Grupos Núcleo. Aunque diversos factores se combinaron para provocar este gran cambio, varios funcionarios y campesinos concuerdan en que la creación de los Grupos Núcleo contribuyó en mucho al incremento del número de créditos.

Después de tres años de funcionamiento de los Grupos Núcleo, una asamblea de sus representantes propuso crear una instancia de coordinación entre las aldeas, para trabajar de manera más eficiente. Un estudio de asesoramiento diseñó un sistema de consejos comunitarios que agrupaba a todos los comités y grupos organizados, partiendo del trabajo anterior de base pero sustituyéndolo en gran medida. Las iniciativas del personal del PROZACHI empezaron a ceder lugar a las propuestas espontáneas de los campesinos en torno al apoyo de la organización y de sus actividades concretas.

Los grupos de interés más específicos, como los comités de agua potable o las microempresas asociativas, aumentaron 28% entre 1991 y 1998 (véase el cuadro III.1). Se formaron más de 100 consejos comunitarios y cerca de 8 comités de coordinación a nivel municipal. Lo que parece más importante es que 56% de las organizaciones comunitarias fueron consideradas como mediana o sumamente autónomas en su gestión (véase el cuadro III.2). Y por último, en el primer semestre de 1998 se creó una asociación regional de representantes de las organizaciones comunitarias rurales, la cual empezó a desempeñar un papel de cierto peso en la fijación de prioridades para el desarrollo rural de la regional.

Cuadro III.1
AUMENTO DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS EN ZACAPA
Y CHIQUIMULA EN CINCO NIVELES TERRITORIALES,
1991-1998

Nivel territorial	1991	1998
Grupos locales de ascendencia (aldea)	0	440
Grupos de interés específicos	380	487
Consejos comunitarios (entre aldeas)	0	129
Comités de coordinación municipal	0	8
Asociación regional	0	1

Fuente: Programa de Desarrollo Rural para Pequeños Productores de Zacapa y Chiquimula (PROZACHI).

Cuadro III.2
 CONSOLIDACIÓN ORGANIZACIONAL EN LAS COMUNIDADES
 PARTICIPANTES EN EL PROZACHI, 1998

Microrregión	Número de aldeas	Grado de autonomía (número de aldeas)		
		Incipiente	Intermedio	Consolidado
Jocotán	49	14	17	18
Olopa	35	18	13	4
La Unión	19	11	3	5
Quezaltepeque	26	14	12	0
Total	129	57	45	27
Porcentajes	100	44	35	21

Fuente: Programa de Desarrollo Rural para Pequeños Productores de Zacapa y Chiquimula (PROZACHI).

3. Raíces del capital social en Zacapa y Chiquimula

Varios aspectos del proceso en Chiquimula contribuyen a explicar, en retrospectiva, por qué fue posible construir capital social en esa región supuestamente acívica y en un lapso mucho menor que las décadas que plantea Putnam. Uno de esos aspectos fue la presencia de los grupos locales de ascendencia, verdaderos depósitos de reciprocidad y precursores de los Grupos Núcleo. Pero hubo por lo menos otros cinco factores que contribuyeron a estos avances.

Un segundo factor fue la identidad común. Usualmente se dice que el campesinado del oriente de Guatemala es ladino (no indígena), pero hace apenas una generación predominaban en gran parte de las comunidades rurales del oriente las instituciones sociales de la cultura maya Ch'ortí, y esta lengua se sigue hablando hoy en varias aldeas. En el censo de 1994, más de 70 000 residentes del Departamento de Chiquimula se identificaron como indígenas. La conciencia de estas raíces y el fortalecimiento de la lengua y la cultura Ch'ortí fueron promovidos por el movimiento maya nacional desde mediados de los años noventa (Metz, 1998). Otros elementos de identidad son el hecho de ser todos campesinos, de vivir en la misma zona y de pertenecer a la misma comunidad. Las identidades de los campesinos de ladera en Chiquimula son, entonces, híbridas y variables, pero todas se definen en oposición a los centros urbanos dominantes, lo que otorga a los miembros de las comunidades rurales una gran fuerza de cohesión y un sentimiento de acentuada confianza mutua.

El tercer factor fue la memoria histórica. En los años sesenta, la Misión Belga de la Iglesia Católica había organizado varias cooperativas agrícolas y comités de promoción de infraestructura social, en las mismas aldeas que visitaron tres décadas después los miembros del PROZACHI. Estas organizaciones fueron reprimidas hacia fines de los años sesenta, pero los campesinos las recordaban al referirse a las ventajas y peligros de participar en las nuevas organizaciones promovidas por el PROZACHI.

El cuarto factor fue justamente la reducción de la represión. Durante los años noventa, el ejército empezó gradualmente a dejar de intervenir en forma directa en la toma de decisiones políticas nacionales, proceso que tuvo su avance más importante con la firma, el 29 de diciembre de 1996, del Acuerdo de Paz Firme y Duradera. En las aldeas de Chiquimula, dejaron de existir los Comisionados Militares y las Patrullas de Autodefensa Civil, y se clausuró la base militar regional. En consecuencia, la situación general se volvió mucho más propicia para las organizaciones campesinas.

El quinto factor fue el inicio del empoderamiento de las campesinas. La inscripción por primera vez en el Registro Civil de cientos de mujeres con apoyo del PROZACHI, la formación de grupos productivos de mujeres que recibieron crédito y asesoramiento (FIDA, 1998), y su incorporación a las discusiones comunitarias, liberaron y capacitaron recursos humanos antes excluidos. Estos cambios fortalecieron el proceso de diagnóstico y de democratización del liderazgo, elementos esenciales del capital social.

El sexto factor fue el hecho de que los promotores del PROZACHI vivían inmersos en las aldeas, y se sabía que su presencia en el entorno social local y regional iba a durar varios años. En esas condiciones, participaban inevitablemente en los sistemas totales de prestaciones y de relaciones recíprocas de que nos habla Mauss. Se generaron relaciones estables, fortalecidas por la expectativa de interacciones futuras y por las relaciones afectivas que surgieron de toda una tradición de ayuda mutua, así como por el intercambio de favores entre los promotores del desarrollo rural y los campesinos (Evans, 1996). El compromiso personal del promotor con los integrantes de la comunidad estimuló la participación de los campesinos en las actividades del PROZACHI, el cual se vio así prestigiado. Por otra parte, la ayuda de diverso tipo que prestaron los promotores fortaleció las relaciones de reciprocidad y solidaridad entre los propios vecinos.

Estos seis factores contribuyeron a la creación de capital social, pero la realización de su potencial fue resultado de las iniciativas del PROZACHI y, a partir de marzo de 1997, del Fondo de Inversión Social (FIS), en tres direcciones principales. En primer lugar, se elaboraron

programas de capacitación, con el propósito deliberado de crear capital social mediante la capacitación en destrezas sociales, de diagnóstico, comunicativas y de planificación. En 1995, y a solicitud de los campesinos, se realizaron más de 400 encuentros para capacitarlos en lo relativo a organización. Esta capacitación exigió adaptar los métodos y materiales existentes a las condiciones locales, mediante la producción de nuevas técnicas y la edición de una serie de panfletos para ser analizados en grupo.

Un segundo aporte esencial del PROZACH y del FIS consistió en la creación de oportunidades para que los campesinos pudieran ejercitar estas nuevas destrezas, y en la formación de asociaciones de capital social. Y en tercer lugar, el PROZACHI y el FIS sirvieron para proteger las instituciones campesinas de las presiones externas, cuando aún se hallaban en estado embrionario y predominaba el clientelismo autoritario en la región. También intervinieron cuando estas se vieron amenazadas por sectores sociales hostiles.

B. Lecciones sobre la construcción de capital social

Al analizar la experiencia de Chiquimula, se advierte que es necesario revisar aquellos postulados del paradigma del capital social que hablan de las grandes dificultades que encuentra su construcción. Esta revisión teórica tiene consecuencias prácticas.

En primer lugar, la confianza y la reciprocidad que se extienden más allá del hogar nuclear, y que se encuentran en los grupos locales de ascendencia, se asocian con los lazos de parentesco cercano y con la prolongada historia de interacción entre los vecinos, por lo cual es probable que se den en todas las sociedades campesinas (Wilson, 1997).

En segundo lugar, y en consonancia con la teoría de los juegos más moderna, la repetición frecuente de ejercicios de confianza y cooperación entre los campesinos suscitó una disposición creciente —al principio lenta e insegura, después acelerada— a cooperar entre sí en la vida comunitaria (Axelrod, 1997). La confianza se levanta sobre el pasado, no sobre el futuro, es decir, sobre la experiencia acumulada que prueba la confiabilidad de las personas, no sobre acuerdos o promesas que sólo se cumplirán en el futuro. Cuando un conflicto pasado mina la confianza, como ocurría en Chiquimula, estos ejercicios de cooperación sirvieron para crear una historia reciente de confiabilidad, como base de la colaboración futura.

En tercer lugar, la reciprocidad vertical resultó ser un componente indispensable de la construcción de capital social dentro y fuera de la

comunidad. Para casi todos los teóricos del capital social, las relaciones de reciprocidad vertical son lo contrario del capital social, porque unen a personas de poder desigual, y son por ende asimétricas. Sin embargo, la distinción entre reciprocidad vertical y reciprocidad horizontal no es tan nítida en el mundo real.

1. Bases del capital social en la reciprocidad vertical campesina

En las comunidades campesinas de Chiquimula, algunos jefes de hogar, especialmente los de mayor edad, lideran grupos o cuasigrupos (Mayer, 1966) formados por los parientes y vecinos más cercanos, que sirven para acumular bienestar material y prestigio. De esta manera, la reciprocidad vertical y el faccionalismo son intrínsecos a las redes interpersonales de la comunidad campesina. Por otra parte, sin embargo, el liderazgo basado en la reciprocidad vertical puede servir de base para la cooperación y para la ampliación de la organización más allá de la aldea. Los líderes de estos cuasigrupos actúan como administradores del capital social de grupo, y gestionan los recursos humanos de sus parientes y vecinos, ante los cuales tienen obligaciones y deben rendir cuentas.

En Chiquimula, las destrezas sociales y las prácticas de cooperación que se desarrollaron en los Grupos Núcleo fueron transferidas por los líderes al nivel regional, donde negociaban con sus pares de otras organizaciones. Por ende, las técnicas para crear cooperación también sirvieron para aumentar la escala de la organización campesina. Estos nuevos líderes, formalizados en los Grupos Núcleo —cerca de 800 en la zona de influencia del PROZACHI—, y los coordinadores regionales que fueron elegidos entre ellos, crearon en conjunto una densa red de comunicaciones en un sistema social disperso, en el cual la represión había intensificado el aislamiento.

2. Clientelismo y reciprocidad vertical para el capital social

El clientelismo vertical que ligaba las aldeas a la sociedad mayor no desapareció cuando se retiró la presencia militar directa. Continuó operando en forma autoritaria, por efecto del caciquismo prevaleciente en la política partidaria y por efecto de la dependencia económica en que se hallaban los campesinos con respecto a los terratenientes y a los intermediarios de los centros urbanos. Aun las reformas encaminadas a descentralizar la toma de decisiones oficiales y la gestión de nuevos recursos fiscales, a pesar de su gran potencial como complemento del capital social local, servían para fortalecer a los caciques locales, debido a su acceso privilegiado a estos recursos y espacios (Galeano y Yore, 1994). En suma, la presencia continua del clientelismo autoritario en la zona hizo

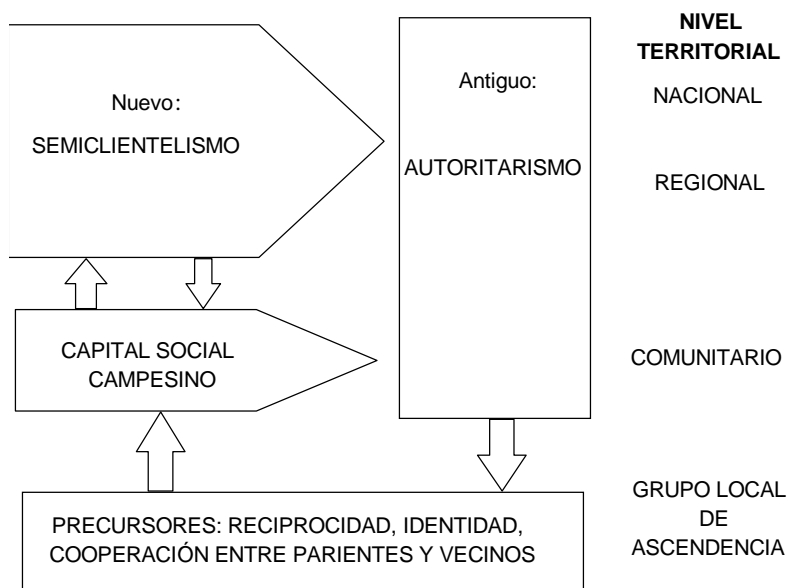
necesaria alguna instancia de apoyo externo para el capital social comunitario en ciernes.

Sin embargo, el apoyo externo de este tipo es también una forma de clientelismo. En este contexto, resulta muy pertinente la distinción que hace Fox (1996) entre clientelismo autoritario y semiclientelismo. A diferencia del primero, los actores predominantes en las relaciones semiclientelistas rechazan el uso de la fuerza, y promueven sus intereses por medio de la prestación de servicios a sus clientelas, o ganan su apoyo político en una causa común y negociada.

El PROZACHI y el FIS se acercan a la definición de Fox de instancias externas semiclientelistas. El personal de estos programas se identificaba con los beneficiarios, y establecieron por eso relaciones más democráticas de reciprocidad vertical, que facilitaron el acceso de los campesinos a recursos públicos en expansión y a aliados reformistas en el nivel central (Tendler, 1997). Ambas instituciones contribuyeron al proceso de democratización local y microrregional. Su actuación fue decisiva para crear las condiciones necesarias para el surgimiento del capital social comunitario campesino. Al mismo tiempo, esa actuación aceleró la transformación de la reciprocidad y la identidad locales en instituciones de capital social campesino, y permitió aprovechar los cambios ocurridos en el contexto nacional, al crear un manto protector de este capital social embrionario.

Aunque parte del trabajo de estos organismos consistió en levantar una institucionalidad formal para la participación, mucho más importante fue el impacto que lograron surtir en la institucionalidad informal (véase el diagrama III.1), la cual, como dice Putnam (1993a), penetra las organizaciones formales y suele modificar su funcionamiento real en contra del desarrollo democrático. Tal como se resume en el diagrama III.1, la introducción del semiclientelismo, en un contexto de nuevas oportunidades, debilitó el clientelismo autoritario. El capital social comunitario surgió de la sinergia entre este semiclientelismo y los precursores de reciprocidad presentes en los grupos campesinos locales de ascendencia; en su momento también sirvió para debilitar el clientelismo autoritario en la zona, merced al surgimiento de un actor social campesino a nivel regional y a la democratización de las relaciones que resultó de ello.

Diagrama III.1
CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD INFORMAL EN PROYECTOS
CON PARTICIPACIÓN CAMPESINA



3. Repertorios culturales y normas alternativas

En términos más generales, la experiencia de Chiquimula indica que es necesario introducir algunos cambios en los principios de determinismo cultural y de equilibrios sociales negativos que forman parte de las tesis de Putnam y otros. Para Putnam, las normas culturales de desconfianza y de dependencia constituyen tradiciones rígidas que se oponen al cambio estructural de las instituciones formales. Sin embargo, los campesinos de Chiquimula mostraron tener un repertorio cultural muy amplio, donde figuraban no sólo la desconfianza y la dependencia, sino también normas de autonomía y una tradición de responsabilidad de los líderes hacia sus parientes y la comunidad.

North y Putnam reconocen la existencia de mecanismos de retroalimentación entre los subsistemas social y cultural, pero su concepción del capital social es fundamentalmente determinista, puesto que atribuyen prácticamente todas las conductas a factores culturales. A

partir del estudio de caso realizado en Italia, Putnam llega a una conclusión universal, según la cual hay un doble equilibrio social: el equilibrio de las sociedades con gran dotación de capital social, y el equilibrio de las que se caracterizan por la desconfianza, la traición y el autoritarismo (Putnam, 1993a, p. 177). En esencia, este modelo, derivado implícitamente de la teoría del equilibrio económico, postula que la dependencia de la trayectoria implica un fortalecimiento constante de estos dos conjuntos de normas y prácticas contrapuestas, trayectoria cuya dirección quedó determinada en el pasado (Putnam, 1993a, p. 179).

Sin embargo, lejos de ser conjuntos coherentes e inmutables de reglas y creencias, todas las culturas están en constante cambio y por eso encierran una enorme gama o repertorio (Swidler, 1986) de normas alternativas en desuso —y de fragmentos de normas— que son reelaboradas y recombinadas diariamente por las personas y los grupos, conforme a las exigencias de adaptación que los cambios en el entorno presentan constantemente a las culturas. En lo que se refiere a Chiquimula, estas normas alternativas estaban sumergidas durante la etapa del clientelismo autoritario represivo, pero reemergieron al cambiar el clima sociopolítico. Mientras algunos líderes seguían actuando conforme a una tradición de pasividad y subyugación, sin tomar iniciativas independientes o sacando beneficios personales de su papel de nexo con el mundo exterior, la comunidad, y especialmente los jóvenes, les recordaban estos otros principios tradicionales. Y gracias a ello cambió el comportamiento de los líderes, o se pudo a veces sustituirlos. La presencia de estos repertorios culturales alternativos también explica por qué los cambios en la estructura social —representados en Guatemala por la desarticulación de los Comisionados Militares y la emergencia de élites nacionales reformistas— pudieron provocar cambios tan rápidos en las normas relativas a la cooperación y al capital social.

4. Coevolución de las estrategias

La segunda debilidad del argumento de Putnam en contra de la construcción rápida del capital social es la idea de que los sistemas sociales acívicos tienden siempre hacia un equilibrio negativo de un alto grado de desconfianza y egoísmo. Sin embargo, el sistema sociopolítico regional de Chiquimula dejó rápidamente de ser puramente autoritario y empezó a transformarse en uno semiclientelista, en lo que la teoría de la complejidad llama fase de transición en un sistema basado en agentes (Cowan y otros, 1994). Según esta teoría, los sistemas sociales nunca tienden naturalmente hacia el equilibrio, porque las estrategias de los múltiples actores sociales están en permanente evolución, a veces en

forma lenta, a veces rápidamente, y las relaciones e instituciones sociales van emergiendo de esa evolución simultánea (Arrow, 1994).

En Chiquimula, la llegada de las nuevas condiciones abrió una fase de transición sistémica, es decir, se desencadenó una seguidilla de cambios muy rápidos en las estrategias y relaciones de los actores antiguos y nuevos, con lo cual se puso fin a una prolongada etapa de cambio lento, el largo período de clientelismo autoritario y represivo, y se aceleró la consolidación del capital social campesino como actor regional.

La evolución simultánea que experimentaron de 1991 a 1997 las estrategias de los actores sociales puede dividirse, entonces, en cuatro etapas:

i) Etapa de cambio lento, con predominio del clientelismo autoritario (1991-1993): en esta primera etapa, los partidos políticos clientelistas y las élites económicas locales dominaban a la población por medio de mecanismos clientelistas autoritarios y del apoyo del ejército; los organismos de lucha contra la pobreza se limitaban a prestar servicios en forma tecnocrática a los campesinos, que los recibían a su vez en forma pasiva, en el marco de una estabilidad relativa del sistema regional.

ii) Etapa de transición inicial (1993-1996): comenzó con la decisión del PROZACHI de adoptar una nueva estrategia, que fomentaba el desarrollo de las organizaciones campesinas embrionarias en torno a pequeños grupos dedicados a la producción y la comercialización. Al mismo tiempo, el PROZACHI llamó a la población a participar en la planificación de los proyectos por intermedio de los Grupos Núcleo, ofreciendo protección a las actividades correspondientes y beneficios materiales en el corto plazo. Los partidos clientelistas expresaron la alarma que esto les provocaba por intermedio de los caciques políticos locales, como consecuencia de lo cual una parte del personal de los proyectos fue sustituida. Pese a ello, el PROZACHI pudo seguir ejecutando sus nuevas actividades, gracias a la concertación de alianzas con los grupos reformistas nacionales. A partir de ese momento, los campesinos comenzaron poco a poco a colaborar entre sí y a establecer una alianza con el PROZACHI, el cual a su vez, en respuesta a las solicitudes campesinas, intensificó su labor de capacitación en materia organizativa.

iii) Etapa de evolución simultánea y acelerada de las estrategias (1997): en enero de 1997 el PROZACHI y el FIS fomentaron la creación de consejos rurales, con representación de varios aldeas, y de comités municipales coordinadores de los consejos.

En febrero y marzo de 1997 el FIS ofreció capacitación y apoyo a las organizaciones campesinas para la presentación de proyectos de obras de

infraestructura social y productiva, algunos de los cuales serían seleccionados y financiados por el FIS.

De abril a junio de 1997 se dio un período de propuestas y contrapropuestas de los campesinos y de los partidos de orientación clientelista en torno a los comités municipales. Algunos alcaldes autoritarios y sus partidos cooptaron los comités mediante la inclusión de gente de sus filas en la dirección de los comités. En un par de municipios, los campesinos reaccionaron, proponiendo que los funcionarios se limitaran a roles de asesoramiento. Los alcaldes respondieron a esta estrategia quejándose ante el gobernador departamental. La respuesta de los campesinos consistió esta vez en boicotear las reuniones de sus propios comités de coordinación municipal, ante lo cual los funcionarios regionales del FIS, en un vínculo 'de escalera', solicitaron a su dirección nacional que se aceptase la petición campesina. El FIS defendió exitosamente la posición campesina ante el gobierno nacional, haciendo ver las ventajas que tendría esta alternativa en el marco histórico que habría de surgir después de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

Con esa legitimación desde arriba, los campesinos formaron nuevos comités municipales, en que los funcionarios públicos quedaron limitados al papel de asesores. A partir de ello, las estrategias de los alcaldes divergieron: algunos siguieron resistiendo la dilución de su control local, mientras otros se aliaban con estos nuevos actores sociales y los proveían de espacio y transporte para sus reuniones de coordinación. A partir de entonces, el FIS empezó a canalizar el apoyo financiero y técnico hacia la construcción de infraestructura social, por intermedio de los consejos comunitarios y de los comités, ahora más autónomos.

iv) Etapa de surgimiento del semiclientelismo (1997-1998). A mediados de 1997, los consejos rurales crearon nuevos comités municipales coordinadores, lo que relegó a los funcionarios públicos a labores de asesoramiento. Los alcaldes diferían en cuanto a estrategia; algunos se aliaron con los nuevos actores sociales. Entre fines de 1997 y comienzos de 1998, un partido político pidió apoyo a la organización campesina en la campaña electoral para la elección de alcalde. La organización se negó a hacerlo, por no haber participado en el proceso de selección del candidato.

A mediados de 1998 ocho comités municipales coordinadores se unieron para crear una organización regional (capital social de puente). El PROZACHI subcontrató a la organización campesina para que prestara diversos servicios, entre ellos el mantenimiento de los caminos. Las organizaciones campesinas locales, dando muestras de mayor iniciativa, presentaron proyectos de construcción de infraestructura y participaron

en los programas de administración conjunta de las escuelas. Un dirigente campesino fue elegido como miembro de un consejo municipal. La organización campesina regional pidió al PROZACHI que le prestara maquinaria pesada para el mantenimiento de los caminos. El PROZACHI inició una nueva etapa (PROZACHI 2), en la que las organizaciones campesinas locales, municipales y regionales participaron en un proceso de administración conjunta destinado a dar sustentabilidad institucional a las organizaciones y empresas creadas en el período 1991-1998.

Hubo, en resumen, un aumento relativamente rápido del capital social desde niveles muy bajos, que contradice la idea de perpetuación de un sistema social en equilibrio sin este activo. De hecho, las versiones más recientes de la teoría de los sistemas adaptativos y complejos basados en agentes —aplicable a una amplia gama de campos, desde los ecosistemas a los mercados bursátiles— ponen en tela de juicio, en dos sentidos, el concepto de equilibrio dual propuesto por Putnam y North.

En primer lugar, como afirma Durlauf (1997), la dependencia de la trayectoria sólo se mantiene hasta que el sistema recibe un nuevo impacto. En un comienzo, éste puede ser limitado, pero si modifica la estructura de oportunidades de distintos actores, los cambios resultantes pueden terminar borrando las antiguas trayectorias y creando otras. En segundo término, Arrow (1994) afirma que la teoría de la complejidad ha demostrado que las instituciones económicas y sociales no son un producto de la planificación ni de la tendencia al equilibrio, sino que derivan de la evolución simultánea de las estrategias de numerosos agentes que interactúan, tanto en términos de colaboración como de competencia. Por lo tanto, un sistema puede mantenerse estable por un tiempo, hasta que una masa crítica de agentes perciba un cambio, opte por nuevas estrategias y descubra cómo aplicarlas para que se adecuen a las de los demás. Este cambio de estrategias puede dar origen a una etapa de transición gradual dentro del sistema, en la que un cambio institucional muy rápido abre nuevos caminos, contrariamente a lo que ocurre en el caso de los cambios lentos, unidireccionales y reforzadores que se dan mientras subsiste la dependencia de una trayectoria.

En Chiquimula, el desarrollo del capital social comunitario y de puente entre comunidades respondió simultáneamente a mensajes culturales y a cambios estructurales. Por una parte, la campaña de los funcionarios del PROZACHI en favor de la colaboración evocaba antiguos principios de buena vecindad y de reciprocidad difusa, mientras que los llamados a la paz y la democracia planteaban ideas que entraban en conflicto con las relaciones propias del clientelismo autoritario. Como consecuencia de ello, los dirigentes, en lugar de esperar que les dieran órdenes, comenzaron a tomar sus propias iniciativas, y los más jóvenes

empezaron a rechazar a los intermediarios locales autoritarios y corruptos, recordándoles y recordando a la comunidad la antigua norma según la cual debían ante todo ser leales a los suyos.

Cualquier cambio en el equilibrio de poder entre las élites políticas nacionales puede abrir la posibilidad de que se ponga fin a la tradición clientelista y autoritaria imperante. Esto significa que el surgimiento de nuevas formas de semiclientelismo no obedece sólo a la acción de reformadores progresistas, dado que incluso los reformadores relativamente conservadores pueden tener motivos para aliarse con los grupos locales de base. Ambos grupos de reformadores contribuyeron a la rápida transición que tuvo lugar en Chiquimula a mediados de los años noventa.

De este modo, después de una etapa de cambio lento, la transición del sistema autoritario al semiclientelista se produjo gracias a la aceleración de las reacciones y a la adaptación de las estrategias de los actores. Ello dio origen a nuevas normas, conductas y relaciones, que aceleraron a su vez la consolidación del capital social campesino y, fundamentalmente, crearon un nuevo contexto institucional regional.

El proceso de fortalecimiento del capital social campesino consistió en una cadena de acción y reacción de al menos tres de los principales actores: las élites urbanas provinciales, los organismos externos de lucha contra la pobreza, y las comunidades de las zonas montañosas. Así pues, la historia de la construcción del capital social campesino en Chiquimula también es la historia de la creación de un nuevo actor social, y de la transición, desde el clientelismo autoritario al semiclientelismo, de las normas, conductas y relaciones.

Ese cambio sólo pudo darse gracias a que las comunidades ya habían desarrollado o reconstruido, al comienzo del proceso, el capital social rudimentario con que contaban, por lo que podían intervenir en el proceso como actores sociales, capaces de adaptarse a los cambios y de reaccionar frente a las estrategias de sus adversarios o de sus aliados. Aunque no es el mecanismo ideal para el capital social campesino, el semiclientelismo toleró su existencia y permitió su fortalecimiento y acumulación.

Por lo tanto, la acelerada transformación de las estrategias de los actores que se transformó en una etapa de transición y la modificación sistémica que ello produjo son dos de las posibles causas de la relativa rapidez con que se desarrolló el capital social en Chiquimula. Otro factor importante fue la existencia de metodologías de desarrollo de capital social comunitario, que permitieron alcanzar los objetivos propuestos. A su vez, esto permitió que el PROZACHI y el FIS dieran formación a los

actores sociales neófitos de las zonas montañosas, a tiempo para que pudieran aprovechar las oportunidades y desafíos planteados a mediados de los años noventa en Chiquimula. Esta metodología estándar dio resultados más rápidos que los cambios espontáneos o que los efectos secundarios de otras medidas públicas (Putnam, 1993b).

C. ¿Es posible crear capital social?

¿Demuestra lo ocurrido con el PROZACHI y el FIS que es posible crear capital social en situaciones en que predominan normas y prácticas acívicas? La respuesta depende en parte de si los logros descritos constituyen o no capital social, de acuerdo estrictamente con la definición presentada al comienzo de este artículo,³ es decir, si se trata o no de instituciones basadas en la confianza y la cooperación, que representan bienes públicos económicos o que contribuyen al bien público cívico. En el primer caso se trata de una cuestión de carácter económico, que merecería un estudio más a fondo. En el segundo caso la respuesta es positiva.

En primer lugar, el desarrollo intencional de capital social campesino se tradujo en el logro de un objetivo limitado: la adquisición de poder de los campesinos de las zonas montañosas, como parte del intento por mitigar en forma sostenida la pobreza. En segundo lugar, esta adquisición de poder hizo surgir un nuevo actor social regional, dada la incorporación a las actividades cívicas de un sector hasta entonces excluido de la toma de decisiones públicas, lo que por sí solo reforzó la democracia local y regional en Guatemala. En tercer lugar, la consolidación de las organizaciones campesinas territoriales se tradujo en una rápida transición desde una estructura represiva y autoritaria a un sistema semiclientelista en estado de flujo, lo que representa un paso adelante en el establecimiento de una sólida sociedad civil regional y abre la posibilidad de nuevos avances en la misma dirección.

El principal propósito de este capítulo era el de demostrar, merced al examen de un caso concreto, la invalidez del principio teórico según el cual el desarrollo de capital social a partir de cero es prácticamente imposible o, en el mejor de los casos, un proceso sumamente lento. Este análisis también apunta a la necesidad de reexaminar la teoría del capital

³ Sin embargo, los datos preliminares indican que en la mayoría de las familias campesinas mejoraron la disposición de insumos, el acceso a los mercados y la productividad. En el marco del PROZACHI se crearon alrededor de 200 nuevas microempresas asociativas, con economías basadas supuestamente en la transacción. Por último, se redujeron las fallas de los mercados para los jornaleros rurales y para las ventas al por mayor de los pequeños cafetaleros.

social, y ofrece algunas conclusiones sobre las políticas y medidas concretas que deben adoptarse para dar poder a los actores comunitarios rurales. De ello resultan hipótesis de trabajo para fomentar el capital social comunitario, hipótesis que se resumen en los recuadros III.1 y III.2.

Recuadro III.1
ALGUNAS HIPÓTESIS SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL

1. En todos los grupos locales pequeños, en todas partes, se dan normas y prácticas de reciprocidad. La cooperación y la rendición de cuentas de quienes desempeñan funciones directivas forman parte de la mayoría de las culturas, como consecuencia de una selección en varios niveles; la repetición de las prácticas apropiadas suele traducirse en cooperación.
2. Las culturas presentan repertorios cambiantes con contenidos contradictorios. El cambio sistémico puede provenir de la cultura o de la estructura social. La eliminación o reducción de la represión posibilita el resurgimiento del capital social. Los sistemas complejos no tienden al equilibrio, sino que cambian constantemente gracias a la evolución simultánea de las estrategias de diversos actores. La dependencia histórica sólo se mantiene hasta que se inicia una etapa de transición provocada por un impacto externo.
3. Las modificaciones de las élites nacionales ofrecen posibilidades de que surja capital social local. La concertación de alianzas con sectores reformistas del gobierno abre la posibilidad de crear capital social.
4. La confianza, la cooperación, la identidad común y la reciprocidad imperantes en la comunidad pueden reproducirse entre los dirigentes, a fin de trasladar al plano regional el capital social de las comunidades pequeñas.
5. Actualmente existen metodologías y técnicas de desarrollo de capital social que permiten crearlo a voluntad, en lugar de esperar a que surja como un subproducto de otras actividades o como un fenómeno espontáneo.

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

Recuadro III.2
MEDIDAS PARA CREAR CAPITAL SOCIAL COMUNITARIO RURAL

-
1. Buscar normas y prácticas de confianza, reciprocidad y cooperación en los grupos locales de ascendencia en culturas campesinas aparentemente dominadas por el individualismo y el familismo.
 2. Analizar y aprovechar las condiciones favorables para el resurgimiento del capital social creadas por el debilitamiento del clientelismo autoritario.
 3. Hacer una excavación arqueológica del capital social, a fin de identificar desarrollos anteriores que puedan haber sido reprimidos o desalentados, pero que se han conservado en la tradición oral colectiva.
 4. Iniciar un proceso de desarrollo de aptitudes sociales en grupos de ascendencia integrados por un máximo de 10 a 15 hogares unidos por relaciones de parentesco, residencia y reciprocidad. Asegurar que la mayoría de estos grupos, no sólo las facciones dominantes, estén representados en las prácticas de desarrollo del capital social en que participe toda la comunidad.
 5. Ofrecer oportunidades reiteradas para crear lazos de familiaridad y de cooperación en el nivel comunitario.
 6. Proteger a las asociaciones campesinas incipientes del clientelismo autoritario regional político o económico. Perfeccionar en esta etapa protegida las aptitudes sociales de los líderes; procesar los conflictos que provoque el faccionalismo en las organizaciones.
 7. Estar pendientes de las perturbaciones que puedan experimentar los sistemas de clientelismo autoritario, que debilitan la dependencia negativa de la trayectoria y ofrecen posibilidades de que resurja el capital social campesino.
 8. Durante los procesos de transición, desarrollar la capacidad de responder en forma rápida en lo referido a proyectos y programas, a fin de contrarrestar las acciones de los sectores clientelistas. Fomentar la capacidad de negociación estratégica de los dirigentes campesinos.
 9. Otorgar prioridad al fomento del sentido de misión entre los funcionarios de un proyecto orientado al desarrollo de capital social autónomo.
 10. Fomentar la reflexión sobre las redes interpersonales existentes entre el Estado y la sociedad civil. Facilitar el acceso de las comunidades marginadas a redes que ofrecen la información y los servicios a que tienen acceso los estratos más integrados. Fomentar el establecimiento de redes entre la sociedad y el Estado que otorguen más poder a las comunidades campesinas.
 11. Tomar medidas para que el capital social cívico de las comunidades pobres rinda beneficios materiales en el corto plazo y contribuya a la vez a la habilitación en el terreno político.
-

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

A fin de cuentas, el estereotipo de la cultura campesina de Chiquimula tiene algo de cierto. En efecto, es una cultura relativamente individualista, de dependencia y dominación, pero al mismo tiempo, paradójicamente, una cultura con un amplio y dinámico repertorio de normas, entre ellas varias que pueden servir de soporte simbólico a las prácticas de solidaridad y reciprocidad. Chiquimula parecía carecer de las instituciones del capital social, pero sólo mientras no se recuperaban las prácticas institucionales del pasado y no surgían contextos y oportunidades que permitiesen trazar nuevas estrategias grupales.

La dependencia histórica cultural resultó ser un escollo menor para la creación de capital social campesino que el obstáculo estructural representado por el clientelismo autoritario, el cual cedió rápidamente al cambio estructural en el contexto desencadenado por el Acuerdo de Paz Firme y Duradera y por la presencia de nuevos actores sociales en Chiquimula.

La ausencia aparente de capital social escondía precursores importantes de cooperación, que fueron aprovechados cuando el PROZACHI redujo inicialmente su radio de acción a los grupos locales de ascendencia, para ampliarlo después a los niveles comunitario, municipal y regional. Gracias a una arqueología del capital social, se pudo descubrir que las generaciones más antiguas recordaban los éxitos que habían tenido en el pasado en el plano de la cooperación y la reciprocidad.

Los actores sociales campesinos emergentes, apoyados por aliados institucionales externos, aprovecharon las oportunidades creadas por los cambios en las élites nacionales, participaron en la rápida evolución de las estrategias de diversos actores regionales y ayudaron a echar las bases de una nueva estructura regional semiclientelista, más propicia al desarrollo de una sociedad civil democrática y participativa.

La aplicación de los métodos de capacitación en organización y la protección de los proyectos de desarrollo permitieron crear de modo intencional el capital social, en contraste con el postulado de Putnam según el cual éste es siempre resultado indirecto de acciones públicas que persiguen otros fines. Esta combinación de factores llevó a la construcción de capital social comunitario campesino en Chiquimula. Independientemente de la cuestión de si este capital comunitario permitirá conseguir en el futuro los beneficios que se esperan de él —como economías de transacción, bienes públicos y constitución de una sociedad civil fuerte—, es indudable que fue posible crearlo en pocos años.

De este análisis se desprende que tres de los seis factores identificados como bases de la construcción de capital social en

Chiquimula fueron decisivos para este propósito: la existencia de formas de reciprocidad en la cultura campesina; el surgimiento de una oportunidad para introducir cambios favorables a la constitución de un actor social campesino; y la apropiación de las capacidades de autogestión comunitaria.

Todo parece indicar que no hay comunidades rurales intrínsecamente acívicas, que carezcan del potencial de crear capital social, aunque este potencial esté sumergido en la memoria histórica y en partes del repertorio cultural actualmente en desuso. Debe añadirse, sin embargo, que las formas particulares de reciprocidad pueden diferir de una comunidad a otra; es decir, no todas han de ser necesariamente iguales a las que se manifestaron en Chiquimula, basadas en el parentesco de grupos locales de ascendencia. Sin embargo, también en esos otros casos posibles las manifestaciones de reciprocidad asociadas a formas particulares de vecindad pueden convertirse en los ladrillos culturales y sociales con que se levantan las instituciones del capital social comunitario.

Por otra parte, aunque los cambios en el contexto político de Chiquimula fueron particularmente rápidos y espectaculares, otros cambios, de apariencia más modesta, pueden desencadenar una dinámica de fortalecimiento de los actores sociales embrionarios, como lo demuestra lo que ha ocurrido en otros países, donde las dinámicas desatadas tuvieron una evolución mucho más importante de lo que podía predecirse. Cualquier cambio en la formación de las élites y en el ethos político puede constituir una oportunidad para el capital social.

Otra hipótesis de trabajo que surge del análisis desarrollado en este capítulo es que la construcción pasa por etapas, correspondientes a los diferentes niveles y tipos de capital social.⁴ De hecho, hay comunidades con redes de capital social individual pero sin instituciones ni sistemas de capital social comunitario; aunque es improbable que ocurra a la inversa, es decir, que exista el segundo sin el primero. La experiencia de Chiquimula comenzó con el restablecimiento de la confianza entre los individuos y de la coordinación intrafamiliar, para pasar de ahí al nivel de la constitución de pequeños núcleos de vecinos, después al nivel comunitario, para finalmente desembocar en un aumento de la escala territorial y la constitución de un actor social campesino en el escenario microrregional (Durston, 1999). Sin embargo, no fue necesario detenerse largamente en cada peldaño antes de subir al próximo, sino que la convocatoria y la capacitación comunitarias, junto con la reconstitución de las redes interpersonales en la base, avanzaron en forma simultánea.

⁴ Juan Pablo Pérez Sáinz, comunicación personal.

Únicamente la asociación regional de comunidades se constituyó en una etapa posterior.

Esta construcción intencional de capital social puede ser más fructífera en aquellos programas de superación de la pobreza que incorporan elementos de autogestión y de fiscalización de los servicios por parte de la sociedad civil. Con ello podría incluso cambiar la visión que se tiene de la extrema pobreza rural. En efecto, más de algún diagnóstico acerca de las empresas familiares de productores rurales que deben considerarse inviables podría estar errado, si se omite en los cálculos la presencia del capital social en aquellas comunidades donde prevalecen relaciones de confianza y cooperación, o existen sus precursores o una memoria histórica recuperable.⁵ La existencia de las instituciones de capital social comunitaria puede ser el factor necesario para que muchos hogares salgan de la pobreza y para que se constituyan, merced a la asociación, en actores sociales en una sociedad civil democrática.

⁵ En realidad, no es posible determinar de antemano si una empresa, grande o pequeña, es viable o no en función de su dotación de recursos, ya que intervienen numerosos imponderables, como la vocación empresarial y la posibilidad de asociarse.

Capítulo IV

Áreas de desarrollo indígena, gestión participativa y sustentabilidad ambiental y cultural ¹

En el capítulo III se vio cómo la identidad indígena común fue un factor en la rápida emergencia de capital social campesino a nivel comunitario y regional en Chiquimula. Sin embargo, este precursor del capital social no fue explícitamente reconocido en la estrategia del PROZACHI, como suele ocurrir con los modelos de desarrollo rural aplicados en los países de la región con población indígena. Así ocurrió también en Chile en los noventa, a pesar de que el país cuenta con recursos legislativos y una institucionalidad pública que en principio permitirían aplicar este factor —la identidad como pueblo de los indígenas— al autodesarrollo rural. En este capítulo se plantea una síntesis del concepto de capital social con el de sustentabilidad cultural, y se examina con mayor detalle una propuesta hecha en el contexto del debate que tuvo lugar hace poco en Chile acerca de las llamadas Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), en las cuales se propone aquí aplicar el principio de autodesarrollo indígena y desarrollar a la vez la dimensión territorial del capital social.

¹ Versión revisada de la ponencia presentada en el Seminario “Áreas de desarrollo indígena: una tarea necesaria” (Concepción, 12 y 13 agosto de 1999), Ministerio de Planificación y Cooperación/Corporación de Desarrollo Indígena/Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (MIDEPLAN/CONADI/CERC).

Una de las diferencias más llamativas que hay entre la actual Ley Indígena y la redacción que se hizo originalmente a partir del Acta de Compromiso de Nueva Imperial y de las resoluciones del Congreso Indígena de 1991, es que en la ley se elimina el derecho de las comunidades indígenas asentadas en las ADI de participar en la toma de decisiones con respecto a los planes y programas de desarrollo que se impulsen en esas áreas, así como el derecho de oponerse a esos planes (CONADI, s/f).

La participación indígena en la toma de decisiones suele ser considerada o bien como una cuestión ideológica, un elemento deseable en la construcción de la democracia, o una demanda política. Sin embargo, en este capítulo se plantea, desde la óptica de la ciencia antropológica aplicada (Durston, 1996), que es imprescindible que los indígenas participen en la gestión de las ADI para alcanzar el objetivo básico de la misma Ley Indígena, consistente en fortalecer la cultura propia de los pueblos originarios.

En las páginas siguientes i) se hace un análisis teórico del lugar que corresponde a la participación en un desarrollo culturalmente sustentable; ii) se resume el enfoque de la sinergia entre el Estado y la sociedad civil; iii) se describe el potencial de las ADI para combinar estos dos enfoques; y iv) se esboza en forma exploratoria un ejemplo de mecanismo de autogestión en contextos como el de las ADI, para su discusión y reformulación en las diversas ADI específicas.

A. Marco conceptual del desarrollo culturalmente sustentable ²

1. Las culturas como sistemas

Los sistemas socioculturales, al igual que los ecosistemas, son sistemas complejos adaptativos basados en múltiples agentes (Cowan y otros, 1994). Entre otras consecuencias, esto significa que un sistema sociocultural puede: i) gozar de buena salud sistémica, con equilibrio y resiliencia frente a los cambios y amenazas; ii) desorganizarse en forma

² La expresión sustentabilidad cultural tiene dos acepciones. Desde el punto de vista de la ecología, significa la base cultural necesaria para que los grupos humanos pongan en marcha procesos que mitigan los impactos negativos sobre los ecosistemas. En este capítulo, aunque se hace referencia a esta problemática, se utiliza la expresión *desarrollo culturalmente sustentable* como sinónimo de etnodesarrollo, desarrollo con identidad o autodesarrollo indígena: esto es, un proceso de desarrollo que corrige los procesos de etnocidio y cuida la sustentabilidad de los sistemas socioculturales de los pueblos indígenas que llevan a cabo este desarrollo propio. Véase al respecto Durston (1997).

caótica, o bien iii) volverse rígido y atrofiarse, todo según cómo evolucionen las estrategias de los integrantes del sistema y de los agentes externos.

Hay una diferencia esencial entre los ecosistemas naturales y los culturales: estos últimos son sistemas inteligentes, en el sentido de que tienen un componente que analiza la información sobre los cambios en el entorno y en el sistema mismo, y modifica el conjunto para conservar su integridad sistémica. Este componente está constituido por las instituciones, las reglas y los liderazgos que gestionan los grupos sociales locales y las sociedades más amplias. No todos los grupos concretos tienen este capital social de autogestión en forma completa, ya que puede ser fortalecido o debilitado, pero está potencialmente presente en todas las culturas de todos los pueblos.

La disyuntiva entre fortalecer o debilitar el sistema sociocultural propio es uno de los dos principios básicos del marco conceptual del etnodesarrollo o autodesarrollo indígena (Bascañán y Durston, 1996): el desarrollo culturalmente sustentable es aquel que se propone como objetivo explícito fortalecer la cultura propia —o por lo menos contrarrestar su debilitamiento— y sale adelante en su empresa. Este objetivo debe compatibilizarse con otro igualmente fundamental: el de elevar el bienestar material del pueblo en cuestión. La relación va en ambas direcciones: un sistema sociocultural fuerte es un activo de capital social que aporta al logro de un mejor nivel de vida material; y, en la otra dirección, la forma en que se lleva a cabo el desarrollo material en el medio local y regional en que vive un pueblo indígena afecta de diversas maneras la salud sistémica de su cultura. La identidad como pueblo, por otra parte, es la autoimagen que produce el sistema sociocultural propio, y la fuerza de esa identidad depende a su vez de la salud y resiliencia de este último.

El segundo principio del desarrollo culturalmente sustentable es que el pertenecer a un pueblo indígena otorga el derecho a definir los objetivos y medios del desarrollo propio, derecho que es adicional al que tiene la ciudadanía en general de participar en la definición del proyecto de país por medio del debate público, las elecciones o la representación en el Congreso Nacional. Esto es así por claras razones objetivas: el mismo proceso de desarrollo nacional definido por mayoría puede fortalecer la cultura dominante pero debilitar las culturas indígenas subsumidas a aquélla.

Por ende, si se acepta como punto de partida el valor de la diversidad cultural para el bienestar general de la humanidad, y el derecho de los pueblos indígenas a seguir existiendo como tales, debe aceptarse también que estos pueblos necesitan derechos, espacios e

instituciones propios para definir y llevar a la práctica sus propias estrategias de desarrollo.

2. Las culturas y el desarrollo

¿Por qué se habla de desarrollo culturalmente sustentable y no simplemente de conservación de la cultura y la identidad indígenas? El fortalecimiento de la cultura propia no es un ejercicio de museología. Los sistemas culturales no pueden ser conjuntos inmutables de tradiciones milenarias, y cuando se intenta que lo sean, tienden al estancamiento y se atrofian y desaparecen. Lo mismo ocurre con la identidad. Como dice Bello (1997), la identidad étnica, así como todo tipo de identidad, está en constante reformulación, y no existen por lo tanto identidades estáticas. Según Barth (1976), la distinción de lo étnico no depende de la ausencia de movilidad, contacto e información, pero sí en cierto modo de la vigencia de procesos de exclusión y de información mediante los cuales se mantienen categorías diferenciadas. Las identidades están en permanente reformulación, son dinámicas y responden a las necesidades de los sujetos en contextos históricos y geográficos diferentes, a pesar de las intrusiones ejercidas por elementos foráneos (Bello, 1997). Todo sistema cultural, también, cambia constantemente en respuesta a los cambios en el medio y en la interacción con otros sistemas culturales —por ejemplo, apropiándose de elementos culturales ajenos—³ y, sobre todo, cambia constantemente como consecuencia de la evolución de las estrategias de las personas que participan en el sistema y en su reelaboración.

La autogestión sustentable de un sistema cultural es también un proceso de desarrollo, porque no le es ajeno el mejoramiento del bienestar material. Esto es así porque la cultura no se limita a lo ideológico,⁴ sino que es un sistema humano total: un sistema socio-económico-cultural que se expresa en tres planos, el simbólico-ideacional, el organizativo-

³ La dificultad fundamental consiste justamente en incorporar elementos culturales apropiables que permitan enfrentar mejor los cambios en el medio, pero sin desestabilizar fatalmente el sistema cultural propio. Para ello es preciso que la incorporación proceda en forma muy selectiva y ponderada.

⁴ Esto no significa que el desarrollo culturalmente sustentable deba dejar de lado el fortalecimiento en el plano simbólico (sistema de valores, religión, memoria histórica) y la recuperación de las formas institucionales tradicionales. Ambos aspectos son importantes, pero no deben limitarse a la memorización de datos sobre una cultura pura tal como se piensa que existía en el pasado, sino que deben centrarse en la práctica de la cultura en la actualidad. La educación cultural y la transmisión de la lengua, por ejemplo, deben tener como corolario que los alumnos lleven el proceso de aprendizaje a la comunidad en que viven, y lleven la comunidad al aula para que diversas personas dialoguen en su lengua tal como se habla en su localidad y cuenten al mismo tiempo cómo viven su cultura y, si es el caso, sus roles religiosos y sus roles de liderazgo tradicionales.

institucional, y el material-productivo, todos dependientes entre sí (véase el capítulo I).

En consecuencia, si el programa de mejoramiento de la calidad de vida material de un pueblo indígena en un área dada está enmarcado exclusivamente en un sistema cultural ajeno, la cultura propia indígena pierde pertinencia en todos sus planos. Por eso son esenciales para el desarrollo culturalmente sustentable las instituciones sociales propias y su uso en la solución de los problemas del desarrollo. Al debilitarse las instituciones del plano socio-organizativo, se debilitan, en el plano simbólico-ideacional, los valores, las normas, la religión y la cosmovisión, que existen y se definen por su interrelación sistémica con los otros dos planos. En otras palabras, para ser culturalmente sustentable, el desarrollo de un pueblo debe ser participativo y autogestionado.

3. Sustentabilidad cultural e instituciones sociales propias

La institucionalidad y la solución a través de ella de problemas concretos es un aspecto central del desarrollo culturalmente sustentable. Para que exista plenamente, es necesario fortalecer las capacidades locales de liderazgo, de solución de conflictos y de gestión asociativa de los procesos productivos, es decir, su capital social. Esto debe tomar formas compatibles con los planos simbólicos y materiales del sistema y arraigadas en las tradiciones propias, sin tener que ser por ello copias rígidas y exactas de las prácticas pasadas.

Si las decisiones relativas al mejoramiento material del sistema sociocultural y económico en un área dada (infraestructura, procesos productivos, educación formal, capacitación laboral) se toman sin pasar por las instituciones y liderazgos indígenas locales, ese desarrollo no será culturalmente sustentable, y ello por dos motivos. Primero, porque la institucionalidad indígena y los sistemas ideacionales que la sustentan no serán de utilidad para la supervivencia y el mejoramiento de la vida material de la gente; y segundo, porque las formas que adopten esas mejoras materiales, al responder a las lógicas de la cultura dominante, podrán tener efectos dañinos sobre el sistema cultural indígena.

El primer punto se refiere, pues, a la elaboración de una estrategia y de una priorización en el tiempo de los proyectos comunitarios, con participación de una masa crítica de familias de pequeñas comunidades indígenas que habitan una zona determinada. Ésta es una condición esencial para que haya sociedad civil indígena local y para que ésta pueda asumir esos proyectos como propios, se ocupe de su gestión y seguimiento y, sobre todo, de fortalecer y no debilitar la integridad del sistema sociocultural en sus tres planos. La determinación por una

entidad superior externa —como el Estado— de los beneficios que supuestamente necesita una comunidad indígena, y el regalo de esos beneficios predeterminados, suelen ser dañinos para las instituciones que expresan la cultura propia en actos, así como para la autoestima y la autoimagen de sus integrantes, es decir, para su identidad como pueblo.

En los sistemas totales de prestaciones recíprocas, que operan fuera de la lógica del mercado, como son los que caracterizan a las sociedades indígenas de América Latina, el obsequio caritativo sin expectativa de retribución es un acto de desprecio, una ofensa, por el supuesto implícito de que el que recibe no es capaz de reciprocitar; por ende, el donante se define en este acto como adversario.

Si el Estado es el autor de estos actos de caridad, incita reacciones agresivas, como los intentos de quitarle más de lo que ha dado u ofrecido. En democracia, la idea de que la comunidad debe participar en la definición y puesta en práctica de un proyecto, y las negociaciones que se celebran entre el partido político donante y la comunidad para que ésta le dé su apoyo electoral, resguardan la dignidad de la comunidad beneficiada, pues así aparece como actor reciprocante. Ello activa al mismo tiempo las instituciones sociales propias de la comunidad para la toma de decisiones grupales, la asignación de responsabilidades y trabajos cooperativos, y el trazado de las estrategias de negociación externa. La entrega unilateral y gratuita de beneficios debilita, por desuso e irrelevancia, a las instituciones decisorias indígenas. Y de igual modo, debilita también el capital social de liderazgo, gestión y cooperación, factor que precisamente hay que fortalecer en la toma de decisiones sobre los contenidos y las prioridades de una estrategia propia de desarrollo.

La interrelación entre progreso material y fortalecimiento de la cultura propia —segundo punto— está en la práctica fuertemente cargada hacia el primer aspecto: en efecto, es relativamente fácil que un pueblo indígena participe en el aumento general del bienestar, pero debilitando al mismo tiempo su cultura y su identidad; no es tan fácil, por el contrario, que participe en la primera tarea y fortalezca al mismo tiempo su identidad. Las instituciones de liderazgo y la cosmovisión se ven afectadas si las estrategias y formas de producción, la educación, los servicios de salud y otros empiezan a ser definidos según modelos ajenos y pagados desde afuera. Es necesario que los pueblos indígenas estudien las propuestas específicas de superación de la pobreza y de acceso a diversas formas de bienestar, a fin de determinar por su cuenta una estrategia que no contradiga el objetivo de fortalecer la cultura propia, pues el reemplazo de sus formas tradicionales de producción por esquemas productivos modernos, económicamente rentables y

ecológicamente sustentables, puede significar un choque cultural de grandes proporciones.

Por otra parte, los sistemas culturales y el desarrollo culturalmente sustentable tienen un referente territorial. En el origen de las expresiones específicas de la cultura y en la determinación de la misma identidad como pueblo, el territorio define también cierto tipo de elementos identitarios (Bello, 1997). Las versiones más confrontacionales del etnodesarrollo, algunas fundadas en la Doctrina Wilson de principios de siglo, relativa a la autodeterminación de los pueblos, y otras formuladas al calor de la retórica revolucionaria de 1968 y de los años siguientes, postulan la necesidad de la autonomía política territorial de cada pueblo. Esta variante se da en algunos países, pero suele estar asociada a graves conflictos cuando la residencia y la propiedad de la tierra en el territorio en cuestión son compartidas por diferentes grupos étnicos. En tales casos, parece más factible llevar a la práctica una versión más reciente del etnodesarrollo, que entiende que la expresión territorial de las comunidades y organizaciones indígenas debe lograrse por medio del empoderamiento de éstas, en cuanto actores sociales regionales que presentan propuestas propias de desarrollo y participan en la negociación de una estrategia común con otros actores. Como dice Toledo Llancaqueo (1996), es importante no perder de vista la fuerza que tiene lo territorial y la ligazón con los recursos naturales dentro de la cosmovisión indígena, como elementos vitales para su reproducción sociocultural.

4. Hacia una sinergia entre el Estado y el pueblo indígena

Frente al temor a la politización que suele rondar las propuestas de etnodesarrollo y las de territorialidad, parece realista reconocer que la cuestión del desarrollo indígena siempre ha sido política, con fuerte injerencia de instancias políticas no indígenas, y caracterizada por la presencia de relaciones de tipo clientelista. Con la llegada de la democracia, estas relaciones evolucionaron rápidamente desde un clientelismo autoritario⁵ hacia un semiclientelismo (Fox, 1996; Durston, 1999), en que los beneficiarios/receptores empezaron a convertirse en beneficiarios/actores y a formular no sólo demandas sino también propuestas de carácter asociativo. En el semiclientelismo, los sectores excluidos comienzan a lograr algún grado de participación y de empoderamiento en la arena política, pues presentan demandas y negocian sus propuestas frente al Estado y a los partidos que ofrecen beneficios en su plataforma electoral democrática. Es un primer paso en el

⁵ Combinado, en la época dictatorial, con una política asimilacionista y a fin de cuentas etnocida.

largo camino hacia la superación de la exclusión social, cuyos próximos tramos supondrán cambios profundos en estas relaciones clientelistas.

Las fórmulas más interesantes y novedosas de política social que están surgiendo en América Latina involucran una sinergia entre sociedad civil y servicio público, basada en dos principios ligados al concepto de capital social. Por una parte, los esquemas propuestos son fuertemente participativos, pues la gestión de la salud o de la educación, por ejemplo, es llevada a cabo en partes iguales por funcionarios públicos y la comunidad beneficiaria. Los funcionarios locales rinden cuentas a los beneficiarios más que al Estado central, con lo cual se genera una dinámica de trabajo en equipo. En segundo lugar, este ambiente de trabajo en equipo se logra en parte porque los funcionarios han sido capacitados para identificarse con la población beneficiaria y para integrarse en la comunidad local, siendo aceptados por ésta como miembros o amigos. Ésta es una revolución en la visión tradicional del funcionario público imparcial y objetivo ante un público no individualizado, que además, por diversas razones, resulta mucho más eficaz que otras fórmulas (Tendler, 1997; Evans, 1996). Como hemos dicho varias veces ya, en este caso la relación de reciprocidad y solidaridad del funcionario público es con la asociación o comunidad en su conjunto y no con unos pocos individuos.

Las ADI podrían servir de marco para este tipo de sinergia: i) si la gestión del desarrollo se ajusta a los principios del desarrollo culturalmente sustentable; ii) si se constituye una institucionalidad en que un actor social indígena participe en un órgano decisorio de gestión a nivel del área; y iii) si se logra una relación de solidaridad, identidad y de trabajo en equipo entre el funcionario (indígena o no indígena) y la comunidad, basada en la rendición de cuentas del funcionario ante ésta.

B. El potencial de las ADI para el desarrollo culturalmente sustentable

1. El potencial de las ADI

El concepto y la figura legal de las ADI tienen el potencial de proveer un marco concreto, espacial, que es particularmente apropiado para hacer una propuesta de etnodesarrollo o autodesarrollo indígena. Frente a las marcadas variaciones culturales que hay entre las comunidades de un mismo grupo étnico de una determinada región, las ADI representan un mayor grado de homogeneidad cultural en una *microrregión* que cubre unos pocos municipios contiguos (aunque los

límites territoriales de las ADI no coinciden exactamente con los límites político-administrativos del Estado). Cada Área corresponde a un territorio ecosistémico, que más que una unidad natural homogénea, suele ser dos o más sistemas ecológicos diferentes, cuya complementariedad está definida por su utilidad para la reproducción material y sociocultural del grupo étnico.

Los diversos pisos ecológicos de una ADI deben ser gestionados por los habitantes de manera de no poner en peligro la integridad y sustentabilidad de estos sistemas naturales modificados. Esto tiene que ser así porque una gestión de esa índole contribuye a fortalecer el capital social comunitario y microrregional de puente, tan esencial para el fortalecimiento de la cultura propia. No obstante, la gestión participativa de los ecosistemas locales y de sus recursos naturales es necesaria también para la salud y la preservación de éstos. Sin valores culturales fuertes ligados a instituciones sociales comunitarias o intercomunitarias de gestión de recursos —reforzados a su vez por éstas—, y sin un control social del grupo que sancione la trasgresión de las normas pertinentes, se produce lo que Ostrom (1999) llama la tragedia de los bienes comunes: las familias compiten unas con otras para maximizar su consumo de los recursos naturales comunes, y terminan depredándolos y debilitando los ecosistemas de los cuales forman parte.

Esto ocurre incluso con pueblos indígenas que consideran sagrados la tierra, el agua, los bosques y los ríos, cuando sus instituciones sociales han sido reprimidas, debilitadas o conquistadas por grupos dominantes que actúan con otra lógica. Los valores son débilmente internalizados e imposibles de llevar a la práctica sin el refuerzo proveniente del plano socioinstitucional del consenso, del control social y de una institucionalidad del bien común. Para el Estado es más difícil, en todo caso, crear una ‘policía ecológica’ para proteger los ecosistemas de sus propios habitantes humanos, que destinar recursos y apoyo a la reconstrucción y fortalecimiento del capital social institucional de las comunidades indígenas, a fin de que estas mismas gestionen el uso y cuidado de sus recursos naturales locales o microrregionales.

2. Sustentabilidad cultural, participación y normativa legal

El principio de la sustentabilidad cultural del desarrollo indígena es reconocido en la Ley Indígena de Chile, en cuyos principios generales se dice que es deber de la sociedad en general y del Estado en particular respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas y de sus *culturas*; asimismo, en su artículo 7, estipula que el Estado tiene el deber de promover las culturas indígenas, que forman parte del patrimonio de la nación chilena. De modo semejante, la norma de *participación* de los

consejeros indígenas en la ejecución de la ley apunta a reconocer el principio de autodesarrollo.

Por otra parte, según los Estatutos de las Comunidades Indígenas, los objetivos del desarrollo son: i) promover el progreso *material* y social de los integrantes de la comunidad, y ii) preservar y promover el desarrollo de la *cultura y valores propios* del pueblo. Como se advierte, la idea de autodesarrollo indígena culturalmente sustentable esbozada arriba también está presente en estos estatutos.

Sin embargo, la Ley Indígena define las ADI como instrumentos de coordinación de los organismos del Estado, y así han funcionado hasta la fecha en la determinación de las estrategias de los servicios de desarrollo de los ministerios e intendencias. Oficialmente, las ADI no son espacios políticos propios de las comunidades indígenas, aunque así las conciben los dirigentes indígenas. Por cierto, en varias ADI hay organizaciones de comunidades indígenas, actores sociales de nivel microrregional que son aceptados como interlocutores de la sociedad civil por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y otros organismos públicos, pero esa aceptación es de buena voluntad, sólo para consultar la opinión de los usuarios, y no representa el reconocimiento del derecho que asiste a las comunidades indígenas de participar en forma directa en la gestión de las ADI.

El principio de autodesarrollo indígena y el de sustentabilidad cultural no figuran en la normativa actual de las ADI; tampoco están en las propuestas interministeriales de coordinación relativas a su puesta en marcha. Los objetivos del desarrollo de las ADI y las estrategias para alcanzarlos se deciden en los ministerios y son coordinados por ellos. Por lo demás, estos objetivos son los mismos que se definen para el país en general, concentrados en este caso en la superación de la pobreza, la mejora del equipamiento social y la capacitación de la población indígena que habita, con otros grupos, en una zona determinada (Frigolet y otros, 1999).

Creemos necesario, entonces, revisar este enfoque, con el propósito de i) introducir el principio de equilibrio entre el progreso material y la sustentabilidad cultural en la concepción básica de las ADI; y ii) reformular la institucionalidad de la gestión del desarrollo para dar cabida al principio de autodesarrollo, mediante la activación del capital social de los actores sociales indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en las ADI.

3. Emerge un consenso sobre la participación en las ADI

Desde que entró en vigencia la Ley Indígena, esto es, antes incluso de la creación de las primeras ADI, se percibía en forma intuitiva cuán importante era la participación de los actores sociales indígenas en la gestión de las zonas en que vivían. Ya en 1994 se sostenía que un área de desarrollo debería tener como base de sustentación un territorio socialmente organizado, en donde fuera posible dar un apoyo efectivo a la coordinación de los organismos y focalizar las acciones y la asignación de recursos. Se veía como requisito para la realización del potencial de las ADI constituir una unidad física y conceptual que favoreciera la organización, la participación y la colaboración activa de los grupos étnicos en el diseño, ejecución y evaluación de los planes, unidad que debería ser potenciada como una valiosa herramienta de apoyo a la autogestión económica, social y cultural del pueblo indígena que habitara en esas áreas.

Esa percepción se volvió crecientemente consensual con la nueva preocupación por el desarrollo indígena que siguió a las confrontaciones de 1998 y 1999.⁶ Ya en el seminario que organizó el CERC en Concepción en 1999, que fue precisamente una muestra de esa preocupación, muy pocos siguieron insistiendo en que la participación indígena no debería significar cogobierno sino sólo consultas respetuosas de su opinión.

Según algunos análisis, no es necesaria una reforma legal para crear una instancia de interlocución con la sociedad civil indígena de una ADI (CONADI s/f). Bastaría, conforme a esta tesis, que ese actor social indígena se constituyera y se acordaran instancias administrativas de negociación con una comisión de la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) y de la intendencia respectiva, la cual debía ocuparse de las actividades del Estado en una ADI. Se puede argüir también que la legalidad vigente da cabida a un alto grado de autonomía en la gestión participativa directa de una ADI, autonomía que debería asentarse sobre acuerdos administrativos negociados en tal sentido y en figuras tales

⁶ De hecho, las confrontaciones interétnicas crean condiciones para el fortalecimiento acelerado de la identidad común de un pueblo y de su capital social institucional, que se activa para la discusión, la comunicación y la movilización. El peligro está en la dificultad de controlar la escalada de violencia y de conflicto externo e interno, que puede derivar en profundas divisiones y, asimismo, en la desintegración del capital social propio, como ha ocurrido en Chiapas. En este capítulo, se supone que en democracia las confrontaciones pueden derivar en procesos de conciliación y propuestas de solución; y, en segundo lugar, que el Estado está dispuesto a abrir paso a un proceso de empoderamiento de todos los actores sociales indígenas que aceptan las reglas mínimas del juego democrático en un Estado que los reconoce como pueblos.

como la Autoridad de la ADI y un Proyecto Integral de Etnodesarrollo Regional, elementos que se analizan en la sección siguiente.

C. Realización del autodesarrollo indígena en las ADI

El papel que deben cumplir las ADI en el autodesarrollo indígena —con lo cual recuperarían la función que tenían originalmente— exige construir o reconstruir un capital social indígena basado en la identidad común, la confianza entre los miembros de una misma comunidad, la cultura que fundamenta la cooperación, y la institucionalidad que posibilita los emprendimientos comunitarios. Las normas de las comunidades indígenas apuntan a fortalecer este capital social a nivel comunitario, facilitando la legitimación de los liderazgos, la solución de los conflictos y la canalización del apoyo externo.

Para el pleno aprovechamiento de la institucionalidad de la comunidad indígena, es necesario elevarla del nivel comunitario al microrregional, es decir, al nivel de las ADI, para que estos órganos de puente tengan presencia como actores sociales en la sociedad mayor. También es necesario, en forma simultánea, dictar normas y concertar arreglos para establecer una relación fructífera entre las ADI y las entidades estatales encargadas del bienestar y progreso de la población en general. Las ADI podrían ofrecer el marco para ese cambio de nivel, para la consiguiente densificación del capital social del archipiélago de las comunidades indígenas (Toledo Llancaqueo, 1997) que hay en cada ADI, y para la interlocución con el Estado.

Es preciso que en cada ADI se estudie a fondo cómo es posible alcanzar, en las condiciones particulares de cada una de ellas, el objetivo de un desarrollo autogestionado y culturalmente sustentable. Para incitar esa discusión y hacerla descender desde las consideraciones generales a lo práctico, se presentan a continuación algunas ideas y ejemplos concretos.

1. Autoridad propia de gestión de una ADI

Un requisito para que las ADI sean instrumentos de etnodesarrollo es que tengan alguna institucionalidad de autoridad y gestión propia. Actualmente está previsto que el desarrollo de estas áreas se gestione a través de las municipalidades, intendencias o ministerios, lo que diluye fuertemente el sentido de la ADI de dar un contexto territorial al desarrollo indígena. El hecho de que no haya una perfecta correspondencia entre los límites de una ADI y la división político-administrativa del país, hace necesario que estos órganos cuenten con una *autoridad propia*, a fin de facilitar la coordinación entre los actores cívicos y

los públicos. Con una institucionalidad pública propia, una ADI podría ser también un interlocutor indígena como actor social regional, encargado de canalizar la representación y la participación indígenas en el análisis y formulación de una estrategia de desarrollo (etnodesarrollo) para su propia ADI. Este papel puede desempeñarse también a nivel de región, pero es probable que ello no tendría demasiado impacto en la estrategia de desarrollo regional. Ésta es la ventaja de la ADI, si se siguen los preceptos del etnodesarrollo.

El ejemplo que se presenta a continuación es una alternativa intermedia entre la autonomía territorial político-administrativa de los asentamientos indígenas y la planificación tecnocrática con un barniz de consulta a los beneficiarios, es decir, un paso hacia la superación de la exclusión social merced al instrumento de la ADI.

En suma, parece necesario hacer varios cambios tendientes a que:

- cada área indígena tenga una autoridad mixta Estado-sociedad civil (población indígena y no indígena dentro de la ADI) para su planificación y gestión;
- se elabore en cada área un proyecto de etnodesarrollo semiterritorial para las comunidades indígenas que viven en el área, con una estrategia de largo plazo, de 10 años aproximadamente, a partir de diagnósticos hechos en cada comunidad y de la consolidación de estos diagnósticos a nivel de la ADI; y
- que las comunidades indígenas pongan en marcha procedimientos de planificación y gestión, con un carácter de autogestión participativa. Una asociación de comunidades indígenas de la ADI respectiva tendría voz y voto en la autoridad de la ADI, y esta asociación sería en general la contraparte civil indígena de las entidades de gobierno de la ADI.

En cada ADI, el desarrollo tiene aspectos territoriales y semiterritoriales. En primer lugar, para aspectos como la participación en la gestión de los ecosistemas locales, todos los actores de la sociedad civil —indígenas y no indígenas— de la ADI tendrían que ser interlocutores frente al Estado. En cambio, en lo tocante a los aspectos que sean expresiones del autodesarrollo indígena en el contexto de la Ley Indígena, la gestión debería tener un carácter semiterritorial, ya que involucra la participación de los actores sociales indígenas dispersos en el archipiélago de las comunidades de la ADI.

En lo concerniente al primer aspecto de la gestión interétnica, el referente institucional debería ser la autoridad de la ADI, y en muchos contextos las comunas, provincias y regiones. Para el segundo aspecto, el referente institucional principal debería ser el proyecto regional de autodesarrollo indígena, cuyos integrantes civiles serían comunidades indígenas con voz y voto en un Consejo de Dirección del Proyecto. Al ser un proyecto regional e integral, este modelo tiene algún parecido formal con los programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) de los años setenta. A diferencia de lo que ocurría en aquellos, sin embargo, el proyecto que proponemos tiene un carácter esencialmente participativo por lo central del capital social, y se asemeja a algunos proyectos nuevos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y la cooperación neerlandesa (véase PROZACHI 2, 1998).

2. Gestión participativa de una ADI

Para la realización de las actividades propias del autodesarrollo indígena en una ADI, se propone aquí un enfoque tentativo. En el recuadro IV.1 se muestra de qué manera ese enfoque permitiría incorporar y activar los capitales sociales de las comunidades indígenas en todas sus fases. Cabe advertir que este ejemplo no se presenta como una receta que deba calcarse en cada ADI, sino como un modo de llevar la discusión al plano de las propuestas y mecanismos concretos. Es probable que otras propuestas en igual sentido difieran mucho de la nuestra, aunque es probable también que recojan algunos de sus elementos más esenciales.

3. Consideraciones finales sobre la cogestión de la ADI

Para llevar adelante su estrategia de autodesarrollo, cada grupo indígena habitante de una ADI debe competir con otros demandantes indígenas y no indígenas por los recursos del Estado. Sin una asociación 'de puente' que les dé la categoría de actores sociales, sin un espacio formal de legitimidad, estos grupos quedarían a merced de la generosidad estatal, en la medida en que las presiones de los grupos más fuertes permitieran que ésta se manifestase, o bien se verían tentados a exigir la atención prioritaria del Estado mediante actos confrontacionales. La solución tradicional, consistente en aumentar considerablemente los recursos destinados a las ADI para un desarrollo cuya estrategia y cuyos contenidos fueron ya determinados por el Estado, puede resultar peor que el abandono, si el objetivo es combinar un real mejoramiento de la calidad material de vida de los pueblos indígenas con el fortalecimiento de su sistema cultural propio en el plano material, el socioinstitucional y el simbólico.

Recuadro IV.1
EJEMPLO DE ACTIVACIÓN DE CAPITAL SOCIAL EN UNA ADI

Cada comunidad haría un diagnóstico participativo de sus necesidades, como base para elaborar su propia estrategia comunitaria de etnodesarrollo local. A partir de estas estrategias comunitarias y de la estrategia conjunta que emerge de ellas, se determinan los grandes objetivos y la estrategia general de un proyecto de área de etnodesarrollo.

Los distintos servicios públicos entregarían a la autoridad de la ADI y a la Asociación de Comunidades Indígenas (capital social de puente) sus propuestas estratégicas de servicios para la ADI, como parte de la identificación de oportunidades, insumo del diagnóstico que antecede a la planificación estratégica comunitaria.

La Asociación de Comunidades, compuesta por líderes de las comunidades, elaboraría una estrategia común de autodesarrollo indígena, y ordenaría las prioridades de las distintas comunidades en el tiempo.

Para concretar la estrategia, los distintos servicios públicos entregarían a la asociación sus planes operativos trienales y anuales tentativos. Las comunidades formularían sus propias prioridades anuales, incorporando aquellos servicios ofrecidos que consideren pertinentes y prioritarios.

La asociación elaboraría un plan operativo anual intercomunitario consolidado. Las entidades de gobierno modificarían sus planes operativos anuales para ajustar esta propuesta dentro del límite de los recursos de cada una.

La asociación y las comunidades intervendrían en la ejecución del plan operativo anual participativo de la ADI, harían el seguimiento correspondiente y evaluarían sus resultados. Además, seleccionarían entre los proveedores los posibles convocados a la licitación de los servicios, y aprobarían el pago de los servicios prestados, condicionado a la satisfacción de los usuarios.

La asociación daría su aprobación a los informes técnicos de impacto ambiental que eventualmente se presentarían a la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) y la CONADI para la aprobación de los proyectos de desarrollo en la ADI.

Las comunidades y la asociación tendrían presupuestos propios para sus gastos operacionales, financiados en parte por el presupuesto general del proyecto y en parte por los servicios rendidos por estas organizaciones a los miembros de las comunidades.

Con estos fondos, las comunidades contratarían, por elección propia, los servicios y asesorías que estimasen necesarios para llevar a cabo sus estrategias y planes anuales.

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

La propuesta recién esbozada pretende aportar a la creación de una densa red microrregional en el archipiélago de las comunidades indígenas que hay en cada ADI, para convertirlas en actores sociales de peso y terminar así con su exclusión de la toma de decisiones societales, sin caer por ello en la exclusión de los habitantes no indígenas de las ADI.

El autodesarrollo indígena —participativo, autogestionado, con injerencia en la determinación de la estrategia del desarrollo material de la ADI— adoptará formas específicas en cada caso concreto, a veces distintas de las sugeridas aquí. Pero los principios esbozados para un desarrollo culturalmente sustentable no pueden quedar excluidos de la fórmula elegida por el Estado y por los actores sociales indígenas en las diferentes ADI. Tampoco debe perderse de vista el hecho de que una comunidad indígena y un pueblo indígena cuentan con activos intangibles especiales, como son su capital cultural incluida su identidad étnica y su capital social colectivo. Encauzados constructivamente, estos activos pueden iniciar una acumulación de capacidades de gestión sustentable del territorio en cuestión.

Capítulo V

Gestión comunitaria de la escuela rural

Como se vio en los capítulos precedentes, cada propuesta de desarrollo rural cogestionado revela otras facetas del capital social. Una de las áreas en que se han aplicado con mayor provecho los contenidos del capital social comunitario —aunque no siempre con ese rótulo— es la de la educación rural. Las experiencias analizadas en este capítulo aportan lecciones en dos aspectos esenciales de la aplicación del capital social al mejoramiento de la calidad de vida rural: la necesidad de un cambio en las reglas formales del trabajo de los funcionarios públicos, y la facilidad con que surgen sinergias informales entre el Estado y la comunidad cuando se crea un ambiente de trabajo en equipo.

Muchas de las propuestas actuales para promover la equidad en la educación reflejan una valoración bastante pesimista del aporte que pueden hacer los hogares pobres —especialmente los rurales— a la educación de sus hijos. Partiendo de la fuerte asociación estadística que hay entre el clima educacional del hogar y el logro escolar, los expertos diagnostican una serie de carencias y patologías del hogar pobre rural que supuestamente explican esos malos resultados. Conforme a esta visión, tales carencias constituyen una dificultad mayor y deben ser superadas, primero, mejorando la pedagogía y la interacción entre el docente y el alumno en el aula, y, segundo, mediante un proceso de capacitación de los padres para que apoyen a sus hijos en la preparación de sus tareas escolares —y ahí termina la propuesta.

Es posible, sin embargo, contrastar esta visión un poco despectiva sobre los recursos de que disponen los hogares rurales para la educación

de sus hijos, con una apreciación antropológica totalmente contraria: que los hogares rurales, y aún más las comunidades rurales, cuentan con importantes recursos que pueden ser la base de aportes decisivos para el mejoramiento de la educación rural. La comunidad rural suele ser pobre en capital material, pero rica en capital humano —conocimientos formales e informales—, capital cultural —normas y visiones del mundo, en constante evolución—, y en capital social —relaciones sociales de confianza y cooperación. Estas tres formas de capital no material pueden apoyar la acumulación de capital humano cognitivo en el campo pedagógico y en la gestión por una comunidad educacional ampliada.

Esta apreciación nace del análisis de experiencias concretas, que han sido en general exitosas, de incorporación de la comunidad rural en el proceso pedagógico y en la gestión de la escuela rural: nos referimos a las escuelas de Aprendizaje Acelerado de los Estados Unidos; el Programa para Abatir el Rezago Estudiantil (PARE), de México; el programa de Educación con Participación Comunal (EDUCO), de El Salvador; el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), de Guatemala; el programa de la Escuela Nueva, de Colombia; y el programa de Selección Competitiva de Directores (SECON), de Brasil.¹ Aunque aquí no nos referiremos en detalle a estas experiencias, el análisis que sigue se inspira en general en ellas para extraer sus posibles lecciones. Para mayor detalle véase Durston, 1997b.

No se trata de proponer una panacea para el problema de la inequidad educativa y para los obstáculos que presenta la solución de la pobreza. Como dijo Solari (1994), es relativamente fácil lograr la equidad formal en acceso aparente a la educación, pero para alcanzar una igualdad real de oportunidades para los niños de las comunidades pobres, es necesario vencer toda una gama de inercias y resistencias, incluidas las del mismo sistema educativo y de su personal. No se trata tampoco de idealizar la comunidad rural ni la cultura campesina, sino de analizar los diversos ingredientes de estas experiencias concretas, para reflexionar después sobre la posible adaptación de algunos de sus elementos a una nueva estrategia propia de integración entre la escuela y la comunidad rural, adecuada a la realidad del medio rural de cada país.

Cuatro grandes enseñanzas se pueden sacar de estas experiencias, cuyas consecuencias se verán a lo largo del capítulo: i) la importancia de incorporar la comunidad en la escuela y la escuela en la comunidad; ii) la de modificar la relación entre el profesor y la comunidad, esto es, de establecer un nuevo trato entre ellos; iii) la de crear una nueva dinámica

¹ Véanse al respecto Arboleda (1995), De Mello (1995), Durston (1997), Ezpeleta (1995), Finnen y otros (1996), Guatemala, Ministerio de Educación (1996), Levin y Soler (1995), Meza (1995), y PRONADE (1997).

de trabajo en un equipo educativo comunitario con una meta común: dar a los alumnos rurales la mejor educación posible; y iv) la importancia, fuera del plano estrictamente educativo, de la contribución que representa la apertura de la escuela a la comunidad para el fortalecimiento del capital social de esta última, y la importancia de aplicar este activo al desarrollo de otros ámbitos locales.

A. Culturas populares rurales: lenguajes silenciosos, bases de aprendizaje y de participación

Todo proceso educativo descansa en la lengua, los conocimientos y las normas que el niño aprendió de su medio local antes de ingresar al sistema educativo formal, elementos que sigue recibiendo en forma complementaria a la educación escolar. La educación tradicional supone implícitamente la presencia de la cultura dominante —de clase media urbana— en todo niño que entra a la escuela. Sin embargo, se ha comprobado que un alto porcentaje de los niños en riesgo de fracaso escolar no tienen limitaciones inhabilitantes intelectuales, emocionales, o de conocimientos, sino que manejan otros códigos, conocimientos y experiencias personales, distintos de los que presupone la escuela.

La deducción casi obvia es que cada proceso educativo concreto debe aprovechar este capital cultural que tienen los niños y sus hogares, que es específico al contexto local, metiendo dentro de la escuela la vida que rodea a los niños fuera del aula. Utilizar las experiencias, los conocimientos y la cultura locales permite aprender lo lejano a partir de lo cercano.

Esto supone, para el maestro, conocer la cultura de la comunidad, tender puentes entre la escuela y esa cultura local. Los profesores tienen que estudiar esa realidad y establecer lazos con ella. Por ejemplo, en la Escuela Nueva de Colombia, una de las tareas de los estudiantes es entrevistar a sus padres y hacer informes sobre su trabajo; a la vez, éstos vienen a la escuela para contar acerca de su trabajo o relatar la historia de la comunidad. En esta modalidad, llamada pedagogía asistencial, las tareas no docentes que comúnmente realizan los profesores rurales tienen la virtud de acercarlos a la realidad local y de permitirles establecer relaciones de colaboración y reciprocidad con la comunidad.

En suma, el objetivo de integrar la escuela y la comunidad consiste en hacer que los profesores y los padres sean culturalmente bilingües. Si los primeros se manejan con comodidad en los códigos culturales y en los conocimientos que imperan en la casa de los niños, aprovecharán mejor lo que éstos ya saben como base para nuevas enseñanzas. Los padres, por su

parte, tienen que entender algunos elementos básicos del lenguaje de los docentes, y tienen que estar mínimamente capacitados en los conceptos de lectoescritura, matemáticas y capacidad analítica. Esto no sólo para apoyar el proceso pedagógico del maestro, sino para participar en ello y apoyar también la gestión. Contrariamente a lo que sostiene el estereotipo despectivo sobre la capacidad intelectual de los campesinos, la experiencia muestra que aun el analfabetismo no es un obstáculo insuperable para lograr una comprensión básica de estos conceptos.

B. Reforma educativa, autonomía de la escuela y participación

El segundo punto tiene que ver con el papel que puede desempeñar la participación comunitaria en las reformas educativas actuales, en particular en su objetivo de desarrollar una capacidad autónoma de gestión en la escuela. Si el capital cultural de la comunidad rural puede, como acabamos de ver, hacer un aporte al proceso pedagógico, su capital social puede hacer un aporte al mejoramiento de la capacidad de gestión y al esclarecimiento de la responsabilidad de los distintos actores en el proceso educativo.

La comunidad rural sigue siendo, en la mayoría de los casos, un sistema cultural entero y vigoroso, con características bastante especiales. Si en la escuela tradicional las normas y prácticas son autoritarias y burocráticas, las relaciones en la comunidad rural, sin estar exentas de conflictos, incluyen elementos de reciprocidad difusa e instituciones informales con líderes prestigiosos. Estos elementos son precursores de un capital social escolar, especialmente porque los padres son los más interesados en que mejore la educación de sus hijos.

Los seis programas de participación en la gestión analizados en esta investigación tuvieron su origen en un diagnóstico común: la detección de problemas frecuentes de motivación entre los profesores, ligados en un círculo vicioso con las dificultades de comunicarse y cooperar con los padres y la comunidad, problemas que impedían a su vez aprovechar este capital social comunitario.

Incluso los mejores maestros rurales solían desanimarse frente a los problemas prácticos y a los que surgían de la falta de diálogo con los padres y del poco apoyo que recibían de ellos. En consecuencia, muchos de esos maestros hacían méritos ante el ministerio para ser aceptados en plazas urbanas, y las comunidades rurales se quedaban con docentes inexpertos o que habían perdido gran parte de su mística y sentido de vocación.

1. Autonomía y apoyo local

Estos problemas dificultaban el desarrollo por parte de las escuelas de propuestas educativas autónomas, adecuadas a cada contexto local específico. Sin embargo, esta autonomía propositiva y ejecutiva no debe confundirse con la ya existente autonomía espuria de la escuela rural. Una debilidad del sistema centralizado en muchos países en desarrollo es el relativo abandono en que se encuentran muchos maestros rurales, en zonas aisladas, sin seguimiento de su desempeño, y sin una efectiva rendición de cuentas ante la autoridad.

Paradójicamente, entonces, se requiere un alto grado de supervisión central para facilitar la autonomía real. Sin embargo, la autonomía para desarrollar una propuesta educativa propia, adecuada a las necesidades y recursos del contexto local, exige también un mayor aporte de insumos de la comunidad local a la formulación y ejecución de un proyecto educativo.

Muchos siguen escépticos frente a la idea de que los padres campesinos pueden contribuir a la solución de los problemas de la educación rural; pero sí hay consenso, por el contrario, en que los padres, los hogares y la comunidad local forman parte del problema del bajo rendimiento, lo que significa que forman parte del sistema educativo local amplio. Las familias y las comunidades rurales también participarán, con sus reacciones y sus propias estrategias, en el cambio de este sistema, aunque no se las tome en cuenta como actores reconocidos en la estrategia de solución que elaboran el ministerio, la municipalidad o los profesores. Son de hecho actores en el sistema educativo desde el momento mismo en que deciden mandar o no mandar a sus hijos a la escuela.

Para ilustrar este punto, es interesante considerar el papel de los padres en el problema de la inasistencia escolar. Usualmente se supone que en las comunidades rurales hay altas tasas de inasistencia porque los padres no valoran la educación, o porque necesitan la mano de obra de los niños. Sin embargo, según se desprende de diversos estudios realizados en América Latina, las familias campesinas sí valoran la educación, pero muchas veces no valoran mucho la escuela específica que les tocó en suerte.

En México, por ejemplo, esta baja valoración estuvo asociada a problemas como escuelas sin recursos, maestros que faltan o están alcoholizados. A causa de ello, los padres suelen despedir a los maestros o practicar lo que llaman la quita de niños. Por supuesto, estas situaciones constituyen el piso cero de los niveles de interacción entre la escuela y la comunidad, piso que se da precisamente cuando la escuela no cumple su compromiso básico con los usuarios. Los padres recurren a estas prácticas

negativas cuando no tienen otra manera de influir para solucionar los problemas educativos de sus hijos.

Todos los programas analizados parten de la apreciación de que la solución de las deficiencias de la educación rural supone un cambio en la relación entre escuela y comunidad, cambio que debía aumentar la participación de ésta en la toma de decisiones, para renovar el sentido de compromiso y de misión del profesor, sobre la base del apoyo de la comunidad y del aporte que podría hacer a la gestión desde su cultura de reciprocidad y cooperación.

De estas experiencias se desprende que el apoyo de la comunidad a la gestión autónoma de la escuela debe cumplir dos requisitos fundamentales:

- i) Que todos perciban a la escuela como una comunidad educativa que engloba a todos: maestros, administradores, educandos y también a la comunidad local en que la escuela y los maestros están inmersos. El punto de partida es desarrollar una percepción común de que la escuela pertenece, no al ministerio o a los profesores o a la municipalidad, sino a la comunidad en su conjunto.
- ii) Que cambiar la relación entre escuela y comunidad signifique un proceso de negociación y la celebración de contratos que aclaren la naturaleza de la nueva relación que surja de ello.

2. Participación, negociación y contratos

La negociación y los contratos resultantes de ello —trátense de contratos formales o sólo implícitos— son elementos básicos de toda relación personal estable. Cuando no se lleva a cabo un proceso explícito de negociación o no se establece claramente el contenido detallado de los derechos y deberes de las partes en una relación social o económica, surgen discrepancias que llevan a tensiones y a dificultades en el logro de los propósitos básicos de la relación.

En los diversos programas de cogestión comunitaria de las escuelas rurales operan dos tipos de contrato: el primero adopta la forma de una transacción, es decir, de un contrato simple de intercambio entre dos partes, que supone objetivos diferentes y un intercambio de bienes de valor equivalente —tantas horas de docencia por un sueldo determinado. En esta modalidad no se exige como precondition que haya confianza entre las partes, pues el peso legal del contrato es la base de la confianza. El segundo tipo de contrato es el de trabajo en equipo para un objetivo común, es decir, un capital social grupal. Supone un proceso previo de

negociación, la elaboración de una meta común y la explicitación de las responsabilidades aceptadas por cada parte. Estas condiciones crean desde el comienzo un clima de confianza y suscitan el deseo de colaborar.

En lo que sigue veremos con más detalle estas dos modalidades.

i) Contrato de transacción

En este tipo de acuerdo, los maestros son contratados por la comunidad con recursos del Estado, y ambas partes explicitan sus respectivas responsabilidades para cumplir lo acordado y repetir la transacción de año en año.

Conforme a esta modalidad, que es la más común, la comunidad o un comité que la representa entrevista por lo general a varios candidatos a maestro o director de una escuela, y selecciona y contrata al postulante cuyo proyecto y cuya persona convencen más. La comunidad se compromete, por su parte, a garantizar la asistencia regular de los niños y a darles tiempo y espacio en la casa para sus tareas. Se reúne con el profesor para resolver problemas; lo califica en cuanto a su asistencia, le paga mensualmente y le renueva el contrato sobre la base de un desempeño satisfactorio.

Superficialmente, esta modalidad se parece mucho a una relación comercial, fría y tensa, y de hecho muchos profesores se oponían inicialmente a que los padres tuvieran injerencia en sus relaciones laborales. Sin embargo, la mayoría de los que participaron en estos programas se entusiasmaron rápidamente con la nueva relación.

Los maestros siempre han tenido que rendir cuentas a quien les paga y les asegura el puesto por su desempeño: el ministerio, la municipalidad, el dueño del establecimiento, el partido político, el sindicato de profesores. A los únicos a los que usualmente no les rinden cuentas es a los padres y a la comunidad local. Es decir, hay tradicionalmente una suerte de triangulación, poco reconocida, conforme a la cual los profesores entregan un servicio a los padres, pero son contratados, calificados y pagados por otros actores, del gobierno central, regional o local. La reforma que implica la gestión de la escuela rural por la comunidad reconoce explícitamente el hecho de esta triangulación entre padres, profesores y Estado y le cambia el sentido.

En los contratos del primer tipo —del cual son ejemplos el programa de Educación con Participación Comunal (EDUCO), de El Salvador; el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), de Guatemala; el programa de Selección Competitiva de Directores (SECON), de Brasil; y el Programa para Abatir el Rezago Estudiantil (PARE), de México—, el Ministerio de Educación

pasa de ser el principal contratante a ser el tercer actor en el contrato: califica en forma preliminar, da apoyo, fiscaliza y facilita la relación entre profesor y comunidad. Un aspecto conceptualmente interesante es que la comunidad no actúa como empresa privada, sino que forma parte del sector público no estatal, es decir, es un actor social del tercer sector, la sociedad civil.² Un resultado usual es que la enseñanza empieza a cobrar mayor importancia en el quehacer de la escuela, frente a las labores de control y burocracia.

Esta relación es claramente una transacción, el intercambio de un servicio por un pago. Hay un contrato de la comunidad con el ministerio y otro con el maestro; hay un traspaso del control del sueldo; y la comunidad debe certificar la asistencia del profesor y su desempeño satisfactorio. En México la comunidad paga un sueldo extra al maestro por participar en el programa, mientras que en Guatemala le paga un sueldo un poco superior al del maestro rural regular.

Esta modalidad supone que las partes tienen intereses inmediatos diferentes: los padres, en recibir un servicio; los maestros, en cobrar por ello. Lo más significativo, probablemente, es que implica la rendición de cuentas del profesor ante los usuarios (los padres), y ya no ante las instancias administrativas del Estado, el partido político o el sindicato de profesores.

ii) Contrato de reciprocidad difusa en un equipo

Llama la atención que, a diferencia de los otros casos, en los programas de Aprendizaje Acelerado (Estados Unidos) y en la Escuela Nueva (Colombia) la comunidad no selecciona a los candidatos y no ejerce un control sobre el pago: es decir, no hay una transacción comercial. En estos programas, la negociación versa sobre la estrategia y las acciones a ejecutar. El propósito implícito de esta negociación es generar la confianza necesaria para trabajar en equipo.

De igual modo, la sanción para los miembros del equipo educativo amplio que no cumplen sus compromisos es sólo moral. Lo más importante es que la rendición de cuentas no es bipartita, como en el contrato del primer tipo, sino que es de cada persona ante todos los integrantes del equipo. Lo que está en juego es el prestigio del

² En este sentido, los programas analizados aquí son ejemplos de la segunda ola de reformas de las políticas sociales en América Latina. Los usuarios pobres son habilitados frente al Estado y al mercado como actores sociales con derechos, espacios y capacidades, que participan en la toma de decisiones. Los servidores públicos, por su parte, ya no son vendedores en un mercado sino que contraen compromisos y acuerdos de cooperación y ayuda recíproca con las comunidades organizadas.

individuo, y su pertenencia misma al grupo social que lo ha aceptado como miembro.

Justamente la cultura de la comunidad rural apoya este tipo de trabajo en equipo, al igual que otras expresiones de capital social grupal, porque ofrece formas de discusión, prácticas de contratos informales, normas de prestigio y mecanismos culturales que refuerzan la responsabilidad del individuo ante el conjunto. Un requisito de los contratos de este tipo es que haya un sólido consenso mínimo entre todos sobre determinados aspectos. Así, en el programa estadounidense, se exige un año de diagnóstico previo, en que profesores, administradores y comunidad participan en una investigación de los problemas y fortalezas de la escuela y su entorno; todos participan en la redacción de un diagnóstico común; y aprueban un proyecto compartido en que las responsabilidades de cada uno se estipulan y se asumen en forma explícita.³ Si la propuesta no es aprobada por el 90% de los participantes, no se lleva a la práctica. El resultado es que se logra un buen trabajo en equipo en que todos responden y se diseñan buenos proyectos educativos que dan resultados positivos en el aprendizaje (véase el recuadro V.1).

Recuadro V.1

NEGOCIACIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO EN EQUIPO

1. Objetivo general compartido por todos.
 2. Proceso previo de negociación.
 3. La explicitación de responsabilidades aceptadas por cada parte.
 4. Todos participan en la redacción de un diagnóstico común.
 5. Proyecto compartido.
 6. Clima de confianza y deseo de colaboración.
 7. Confianza necesaria para trabajar en equipo.
 8. La sanción para los miembros del equipo que no cumplen sus compromisos es sólo moral.
 9. La rendición de cuentas es de cada persona ante todos los integrantes del equipo.
 10. Lo que está en juego es el prestigio de la persona, y su pertenencia misma al grupo social que lo ha aceptado como miembro.
-

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

³ En este proceso intervienen los alumnos de enseñanza media. El programa brasileño y el salvadoreño también otorgan derechos de participación a los jóvenes.

C. La dinámica después de la reforma

1. Cambios impredecibles en las estrategias personales

Es prácticamente imposible saber qué curso seguirán los acontecimientos una vez que se ha introducido por primera vez un sistema de cogestión de la escuela en cualquier comunidad. Y es así por varios motivos: por ejemplo, nada garantiza que los resultados sean los esperados; al mismo tiempo, se pone en marcha un proceso de coevolución de las estrategias que da origen a nuevas relaciones, en que también aparecen obstáculos para la implantación de una comunidad educativa rural más participativa. Los principales obstáculos son los siguientes:

Primero, nada asegura que los profesores estén dispuestos a cambiar, dados los riesgos que implica para ellos la participación, en contraste con la seguridad que les ofrecía la relación conocida con el ministerio.

Segundo, la cultura de la escuela pasa por alto las culturas populares rurales. Predomina la percepción eurocéntrica decimonónica de que los campesinos tienen un bajo nivel cultural —la base del mensaje iluminista de la misión civilizadora de la educación pública, que todavía se encuentra en la formación universitaria de los maestros rurales de muchos países.

Un tercer obstáculo es la frecuente inseguridad del maestro en cuanto a su propia posición social. Valora su carrera como medio de movilidad social ascendente, de escape de una condición social baja, y se distancia con ello de sus padres. Es decir, navega a la deriva entre la negación de su origen y la asimilación incompleta de la cultura pedagógica moderna.

En cuarto lugar, casi siempre hay facciones en la comunidad campesina y en el medio microrregional, lo cual da origen a contradicciones y crisis en el proceso de innovación. Es necesario, por ende, que el ministerio vigile el proceso de desarrollo de la capacidad autónoma de la comunidad educativa local y facilite la solución de los conflictos.

Aquí interviene, no obstante, un hecho fundamental que permite salvar estos obstáculos. Cuando el maestro negocia un contrato con la comunidad, entra en lo que los antropólogos llaman un sistema total de intercambios, en el cual las personas realizan transacciones directas al margen de las reglas del mercado, con retornos diferidos en el tiempo en

todos los campos (véase el capítulo I). Cuando todos cumplen sus obligaciones, el maestro se encuentra afectivamente comprometido con las personas con que interactúa repetidamente, y éstas también se comprometen con él para apoyarlo en su esfuerzo por dar la mejor educación posible.

2. Transformación sobre la marcha de los contratos de transacción

Otro elemento que vuelve impredecible la evolución de las estrategias personales tiene que ver con el hecho de que los dos tipos de contrato no son excluyentes entre sí. Los del primer tipo, de transacción entre dos partes, también dan origen, por la repetición de experiencias compartidas, a un *ethos* de trabajo en equipo y una identidad de metas entre todos los participantes.

Un ejemplo de cómo la lógica del contrato comercial se va acercando a la de un trabajo en equipo lo puede dar el caso de Jocotán, Guatemala. Una aldea montañosa de Jocotán que carecía de escuela solicitó ser atendida por el ya mencionado Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE). Con el asesoramiento de una ONG contratada por el ministerio, 20 miembros de la comunidad se unieron en un comité, recibieron capacitación en la lógica del programa y seleccionaron, de entre tres candidatos, una maestra procedente de otra aldea de la zona. El comité consiguió personería jurídica y abrió una cuenta corriente donde el ministerio depositaba fondos para materiales, colación y el sueldo que el mismo comité pagaba a la maestra. Firmaron un contrato en virtud del cual ésta se comprometía a asistir y a enseñar, y el comité por su parte a prepararle la colación, y a motivar a los padres para que hicieran asistir a sus hijos a la escuela y les dieran espacio y tiempo para hacer las tareas. Cuando surgieron problemas —por ejemplo, de inasistencia de algunos niños por razones de trabajo—, se reunieron maestra, padres y comité para buscar una solución.

Al final del primer año, los padres y la maestra se mostraban contentos y motivados. La asistencia de los niños se mantenía en 80%, aun durante la época de cosecha, y la maestra había decidido en forma voluntaria trabajar horas extra para superar el rezago de los niños que no habían tenido escuela durante algunos años.

Aun en estos casos de contratos de transacción, el ser seleccionado y aprobado tiene el efecto de motivar al maestro, de iniciar el proceso de su identificación con la comunidad y de renovar su compromiso vocacional. Los contratos con la comunidad establecen compromisos

claros, sin sorpresas ni expectativas injustificadas. El hecho de haber sido elegidos como maestros o directores también les da a los educadores mayor legitimidad en la escuela y frente al ministerio, sobre todo cuando su gestión ya ha sido aprobada por la comunidad. El profesor, que antes ocupaba el peldaño más bajo en la jerarquía del ministerio, pasa a ser prestigiado ante la comunidad. Si cumple con sus obligaciones mínimas, es respaldado por ésta, frente a las instancias gubernamentales y de la sociedad civil.

3. Fortalecimiento y transferencia del capital social grupal y comunitario

La comunidad que es integrada a la cogestión de la escuela se siente reconocida como tal, se da cuenta de que puede desempeñar labores prácticas, como trasladar materiales y ayudar en la construcción, pero también siente que es capaz de participar en la gestión de los recursos. Suele ocurrir, después de estas experiencias positivas en torno a la escuela, que la comunidad rural reactive instituciones tradicionales en desuso, como la minga —trabajo colectivo de beneficio comunitario—, para arreglar caminos, canales de riego y otros.

Los maestros y los vecinos aprenden y se benefician de este fortalecimiento del capital social local aplicado a la educación, cuyos beneficios, sin embargo, van más allá de este ámbito. Ambas partes aprenden destrezas sociales, relativas, por ejemplo, al trabajo en equipo, el liderazgo con rendición de cuentas, la responsabilidad frente al Estado, gracias a la autonomía en la gestión cotidiana de los recursos públicos para la escuela.

El capital social original de la comunidad es fortalecido con la gestión de la escuela, y una vez revitalizado, puede ser transferido a otras esferas. Por consiguiente, la participación del grupo de padres o de toda la comunidad en la gestión de la escuela reviste interés para otros programas, de vivienda, salud, agua potable, electrificación, transferencia tecnológica y de fomento de empresas asociativas. En esta dinámica positiva que se refuerza a sí misma, la escuela empieza a ser aprovechada para otros proyectos, no sólo como espacio físico sino como expresión de comunidad.

Finalmente, cabe preguntarse si estos enfoques, aprendizajes y reflexiones tienen validez en otros contextos, que pueden ser muy distintos del que encontramos en Guatemala. Esto es algo que deben analizar los planificadores educacionales, pero lo más importante es que lo hagan también los propios profesores rurales y elaboren una propuesta adecuada a sus realidades y a las formas de capital social de sus comunidades.

Capítulo VI

La gestión comunitaria de la educación rural en Honduras ¹

Introducción

Siguiendo las pautas generales de los programas de gestión comunitaria de la escuela rural ya aplicados en diversos países (véase el capítulo V), el Gobierno de Honduras elaboró un proyecto educativo que también aprovechaba y fortalecía el capital social comunitario campesino. En efecto, en agosto de 1998, semanas antes del devastador huracán Mitch, con apoyo del Banco Mundial, concibió el Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), para ir en ayuda de las comunidades rurales que carecían de maestro. El PROHECO inició sus actividades en terreno en febrero de 1999.

Mientras que el capítulo V sirvió para extraer algunos principios generales de la comparación de varios programas en diversos países, en este capítulo se examinará con mayor detalle sólo el proyecto hondureño, para analizar algunos de los obstáculos que debió enfrentar su

¹ Versión revisada de la Conferencia inaugural del Seminario Programa Hondureño de Educación Comunitaria/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PROHECO/PNUD), "Participación Comunitaria en la Educación", Tegucigalpa, 7 de septiembre de 1999. El autor agradece los comentarios de Armando Euceda, Betina Hernández, Darlyn Meza, Saúl Sánchez y Rodrigo Wong. Sin embargo, las opiniones expresadas son de su exclusiva responsabilidad.

materialización y consolidación y, asimismo, la relación entre capital social y gestión educativa.

El PROHECO vino a suplir un conjunto de graves carencias en la educación rural del país. En 1996 el grado de escolaridad rural era en promedio de apenas 3.1 años. Aproximadamente 100 000 niños rurales no iban a la escuela, y de los matriculados a nivel nacional sólo 43% terminaba el sexto año de estudios primarios. La proporción alumno/maestro en el medio rural era de 42 a 1, y el 46% de las escuelas rurales tenían un solo docente. En 1996, el 78% de la población rural vivía bajo la línea de pobreza (Presidencia de la República/Secretaría de Educación, 1998).

En este capítulo se pretende analizar un componente clave del programa: la participación de la comunidad rural en la gestión de la escuela, y su papel en la estrategia institucional del PROHECO. Este análisis se lleva a cabo en el contexto de la discusión conceptual sobre la sinergia entre el capital social comunitario y las nuevas formas de entregar servicios sociales públicos, en especial educacionales. El PROHECO es un programa de gestión comunitaria que está en la avanzada de la reforma participativa de la educación. Aprovecha las lecciones de programas similares en países vecinos para desarrollar un sistema propiamente hondureño de educación participativa en las comunidades rurales.

En pocos años, el PROHECO ha podido mostrar ya resultados institucionales concretos, asociados a un cambio en las reglas de juego y en la rendición de cuentas entre maestros, comunidad y Estado. Es esperable que este cambio aporte al mejoramiento de la calidad y la equidad educativa en el país. No obstante, además de sus efectos propiamente educativos, los programas como el PROHECO tienen otro tipo de impacto, más difícil de medir pero no por eso menos importante, a saber, el fortalecimiento del capital social comunitario en las aldeas rurales, lo cual retroalimenta a su vez el mejoramiento de los resultados educativos.

¿Cuáles son las consecuencias mayores de experiencias como el PROHECO para la redefinición de la relación entre Estado, mercado y sociedad? ¿Son simplemente una forma de privatizar las funciones del Estado? A juzgar por lo sucedido en Honduras, la respuesta es claramente la contraria. Concebir el PROHECO como una forma de privatizar los servicios públicos es un error porque el programa no apela a los fines de lucro para la asignación de los recursos. Además, a diferencia de lo que ocurre con otros procesos de descentralización de la enseñanza, la implantación de programas participativos de este tipo ha estado siempre asociada al aumento del gasto fiscal en educación (CEPAL, 1999).

En este sentido, el PROHECO es representativo de la segunda ola de reforma de las políticas sociales, pues en programas como éste el Estado comparte la responsabilidad de la gestión con lo que los brasileños han llamado el sector público no estatal: es decir, la sociedad civil organizada que trabaja en concierto con el Estado.

A. Características básicas del PROHECO

1. ¿Qué es el PROHECO?

No es el propósito de este capítulo analizar el PROHECO en todos sus aspectos, entre los que se cuentan su aporte a la reforma curricular o a la capacitación docente, sino profundizar en un aspecto fundamental: el aporte particular que hace al mejoramiento de la gestión de la educación mediante la participación comunitaria.

El mecanismo básico del PROHECO es fácil de resumir: la Secretaría de Educación selecciona, sobre la base del Mapa de la Extrema Pobreza, comunidades rurales pobres que carecen de escuela en un radio de tres kilómetros. Da a conocer en ellas, por intermedio de los promotores del PROHECO, los principios del proyecto, consistente en un emprendimiento común que tiene por fin proporcionar la mejor educación posible a los niños de la comunidad. Si aceptan los términos del proyecto, los vecinos forman entonces una Asociación Educativa Comunitaria (AECO), y el personal del PROHECO y de otras dependencias de la Secretaría de Educación les capacita para que puedan elegir y contratar maestros de primaria y preprimaria y pagarles el sueldo, con fondos depositados por la Secretaría en una cuenta corriente del AECO. La comunidad y el PROHECO aceptan explícitamente sus obligaciones en el proyecto. Una vez puesto en marcha, el personal del PROHECO y de otras dependencias de la Secretaría de Educación sigue capacitando y supervisando a los maestros y a la AECO en el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

Han sido especialmente ricas en enseñanzas sobre activación de capital social las experiencias previas de gestión comunitaria en el campo de la educación. De las analizadas en el capítulo V, el EDUCO de El Salvador y el PRONADE de Guatemala son los programas hermanos más cercanos en concepción al PROHECO. Pero no los copia mecánicamente: por el contrario, los perfecciona, porque después de sopesar sus fortalezas y debilidades, escogió lo mejor de cada uno y lo combinó en un diseño propio adecuado a la realidad hondureña. De ese modo, tiene una serie de características que lo distinguen en mayor o menor medida de los

programas hermanos y que, en conjunto, lo hacen único. Algunas de estas características se resumen en el recuadro VI.1.

Después de seis meses de funcionamiento del PROHECO, a fines de agosto de 1999 había 505 escuelas nuevas funcionando a través de las AECO y varias más a punto de empezar, lo que habla de la rapidez con que prendió el programa.

Recuadro VI.1
ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL PROHECO

Una comisión multiparticipativa supervisa y orienta a nivel nacional. Instancia mixta de representantes del Estado y del sector público no estatal, la comisión contribuye a la agilidad de la implantación, el seguimiento y al fortalecimiento de la voluntad política de dar prioridad al programa.

Inicio rápido: alta capacidad de respuesta en la expansión de la cobertura educacional. Crea demanda de servicios de apoyo que acelera y orienta la puesta en marcha de éstos.

Inducción, capacitación y monitoreo por parte del programa y de la Secretaría de Educación. Contraste con programas que se ejecutan mediante la licitación de estos servicios en instituciones y empresas privadas.

Selección del candidato antes de entrar la comunidad al PROHECO. El maestro y la comunidad se conocen y se los capacita conjuntamente antes de firmar el contrato de trabajo.

Los maestros tienen cobertura regular de pensión del magisterio. Contraste con programas que pagan a los maestros para que contraten seguros privados.

Los promotores del programa apoyan y supervisan en terreno las relaciones entre el maestro y la comunidad. Contraste con sistemas de licitación y con ejecución pública a través del sistema regular de supervisión de los ministerios de educación.

Las inasistencias del maestro se deducen del sueldo a fin de mes. Contraste con programas en que maestro debe reponer en el curso del mes las clases perdidas por su ausencia.

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

2. Efectos esperados

¿Cuál es el impacto de programas de esta índole? Algunos de los efectos del mismo PROHECO ya están a la vista, otros son razonablemente esperables en el mediano plazo:

- Algunas comunidades rurales que nunca tuvieron maestro ahora lo tendrán.
- Los maestros contarán con buenos materiales y mejores instalaciones.
- Mejorará la asistencia de los maestros y alumnos; rendición de cuentas más eficaz del maestro; los padres apoyarán más el trabajo de éste.
- En los niños mejorarán el aprendizaje de diversas disciplinas instrumentales básicas y las capacidades de razonamiento, análisis y solución de problemas.
- Se instalará un sistema de administración participativo y más eficiente.
- Habrá mayor equidad en la distribución nacional de la educación.

Las diversas evaluaciones hechas en El Salvador y Guatemala concuerdan en que el EDUCO y el PRONADE han tenido éxito en el logro de una amplia gama de objetivos, algunos de los cuales se resumen en el recuadro VI.2.

Aunque las ventajas cuantitativas que ofrecen los programas innovadores con respecto a los tradicionales son en general impresionantes, en algunas variables las diferencias no son tan grandes. De hecho, los primeros resultados en cuanto a aprendizaje del EDUCO causaron cierta inquietud, porque eran iguales o incluso algo inferiores al promedio nacional; pero cuando se controlaron los resultados por el ingreso de los hogares, se comprobó que los logros de los niños adscritos al programa, que están entre los más pobres del país, eran menores que los de los niños de hogares igualmente pobres en la educación tradicional (Banco Mundial, 1994).

Recuadro VI.2
**EDUCACIÓN RURAL: VENTAJAS DE LOS PROGRAMAS INNOVADORES
 CON RESPECTO A LOS TRADICIONALES ^a**

Mayor asistencia de los alumnos.

Mayor asistencia de maestros.

Mejor aprendizaje (controlando por ingreso del hogar del niño).

Mayor aplicación de técnicas multigrado.

Mayor colaboración de los padres.

Recepción más rápida de los materiales e útiles escolares.

Menos repetición y deserción.

Mayor satisfacción del maestro por su docencia.

Fuente: Banco Mundial, "El Salvador Community Education Strategy: Decentralized School Management, Informe N° 13502, Washington, D.C., 1994; "Project Appraisal Document on Basic Education Reform, Guatemala", Informe N° 16534 GU, Washington, D.C., 1997; Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), *Análisis del impacto de la autogestión: la experiencia del PRONADE, CIEN, Guatemala y PREAL*, Santiago de Chile, 1999.

^a Se refiere al programa de Educación con Participación Comunal (EDUCO), de El Salvador, y al Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), de Guatemala (resultados por evaluaciones externas).

3. Focalización y equidad educativa

Debido a los mecanismos de selección de las comunidades que serán cubiertas, el PROHECO se focaliza en forma automática en los sectores más pobres y más excluidos de Honduras. A la mayoría de las comunidades del PROHECO no se llega ni en jeep. El 60% de ellas carece de red de agua potable; el 96% de electricidad. El 55% de los padres y las madres no saben leer ni escribir. Y ninguna de las comunidades del PROHECO tenía maestro antes de entrar al programa.

El hecho de que las comunidades cuenten ya con un maestro y que los niños estén aprendiendo representa por sí solo una mejoría concreta en lo concerniente a la distribución de la enseñanza en Honduras. Sin embargo, ahí mismo empieza el reto principal del programa: elevar la calidad de la educación rural.

Una de las principales ventajas del PROHECO es que, para establecer el nuevo proceso, no tiene que desgastarse en luchar contra hábitos institucionales y actitudes tradicionales, sino que puede empezar prácticamente de una tabla rasa: una estructura administrativa propia y nueva, maestros nuevos con la vocación intacta y sin hábitos que tendrían

que desaprender,² en comunidades que nunca habían tenido maestro, todo lo cual hace más factible llevar a la práctica los nuevos principios.

B. El por qué del PROHECO: participación comunitaria y mejoramiento de la educación

1. Cambios en las reglas de juego y triangulación de la educación pública

Si al llegar un maestro a una comunidad del PROHECO mejora automáticamente la equidad educativa, ¿por qué no aumentar el número de maestros en el sistema tradicional, en vez de luchar por establecer un programa radicalmente diferente, que obliga a capacitar a la comunidad campesina y a cambiar las relaciones institucionales del profesorado? Es decir, ¿por qué debió recurrirse a algo así como el PROHECO?

La respuesta tiene que ver, según el parecer casi unánime de los especialistas, con los problemas estructurales del sistema tradicional de educación rural de Honduras y toda América Latina. Conforme a ese consenso, además de las deficiencias de cobertura, la educación rural tradicional muestra fallas igualmente graves en la calidad de lo que efectivamente aprenden los niños. Y esos resultados no derivan sólo de la mala capacitación de los docentes, sino en gran medida también de las reglas de juego que han cristalizado a lo largo de los años entre maestro, comunidad y ministerio, esto es, la triangulación tradicional del servicio educativo.

El PROHECO cambia radicalmente esas reglas. En primer lugar, como hemos visto, la comunidad elige, contrata y paga al maestro, y eventualmente le renueva el contrato cada año. Es decir, la comunidad, en cuanto instancia que contrata los servicios del maestro o lo ha ayudado a conseguir el contrato, pasa a ser la instancia ante la cual el maestro debe rendir cuentas de su desempeño. En el sistema tradicional, en que el profesor recibe premios en la forma de ascensos u otros beneficios depende de que los funcionarios superiores —no los usuarios— estén satisfechos con su desempeño. En la práctica real, no importaba demasiado que satisficiera o no a la comunidad en lo tocante a entregar una educación de calidad, puesto que el verdadero patrón era el Estado.

² También carecen de una base sólida de formación docente moderna, carencia que deberá suplir el PROHECO.

2. El compromiso de trabajar en equipo y la motivación del maestro del PROHECO

Con todo, el poder que ha adquirido la comunidad con la nueva triangulación no es el cambio más importante. Lo esencial es que la educación mejora cuando la comunidad y los padres se incorporan en el equipo educativo local. De hecho, junto con explicar las nuevas reglas del contrato del maestro y desempeñar sus funciones de capacitación, los promotores del PROHECO hacen hincapié en este nuevo espíritu de equipo, en que el respeto mutuo, la confianza, el cariño y la conciencia de una meta común son determinantes para mejorar la relación entre el maestro y la comunidad.

He aquí, por ejemplo, algunos de los compromisos recíprocos que contrajeron las partes en los inicios de las AECO: el maestro se comprometía a ser modelo de puntualidad; a respetar a los niños y no maltratarlos; y a ayudarlos para que fijaran sus propias normas grupales. Por su parte, la comunidad —la AECO— se comprometía a pedir la colaboración de los padres para que los niños asistieran regularmente a clases; a trabajar con el maestro para mejorar la educación; y a proponer y tramitar proyectos ante diversos organismos (PROHECO, 1999).

¿Qué hace que la relación entre el maestro y la comunidad en el PROHECO no sea una simple transacción comercial, en que el maestro vende un servicio y la comunidad fiscaliza la calidad del producto adquirido? Por una parte, como se acaba de decir, los padres también tienen responsabilidades importantes frente al maestro. Por otra, el PROHECO alimenta la vocación del maestro, su mística y su sentido de misión vital como no ha podido hacerlo el sistema tradicional burocratizado, que lejos de alimentar esa mística, muchas veces la deja languidecer hasta morir.

También muere esa mística cuando la comunidad no apoya al maestro, en un ciclo vicioso en que los padres no establecen una alianza con él y éste los mira a su vez con cierto temor y se siente más respaldado por la burocracia. El cambio en la rendición de cuentas modifica esa relación; pero, lo esencial de la nueva dinámica educativa del PROHECO son la reciprocidad y la confianza del vínculo que involucra a maestro y miembros del AECO en una forma de capital social grupal (y a veces comunitario).

Uno de los efectos importantes del programa, aunque menos mensurable que el mejoramiento de la cobertura y la calidad de la educación, tiene que ver con el fortalecimiento de la institucionalidad pública no estatal en la comunidad y en su entorno inmediato. De hecho, la satisfacción del maestro del PROHECO al ver los frutos de su trabajo

resulta en gran parte del fortalecimiento del capital social de la comunidad y del poder que recibe ésta merced a un proceso de descentralización democrática. Cambia no sólo la relación entre la escuela y la comunidad, sino también todo el contexto institucional, creándose una cultura de *coproducción* entre ésta y el Estado (Ostrom, 1996).

En el fondo, el cambio en la relación entre la comunidad campesina y su entorno, y el cambio en la relación entre el Estado, la comunidad y el maestro —gracias al cual este último se siente realizado y socialmente reconocido por entregar una buena educación. El proceso depende de la presencia de un capital social comunitario que provee el soporte institucional para estos cambios profundos y es acrecentado por ellos.

3. El capital social comunitario, factor clave de la gestión de las AECO

El cambio que el PROHECO produce en la motivación del maestro es fruto de su incorporación en el capital social de la comunidad local. El valor que él concede a su trabajo depende en gran medida del valor que los otros le conceden. El reconocimiento por haber cumplido con algo que interesa a la comunidad, con la cual el maestro ha establecido un lazo afectivo, es un refuerzo imprescindible para su satisfacción íntima como profesional. Cuando el maestro del PROHECO es aceptado como un amigo en la comunidad, tiene la satisfacción de gozar del prestigio y el afecto que ésta le otorga.

Este prestigio y las relaciones sociales de afecto son manifestaciones de la presencia del capital social en la comunidad. En las aldeas rurales de Honduras —como en las de casi toda América Latina— están presentes los precursores del capital social, en la forma de lazos de parentesco y vecindad y de las normas culturales de conducta. En la mayoría de las aldeas hondureñas, estos precursores toman la forma de grupos de ascendencia local (véase el capítulo III), unidos por el reconocimiento de un ancestro fundador común y liderados por patriarcas, hombres con cierto éxito material y capacidad para tomar decisiones.

Muchas aldeas hondureñas, por lo demás, la comunidad cuenta ya con una institución consolidada de capital social comunitario, algo que no existe en todas partes de América Latina:³ los *patronatos*, instituciones que

³ De hecho, Honduras cuenta con una fuerte tradición de participación cívica en el medio rural, que constituye un activo de una trayectoria histórica positiva. Esta tradición se ha visto afianzada, en los últimos años, por la profundización de la democracia y por las conversaciones entre el gobierno y la sociedad civil acerca de la estrategia que debía seguirse para reparar los enormes daños causados por el huracán Mitch en 1998 (Gabinete Especial de la Reconstrucción de Honduras, 1998).

pueden ser de carácter formal, informal o semiformal. El patronato es la institución fundamental de la autoridad local, y su importancia se refleja en el hecho de que las mismas personas que dirigen los patronatos ocupan los cargos directivos en diferentes asociaciones y comités promovidos desde afuera. Ello ocurre porque la comunidad es un solo sistema total, y el liderazgo reconocido y legitimado es también uno solo, usualmente manifestado en la directiva del patronato.

¿De qué manera la integración del maestro en la comunidad refuerza la mística de la docencia rural? En el paradigma del capital social, las expresiones públicas de afecto y reconocimiento refuerzan el cumplimiento de los acuerdos y de las normas de conducta. Aunque la vocación del maestro es algo que aparece en el discurso de otros sistemas educativos, la comunidad no tiene en otros casos ni mecanismos de sanción ni medios para manifestar concretamente su agradecimiento o descontento con el maestro. Para que los refuerzos culturales y afectivos del capital social operan con relación al maestro, éste debe sentirse parte del sistema social de la comunidad, de su sistema de prestigio y de control social, de la red de personas que se apoyan mutuamente y se tienen afecto. Si el maestro sabe que perderá prestigio cuando falla en el cumplimiento de sus deberes con la comunidad, y si esa pérdida le importa, los mecanismos del capital social comunitario estarán funcionando para mejorar el aprendizaje de los niños.

Por su parte, la comunidad necesita reciprocitar los favores que le ha hecho el maestro, retribuir la dedicación y el sacrificio que les ha dispensado. Aunque son pobres, pueden, por ejemplo, regalarle comida o animales; pero más que nada pueden expresarle su agradecimiento con afecto y reconocimiento en la comunidad y en las vecinas. Por lo demás, el corresponder de esa manera al aporte del maestro es necesario para la dignidad de los propios campesinos. Cuando el Estado regala sin esperar reciprocidad, ofende a los miembros de la comunidad, por catalogarlos implícitamente como gente sin nada valioso con que retribuir.

Hemos dicho que el capital social puede ser construido con programas como el PROHECO. En los capítulos anteriores se dijo que en todas las comunidades campesinas hay capital social informal del tipo de los patronatos o sus precursores: las redes de parentesco entre los miembros de un grupo de ascendencia local, las normas de confianza, respeto y cooperación, los liderazgos naturales. La AECO viene a fortalecer este capital social o a potenciar a los precursores para transformarlos en capital social comunitario. Por ejemplo, según un estudio del CIEN (1999), el PRONADE ha actuado más de una vez en Guatemala como capital social *simiente*, primera forma de aprovechar la

confianza que existe en las comunidades o en otras agrupaciones para fortalecer el capital social existente.

Las AECO son una forma muy poderosa de capital social simiente. Este capital social comunitario es transferible a otras esferas: por una parte, a programas de salud o desarrollo productivo asociativo; por otra, al fortalecimiento de la democracia y la sociedad civil de base. Este capital social comunitario da mayor capacidad de negociación frente a estructuras clientelistas, por las capacidades adquiridas en organización y por las redes que maneja la comunidad a través de su capital de puente, y también de escalera con el PROHECO a nivel central. En otras palabras, uno de los impactos indirectos del PROHECO es el empoderamiento (véase el capítulo II) de las organizaciones comunitarias en general.

No debe perderse de vista que, pese a los importantes beneficios indirectos que derivan del PROHECO, su objetivo propio sigue siendo el de mejorar el aprendizaje en las escuelas que cobija, objetivo que se alcanza con tanta mayor facilidad cuanto más fortalecido esté el capital social comunitario en todas sus expresiones.

C. Algunas inquietudes en torno al PROHECO

El análisis de la gestión participativa en el PROHECO deja ver que la marcha de éste y otros programas parecidos enfrenta más de alguna dificultad, lo cual debería motivar una reflexión institucional para idear una estrategia que se anticipara a ellas.

En tal sentido, cabe preguntarse, primero, qué prioridad se debería dar al apoyo y la *capacitación* para las AECO, en lo relativo a capacidades organizacionales, capacidades contables, nociones de pedagogía, servicios públicos y trámites, y supervisión y monitoreo; segundo, cómo cuidar y nutrir la *vocación* del maestro rural, en lo concerniente a incentivos monetarios, calidad de vida en la comunidad, apoyo afectivo de esta, derechos del maestro y seguros de salud. También hay que preguntarse, en tercer lugar, por la eventual importancia de las relaciones de *género* en el magisterio, y en los comités y en las AECO; en cuarto lugar, cuánto invertir en *evaluación* y por qué, en lo tocante a la no evaluación de las metas cumplidas, a las prácticas docentes, a los logros de aprendizaje, al fortalecimiento del capital social comunitario, a la transferencia de poder y el empoderamiento. En quinto lugar, es preciso saber qué conviene más, si expandir la *cobertura* o consolidar el sistema. Y por último, la sexta pregunta se refiere al *lugar* que deben ocupar estos programas en el ministerio del ramo.

i) ¿Qué prioridad dar al apoyo y la capacitación de las AECO?

Pese a ser el eslabón fundamental de toda la cadena de gestión del PROHECO, la AECO es a la vez el eslabón más débil. Para el campesino es una experiencia nueva aprender conceptos y habilidades por medio de la capacitación, por lo cual necesita, primero, que los mensajes le sean reforzados mediante una reiteración periódica permanente, y segundo, sobre todo, necesita aprender en el ejercicio mismo —supervisado de cerca— de las capacidades en que se lo pretende fortalecer. En consecuencia, un buen porcentaje de sus recursos monetarios debe destinarse en el PROHECO al apoyo organizativo y a la capacitación de las AECO.

ii) ¿Cómo cuidar y nutrir la vocación del maestro rural?

Incentivos monetarios

Si el maestro del PROHECO trabaja más tiempo y más intensamente que un maestro del sistema regular; debe recibir mayor remuneración. Sin embargo, existe el peligro de dar la impresión de que trabajar en el PROHECO es algo muy difícil, que debe ser compensado, cuando lo que se pretende con la mayor remuneración es intensificar la eventual satisfacción profesional del maestro del PROHECO, porque en eso debería residir para él el atractivo del programa. Por ende, la diferencia de sueldo no debe ser entendida como compensación por un sacrificio, sino como un reconocimiento por la calidad del trabajo.

Calidad de vida del maestro en la comunidad

Hay dos medios en las comunidades pobres para elevar la calidad de vida del maestro. Uno es material, y consiste en tener una escuela digna, con habitación, cocina y baño.⁴ El otro es inmaterial, y consiste en el apoyo social y afectivo que recibe de padres, líderes y vecinos. Los maestros y los dirigentes de las AECO deben ser capacitados *en conjunto* para que en ese proceso se hagan amigos, y para que el maestro se integre en la comunidad para gozar del reconocimiento y prestigio que su buen desempeño merece.

Derechos del maestro

El cambio de las reglas de juego entre maestro y comunidad y de la triangulación no tiene por finalidad invertir las relaciones de poder, para someter al maestro al poder arbitrario de los padres, sino crear un

⁴ Este requisito se verá satisfecho cuanto termine la construcción ya planificada de la unidad habitacional del maestro del PROHECO.

ambiente de respeto a la igualdad de derechos y lograr un buen trabajo en equipo. Sin embargo, la cultura campesina no es pura reciprocidad horizontal e igualdad. Tiene ese lado positivo, que da lugar al capital social comunitario, pero también tiene a veces un lado oscuro, representado por las prácticas autoritarias patriarcales, similares a aquella en que se encuentra el maestro en su relación con la burocracia tradicional. Por ende, no es imposible que la comunidad y el maestro caigan en una relación antagónica en que no se respeten los derechos de éste.

En 1999 se publicó en Guatemala una revisión del manual del PRONADE, donde se vislumbran algunos de los problemas a que hacemos referencia. En el manual se estipulan las mismas responsabilidades recíprocas no legales que son propias del PROHECO (Honduras), pero también se habla de la necesidad de corregir algunas situaciones, que si bien son excepcionales en cuanto a la tendencia general (de gran respeto hacia el maestro), dan cuenta implícitamente de que los líderes comunitarios han ejercido en Guatemala, en algunos casos y en forma aislada, una autoridad algo arbitraria sobre los maestros. Por ejemplo, el manual advierte a las organizaciones comunitarias que no se puede cambiar a los maestros sólo porque así lo haya decidido algún miembro de la comunidad: el contrato, dice el texto, respalda al maestro, y sólo se puede cancelar el contrato si éste comete una falta muy grave (PRONADE, 1999). Estas experiencias no son exclusivas de Guatemala, y pueden ser tomadas como advertencia acerca de los problemas que pueden surgir en la evolución normal del PROHECO y otros programas parecidos.

En algunos casos, para evitar que los líderes comunitarios interpreten erróneamente el sentido de la nueva relación, el texto que estipula las responsabilidades recíprocas es suscrito formalmente en una ceremonia solemne. De esa manera, aunque no tiene el valor legal de un contrato entre patrón y empleado, adquiere la misma importancia social de éste. Igualmente importantes son el establecimiento de reglas claras y detalladas para ambas partes y la información oportuna sobre las normas y los procedimientos pertinentes. A la vez, el PROHECO y las direcciones distritales de educación deben asumir un papel de supervisión, de orientación y de mediación en el desarrollo de las relaciones entre el maestro y la comunidad.

Un derecho especialmente importante para el maestro del PROHECO es el de la prevención de los riesgos de salud, que aumentan debido a las condiciones de trabajo imperantes en las aldeas y los caseríos pobres y aislados. Se podría crear una póliza colectiva cuando el número de los maestros del PROHECO haya alcanzado una masa crítica.

iii) ¿Cuál es la pertinencia de las relaciones de género?

Éste es un aspecto de los programas de gestión educativa comunitaria de la región que no ha sido estudiado a fondo. Y convendría hacerlo, para mejorar el funcionamiento del programa y hacer avanzar la igualdad de género. Según diversas estimaciones, asisten más niñas que niños a las escuelas acogidas a los programas de este tipo, con lo cual se invierte la tradicional desventaja femenina en la educación rural, en consonancia con la tendencia latinoamericana en este aspecto. Es un avance en lo tocante a la igualdad de género para las generaciones adultas venideras; pero entre los adultos que participan en los programas las tendencias son diversas y algo contradictorias entre sí.

En el magisterio

Llama la atención que haya tantas mujeres entre los maestros del PROHECO, de Honduras, mientras que en Guatemala, por ejemplo, la tasa es algo menor. ¿Corresponde esta distribución a diferencia entre los maestros en general en cada país, o hay un mecanismo de selección diferente en cada programa nacional? ¿Tiene que ver esto con el hecho de que los jóvenes indígenas de Guatemala cuentan con canales de movilidad más expeditos? ¿Es reflejo lo del PROHECO de la feminización de una ocupación muy mal remunerada?

En los comités y las AECO

En Honduras, llama la atención la enorme proporción de mujeres que hay en los comités de escuela del Programa de Asignación Familiar (PRAF), en contraste con la gran proporción de hombres entre los principales dirigentes de las AECO. Ello podría responder al hecho de que en la cultura patriarcal campesina los líderes hombres intervienen cuando de control de recursos materiales se trata, que es aquello de que se ocupan las AECO. En cambio, resalta el papel tradicional de la mujer en el cuidado de los niños como determinante de la participación casi exclusivamente femenina en los PRAF. En esto influye quizá la tendencia de los propios organismos del Estado a reproducir la división sexual del trabajo: repartición de bonos materno-infantiles en el PRAF, frente a la búsqueda de la participación de los líderes tradicionales, que suelen ser hombres, en el PROHECO. Es algo que requiere atención en cuanto a la relación que se irá dando en el futuro entre las directivas masculinas de las AECO, las mujeres del PRAF, y las maestras del PROHECO.

iv) ¿Cuánto invertir en evaluación y por qué?

La evaluación de los impactos finales suele recibir poca o ninguna prioridad en los programas de combate de la extrema pobreza de toda índole, porque hay muchas necesidades más urgentes que precisan los recursos eventualmente gastados en evaluaciones. Sin embargo, esto lleva a que se repitan muchas veces los mismos errores, al reproducir programas sin saber cuál es su impacto real. Las instituciones de cooperación internacional necesitan saber de antemano cuál es el posible impacto en el aprendizaje de los programas de educación, y para eso es preciso que se hayan hecho los estudios y evaluaciones pertinentes. También es importante que el Gobierno y la sociedad de Honduras cuenten con una evaluación seria de los efectos del PROHECO.

No evaluación de las metas cumplidas

Muchas veces la evaluación se entiende simplemente en términos del grado de cumplimiento de las metas físicas y financieras establecidas en el programa, pero no es esa la información que se necesita para los propósitos señalados arriba. Una verdadera evaluación mide cuantitativamente, por medio de procedimientos estándar, el impacto en la población objetivo, en este caso el cambio en el logro académico de los niños; y mide también el impacto del programa en el capital social comunitario, lo cual requiere una evaluación cualitativa.

El objetivo principal del PROHECO es que los niños aprendan a razonar, a leer y escribir y a hacer cálculos matemáticos mejor de lo que se consigue con el sistema tradicional. Y sólo se puede saber si el objetivo se ha alcanzado midiendo, mediante un test de aprendizaje, los resultados de uno y otro sistema en diferentes momentos.

Es especialmente importante comprobar si se han alcanzado los resultados, porque el PROHECO propone un cambio radical en el sistema educacional tradicional, lo cual, al chocar con los intereses creados propios de cualquier sistema estable, genera controversia. El PROHECO necesita dar pruebas de su eficacia y eficiencia. La tarea se complica por el hecho de que los niños del PROHECO entran a la escuela con desventajas, por la diferencia de culturas y por el bajo nivel educacional de sus padres. Es necesario aplicar una metodología de evaluación de impacto que demuestre claramente que un resultado igual en ambos sistemas puede representar una ventaja para los niños del PROHECO, si se controla por variables asociadas al hogar del niño.

Prácticas docentes

Cabe preguntarse hasta qué punto los maestros han incorporado en su trabajo de aula los principios modernos de pedagogía, que figuran por lo demás en los compromisos suscritos y se reiteran en los cursos de capacitación. Esto se puede saber por la observación en el aula de una muestra representativa de escuelas. El dato tiene utilidad no sólo como parte de la evaluación general del programa, sino también para retroalimentar y mejorar la capacitación permanente de los maestros del PROHECO. Sin embargo, la evaluación de estos aspectos no es esencial, como sí lo es la de los logros de aprendizaje.

Fortalecimiento del capital social comunitario

Tal como hemos dicho, uno de los principales beneficios del PROHECO queda fuera del ámbito estrictamente educativo: el fortalecimiento del capital social comunitario y la generación de relaciones de coproducción entre el Estado y la sociedad civil. Como hemos visto, este fortalecimiento puede producir, por transferencia de capital social a otros ámbitos, efectos de empoderamiento democrático, de solución pacífica de los conflictos y de aumento de la capacidad de gestión de los recursos comunitarios.

La evaluación de la relación costo/beneficio del PROHECO debe incluir estos efectos positivos indirectos. Hace falta desarrollar mejores instrumentos para la detección y medición del capital social, la sinergia y los beneficios atribuibles a ellos.

v) ¿Expandir la cobertura o consolidar el sistema?

Dada la importancia de lograr efectos sólidos con el PROHECO, se enfrenta la disyuntiva entre expandir la cobertura al mayor número posible de comunidades sin escuela, o dedicar energías y tiempo a la consolidación previa perfeccionamiento del sistema del PROHECO. Desde el punto de vista técnico, es más eficiente difundir un sistema educativo cuyos diversos elementos ya hayan sido refinados y perfeccionados en la práctica piloto durante uno o dos años lectivos. Desde el punto de vista político, sin embargo, es entendible la necesidad de mostrar avances cuantitativos importantes en el corto plazo. Pero el logro de avances inequívocos exige superar la precariedad de la institucionalidad incipiente, característica de cualquier sistema nuevo que necesita afianzarse y perfeccionarse en la práctica.

La precariedad transitoria del PROHECO en este plano depende en parte del bajo nivel general de las escuelas normales y de la formación deficiente que reciben los maestros, todo lo cual obliga a elevar los

estándares curriculares y a mejorar la capacitación y el material didáctico. El sistema del PROHECO se afianzará en la medida en que las actividades en el aula correspondan a las normas mínimas de una educación de calidad.

Por otra parte, particular atención merece el hecho de que los programas como el PROHECO pueden aplicarse de tres modos distintos, a saber: la ejecución puede quedar exclusivamente en manos de personal del programa; o, licitación mediante, en manos de servicios privados; o ser compartida entre el personal del programa y el ministerio del ramo. El PROHECO ha adoptado esta última modalidad, que, como cualquiera de las tres, tiene fortalezas y debilidades. Por ejemplo, es necesario elaborar una estrategia de motivación para que el personal de otras dependencias públicas se entusiasme cuando lo llamen a trabajar por el PROHECO. Como en el caso del maestro, el ánimo es en parte cuestión de incentivos materiales, de vocación, y de rendición de cuentas. ¿Con qué instrumentos se puede contar para motivar a los funcionarios regulares? Por otra parte, si se les pide que hagan un aporte extra de tiempo al servicio del PROHECO, tendrán menos tiempo para cumplir sus funciones normales y se verán en dificultades al rendir cuentas de su desempeño ante sus superiores jerárquicos.

Por ende, sólo se logrará una relación fructífera con otras entidades del ministerio si el trabajo para el PROHECO se incorpora en el programa regular de las otras dependencias. Esto contribuiría también a la realización de un objetivo de largo plazo: la sustentabilidad institucional de las innovaciones y los logros del PROHECO.

vi) Integración del PROHECO en la Secretaría de Educación

Más temprano que tarde, el PROHECO tendrá que dejar de ser un proyecto finito con financiamiento externo para pasar a formar parte del sistema educativo formal de la Secretaría de Educación de Honduras. Aunque ello exigiría que se le asignase una fracción del presupuesto regular, este aspecto no constituiría mayor problema si aumentaran los recursos y si el PROHECO demostrara su mayor eficiencia. Más compleja es la decisión sobre qué estrategia seguir para integrar de modo permanente los aprendizajes de un futuro PROHECO exitoso en el sistema formal, de manera institucionalmente sustentable.

Estación experimental

Una posible forma de integrar el PROHECO es por el efecto de imitación, en virtud del cual sus ventajas serían observadas, apropiadas e internalizadas por otros actores del sistema tradicional. El mecanismo sería similar al de una estación experimental agrícola, en que se prueban

determinadas técnicas nuevas para difundirlas después al resto de la actividad; en el caso del PROHECO, la finalidad sería difundir, por efecto de imitación, una nueva cultura de coproducción de la enseñanza.

¿Programa permanente o cambio integral del sistema?

Existen dos caminos para consolidar institucionalmente a los proyectos experimentales de mejoramiento de la educación. En uno de ellos, la institucionalidad y el personal del proyecto son asimilados como *programa permanente* dentro del ministerio, y siguen así trabajando en las mismas líneas, pero ahora en colaboración más estrecha con las restantes unidades. El otro camino consiste en introducir, una vez que el programa experimental ha demostrado sus bondades, cambios en *todo el sistema* siguiendo el ejemplo del programa exitoso.

Si se escoge la opción de convertir el PROHECO en un programa estable, la creación de capital social en las AECO puede hacerse autosustentable, facilitándose el reclutamiento de nuevos maestros, los cuales ya pueden percibir el apoyo que prestan las comunidades a las nuevas modalidades de enseñanza.

Si los principios de gestión comunitaria se incorporan en el sistema regular, cobra especial importancia la realización de una cuidadosa labor de motivación de los profesores. También en esto puede el PROHECO hacer varios aportes al sistema regular: por ejemplo, la directiva de las AECO puede servir de modelo para la constitución de juntas municipales de escuelas cogestionadas,⁵ además del modelo que representa en general su cultura de trabajo en equipo reforzada por el capital social comunitario.

D. Conclusiones sobre el PROHECO

A juzgar por las experiencias que se han hecho en otros países con programas similares al PROHECO, y a juzgar por las lecciones que ofrecen sus primeros años de vida, parece perfectamente posible, primero, revitalizar y mejorar la educación rural mediante la participación comunitaria en la gestión, y, segundo, empoderar a las comunidades más excluidas socialmente, aportando así a la democracia y a la equidad.

⁵ Como las que hay en las demás naciones centroamericanas.

Sin embargo, para que este potencial se haga efectivo, es necesario que el PROHECO se trace desde ya una estrategia clara, explícita y detallada de mediano y largo plazo. Esta estrategia debería inspirarse en los principios básicos estipulados en su propuesta original; en las experiencias de otros países; en un marco teórico que refleje lo más avanzado en materia de técnicas pedagógicas para la educación básica rural y de participación comunitaria, y, por último, en una reflexión institucional sobre sus opciones fundamentales. Según se desprende de lo que hemos visto hasta ahora, el fortalecimiento y la acumulación de capital social comunitario son decisivos para que la gestión participativa propiciada por el PROHECO y los programas similares de otros países arroje los beneficios esperados.

Capítulo VII

El capital social comunitario campesino y el clientelismo en Chile ¹

En todos los países modernos, el Estado y el sistema político están traspasados por relaciones clientelistas. Es, como dijo Bourdieu (véase el capítulo II), una manifestación, en la esfera pública, de la utilización del capital social individual y grupal para promover los intereses de familias, grupos y clases. Sin embargo, las distintas formas que adoptan el clientelismo y sus dinámicas de desarrollo pueden tener consecuencias muy diferentes para la existencia del capital social comunitario, pues a veces el clientelismo puede contribuir a su acumulación, o puede también derivar en su aplastamiento y destrucción por grupos más poderosos. Una investigación reciente hecha en Chile permite integrar esta pieza final en el rompecabezas del capital social y del desarrollo rural.

El caso chileno no es excepcional ni en lo que se refiere al grado ni a las lógicas del clientelismo. En consecuencia, este capítulo pretende simplemente ilustrar, con un caso concreto, de qué modo el clientelismo influye en América Latina y otras regiones en las posibilidades de acumular capital social comunitario para el desarrollo rural. Para tales efectos, se partirá aquí de una evaluación del estado del capital social campesino en Chile y una caracterización del clientelismo partidario, para

¹ La versión original de este capítulo fue un estudio preparado en el marco del proyecto del Centro de Estudios del Desarrollo (CED), "Construcción de una visión prospectiva y estratégica del desarrollo rural", realizado en Santiago de Chile durante el primer semestre de 2001.

después esbozar una prospectiva de oportunidades de cambio en el patrimonio del capital social campesino y en su aplicación a la superación de la pobreza rural.

A. El capital social campesino en el Chile de hoy

Así como hay distintas opiniones acerca de la vigencia del sistema sociocultural campesino en el Chile actual, también hay diversos pareceres en cuanto a la existencia de capital social en el campo. Estas opiniones, basadas en observaciones superficiales, se agrupan en dos polos: la visión algo romántica de la comunidad rural solidaria y cooperativa, y la contraria, que postula que estas prácticas solidarias fueron ya destruidas por la represión y por la implantación de las políticas neoliberales, que privilegian el mercado y tienen un efecto atomizador sobre las relaciones humanas.

Si bien el capital social puede ser formado intencionalmente por agentes externos (véase el capítulo III), también puede ser destruido, intencionalmente o no, por fuerzas externas, por perturbaciones en los sistemas socioculturales que lo producen, o por cambios en el entorno. Cabe entonces preguntarse cuánto capital social campesino hay en el Chile de hoy.

1. Antecedentes cuantitativos sobre capital social rural en Chile

La información cuantitativa más sólida al respecto proviene del Informe sobre desarrollo humano en el país, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su edición de 1998 y especialmente de 2000. En este último informe se sostiene que el capital social parece estar experimentando una transformación en Chile, por un debilitamiento del asociacionismo y el reemplazo de los vínculos fuertes y duraderos por lazos más tenues, todo ello derivado del predominio creciente de lo individual por sobre lo colectivo (PNUD, 2000, p. 112).

Sin embargo, esta hipótesis se ve rápidamente matizada por los datos estadísticos del propio informe. Por una parte, en cuanto a asociatividad, es decir, a participación en organizaciones de diverso tipo, Chile se ubica en un punto intermedio en una escala internacional, por debajo de algunos países nórdicos y México, pero por encima de Italia, Japón y España (PNUD, 2000, p. 138). Este dato, no obstante, representa el promedio nacional, y no da cuenta de la realidad particular del medio rural, sobre el cual el informe entrega antecedentes que han sorprendido a más de alguno, pues en casi todos los indicadores relativos a los

diferentes tipos de capital social, la población rural de Chile expresa normas y expectativas más fuertes que la urbana.

Por ejemplo, mientras 29% de la población urbana encuestada pertenece a alguna organización, para la población rural la cifra es de 54%, una clara mayoría (véanse los cuadros VII.1 y VII.2). Por su parte, el capital social informal, que clasificamos como individual y grupal (véase el cuadro VII.3), llega a 55% en el campo y a 44.8% en las ciudades (PNUD, 2000, p. 149). A su vez, los jóvenes rurales pertenecen en mayor proporción que los urbanos a grupos y redes informales, pero también a asociaciones formales, como las religiosas y las deportivas.

Cuadro VII.1
CHILE: PERTENENCIA A UNA ORGANIZACIÓN DE CUALQUIER TIPO ^a
(Porcentajes)

	Urbano	Rural	Total
Pertenece	29.4	54.1	33.5
No pertenece	70.6	45.9	66.5

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo humano en Chile 2000: más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago de Chile, 2000.

^a Junta de vecinos, grupo religioso, centro de madres, partido político, club deportivo y otras.

Cuadro VII.2
CHILE: PERTENENCIA A ORGANIZACIONES ^a
(Porcentajes)

	Urbano	Rural		Urbano	Rural
Asociación gremial	5.0	2.8	Grupo ecológico	1.3	
Centro de padres	13.1	18.8	Grupo juvenil	3.8	0.5
Club de interés	4.1	3.1	Grupo religioso	44.2	26.7
Club deportivo	24.9	33.3	Junta de vecinos	22.3	56
Colegio profesional	5.0	2.8	Organización de voluntariado	6.0	1.8
Cooperativa	1.2	9.9	Partido político	6.7	1.5
Grupo cultural	4	3.2	Sindicato	3.2	2.4
Grupo de autoayuda	1.2	0.5	Otros	4.4	3.8
Grupo de mujeres	4.3	4.9			

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo humano en Chile 2000: más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago de Chile, 2000.

^a Los porcentajes se refieren sólo a quienes pertenecen a una organización.

Cuadro VII.3
CHILE: ÍNDICES DE CAPITAL SOCIAL FORMAL E INFORMAL
(Porcentajes)

	Formal	Informal	Diferencia
Urbano	26.8	44.8	18.0
Rural	40.1	55.0	14.9
Total	29.0	46.5	17.5

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo humano en Chile 2000: más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago de Chile, 2000.

El informe de 1998 del PNUD, producido en asociación con el Centro de Estudios Públicos (CEP), aportaba mayores detalles acerca de estas tendencias generales. Cuando se formuló a los entrevistados la siguiente pregunta (referida en el fondo al capital social comunitario): “Suponga que en su barrio o sector se presenta un problema o necesidad que requiere la colaboración de todos los afectados para solucionarlo. En general ¿cree usted que organizar a la gente para enfrentar a este problema sería fácil o difícil?”,

- 45.5% de los encuestados rurales respondieron que sería fácil o muy fácil, contra sólo 33.5% de los urbanos.

En forma similar, cuando les preguntaron sobre las relaciones de reciprocidad: “Si usted se viera enfrentado a un problema importante, de tipo económico, de salud, personal u otro, ¿cuánta confianza tiene en que alguien que no pertenece a su hogar, esto es, amigos, conocidos o familiares que no viven en su hogar, lo ayudará a solucionar el problema?”,

- 50.6% de los entrevistados rurales respondieron que tenían bastante o absoluta confianza en recibir esa ayuda (CEP, 1998).

Estos datos avalan la hipótesis de que en el campo chileno hay más capital social de los diversos tipos y de mayor fuerza que en la ciudad. Sin embargo, es importante recordar que las formas de capital social que pueden aportar a la superación de la pobreza o a la construcción de sociedades civiles más participativas y democráticas, no dependen sólo de las normas profesadas, sino de las conductas sociales concretas, porque la misma persona puede aplicar una norma contraria de acuerdo con su definición subjetiva de una situación.

En este sentido, la pertenencia a organizaciones es indicio de la existencia de capital social asociativo, pero no prueba que las conductas

informales dentro de esas organizaciones sean necesariamente solidarias y cooperativas, porque también podrían ser clientelistas pasivas. No obstante, las respuestas rurales que reflejan expectativas de organizarse para el bien común o para recibir ayuda de la red personal dan cuenta de que existe una apreciable concordancia entre normas formales y prácticas reales.

Estas expectativas son un importante potencial para la formación de capital social conductual en las relaciones sociales reales, pero no prueban que estas prácticas realmente existan. De hecho, cuando la encuesta PNUD/CEP consultó si las personas efectivamente habían recibido ese tipo de ayuda individual durante el último año, las respuestas rurales positivas fueron menos frecuentes que las expectativas en tal sentido, y no muy diferentes de las urbanas (CEP, 1998).

Por otra parte, también hay un contraste entre las expectativas de cooperación y de reciprocidad en la comunidad rural y las expectativas de cambio en la calidad de vida. Así, como se indica en el cuadro VII.4, las expectativas de la población rural chilena en este plano son notablemente más pesimistas que las de la población urbana.

Cuadro VII.4
CHILE: EXPECTATIVAS SOBRE LA CALIDAD DE VIDA ^a
(Porcentajes)

	Urbano	Rural
Va a mejorar	58.3	45.5
Va a seguir igual	26.0	32.1
Va a empeorar	11.4	15.5
NS-NR ^b	4.3	6.9

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo humano en Chile 2000: más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago de Chile, 2000.

^a Se consultaba a los *encuestados* cómo iba a ser su vida en los próximos años.

^b NS-NR: No sabe, no responde.

Este relativo pesimismo es una proyección realista de la experiencia reciente de los encuestados: el informe del PNUD deja en claro que el ingreso medio personal autónomo de la población rural se había estancado o bajado levemente en el período 1990-1998, lo que indica que este sector había quedado al margen de los beneficios recibidos por la población urbana en general.

Sin embargo, ello no contradice la existencia de fuertes recursos de capital social en la sociedad rural. El capital social no es una varita mágica

cuya formación y fortalecimiento puedan por sí solos terminar con la actual situación de pobreza y de exclusión del campesinado. Tiene que combinarse y complementarse con otras formas de capital —humano, físico, financiero— para contribuir a los procesos de desarrollo. Y, en el plano de la sociedad civil, que se cruza constantemente con el plano del sistema económico, el capital social requiere apoyo e intervención externa para que su aporte potencial se haga realidad y contribuya efectivamente a un desarrollo rural más democrático.

2. Sobre las formas y dinámicas del capital social rural en Chile

Una vez confirmado el hecho de que el capital social está presente con cierta fuerza en el plano abstracto de los sistemas de valores, normas y expectativas vigentes en el medio rural, y confirmado que hay un alto grado de participación en asociaciones y organizaciones formales y en grupos informales, quedan aún algunas preguntas pendientes sobre la fuerza del capital social rural en Chile en lo concerniente a relaciones sociales de reciprocidad y cooperación, capaces de producir bienes sociales y de elevar la calidad de vida de la mayoría de los habitantes rurales.

No es fácil responder esta pregunta por medio de encuestas cuantitativas. Es preferible en este caso una metodología cualitativa, en que el investigador es el instrumento de recopilación, selección y análisis de la información. Es posible dar rigor científico a este procedimiento y elaborar modelos cada vez más sofisticados —aunque se trate de cuestiones teóricas nuevas— mediante la recopilación frecuente de datos cualitativos y la formulación de nuevas hipótesis para guiar nuevas preguntas en terreno.

Cabe indicar aquí que recientemente se llevó a cabo, en esta perspectiva, un estudio antropológico sobre el capital social en los sistemas socioculturales de seis comunidades campesinas de la IV, VI y IX Región de Chile. El estudio, que duró un año y medio, se realizó merced a un convenio entre el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y la CEPAL.²

Ahora bien, contrariamente a la idea generalizada de que las formas tradicionales de capital social están en vías de desaparición, un hallazgo definitivo de esta investigación fue que estas formas siguen vigentes, por lo menos en las comunidades estudiadas. En el cuadro VII.5

² La investigación siguió durante 2001 y 2002 gracias a la Fundación Ford.

Cuadro VII.5
CAPITAL SOCIAL CAMPESINO EN SEIS COMUNIDADES CHILENAS

Capital social	Trelque, IV Región	Algodones, IV Región	La Cruz, VI Región	Rincón de La Cruz, VI Región	Huilipán, IX Región	Nahuelco, IX Región
Precusores (materia prima)	Memoria histórica: concreción de la compra colectiva de fundo 1970's	Memoria histórica: de un origen común muy antiguo de la Comunidad Agrícola	Familias Líderes Tradición religiosa	Aislamiento, marginación	Ascendencia Etnicidad Memoria histórica de lonkos, Centro Cultural	Ascendencia, Etnicidad, Memoria histórica de lonkos, fundación de reducción y toma de fundo
Individual (relaciones diádicas, redes interperso- nales de reciprocidad)	Compadrazgo entre pares	Compadrazgo entre pares	Compadrazgo	Puntos de venta, compadres, Matrimonio	- Mediería - Ayuda mutua entre compadres	- Socios en esquila, comida, ritual refuerza la amistad entre compadres; matrimonio
Grupal (círculos de confianza, equipos, facciones)	- Cooperación grupal para cultivos temporales, Mantenimiento de vertientes - Cooperación grupal para la comercialización (hortalizas, trigo, etc.)	- Cooperación grupal en la Asociación Productiva - Actividades deportivas (fútbol) - Organizaciones para fiestas religiosas	- Novenas - Grupos de trabajo - Fútbol Refuerzos: mingacos, fiestas, bautizos	Comercio grupal Cantos populares Grupos de telares, mingacos, fiestas	Patrilinajes principales Evangélicos Centros culturales - Comité de pequeños agricultores - Comercio de ovejas	Sublinajes de Tropanes grandes y Tropanes chicos - Evangélicos (3 grupos) - Fútbol

(Continúa)

Cuadro VII.5 (conclusión)

Capital social	Trelque, IV Región	Algodones, IV Región	La Cruz, VI Región	Rincón de La Cruz, VI Región	Huilipán, IX Región	Nahuelco, IX Región
Comunitario (sistema social, instituciones de autogestión, toma de decisiones, control social, resolución de conflictos)	<ul style="list-style-type: none"> - Sociedad Agrícola e Industrial - Junta de vecinos - Club deportivo Trelque - Agrupación de jóvenes - Mingacos de liebres - Fiestas religiosas - Bailes (juntar fondos) 	<ul style="list-style-type: none"> - Comunidad agrícola - Junta de vecinos - Centro de apoderados (mayoritariamente mujeres) - Participación en fiestas religiosas - Bailes (juntar fondos) 	<ul style="list-style-type: none"> - Junta de vecinos, capilla - Ayuda contra robo de animales - Fiestas religiosas - Capilla 	<ul style="list-style-type: none"> Junta de vecinos Juego de 'Chancho' Caza de zorros 	<ul style="list-style-type: none"> Mingaco Comunidad Indígena - Junta de vecinos Conflicto: rivalidades familiares, diferencias políticas 	<ul style="list-style-type: none"> - Lonkos, nguillatún - Comité apícola - Junta vecinos - Comunidad indígena - Comidas inaugurar obras
Externo (puentes y escaleras)	<ul style="list-style-type: none"> - Con Gobierno municipal (escalera) - Comité de Desarrollo Local (CDL) (puente) 	<ul style="list-style-type: none"> - Comité de Desarrollo Local (CDL) municipal, con lazos de parentesco intercomunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> Asociaciones comunales (puentes) 	<ul style="list-style-type: none"> Asociaciones de Olivos, Paltas, Cítricos (puentes) 	<ul style="list-style-type: none"> Asociación de Comunidades Mapuches Comité de Desarrollo Local (CDL) (puentes) 	<ul style="list-style-type: none"> Contactos con personeros de la cabecera (escalera) Asociación de Comunidades Mapuches (puente, escalera)

Fuente: Elaborado por el autor y asociados sobre la base de la investigación.

se ofrecen algunos ejemplos de las formas específicas que adopta el capital social campesino en Chile, según la tipología esbozada en el capítulo I. En el cuadro se puede ver que este activo da muestras de gran variedad y ubicuidad, aunque no se encontraron muchos indicios de que hubiese crecido en la primera década de democracia de los noventa. Algunas modalidades de capital social campesino estaban siendo apoyadas por el sector estatal, pero en muchos casos no recibía ayuda alguna, por lo cual era poco visible o estaba casi sumergido (*subsidente*: Salazar, 1998). En el capítulo VIII se examinarán las posibles causas de este estancamiento del capital social campesino y de su distanciamiento con el Estado.

3. Encuentro entre el capital social campesino y diferentes estilos estatales

En los análisis sobre capital social campesino suele descuidarse la dimensión representada por los elementos de poder, que Wolf incorpora en la definición misma del concepto de campesinado. Los efectos benéficos del capital social son a veces intensificados y a veces inhibidos por las diferencias de poder existentes en las comunidades campesinas, especialmente cuando un vecino más rico se diferencia de los demás y ejerce relaciones de poder tácito sobre éstos, constituyéndose en la cabeza de una facción (Bahamondes, 2001). Aunque estos líderes suelen ser elegidos para puestos directivos locales y reciben el apoyo voluntario de los habitantes, a veces aprovechan su situación para dominar a sus coterráneos y, eventualmente, explotarlos.

En el nivel extracomunitario, el capital social de puente suele verse comprometido por las relaciones simbióticas de poder establecidas entre estas cabezas de facción y las prácticas de clientelismo político:³ por ejemplo, un grupo retribuye con votos los favores concedidos por el líder. Estas prácticas pueden contribuir al bienestar del grupo, pero de todos modos no aportan nada al fortalecimiento de la democracia.

Las diversas formas de clientelismo constituyen un continuo, que, según los casos, pueden obstaculizar o complementar el desarrollo del capital social campesino (véase el recuadro II.1). Este aspecto parece crucial.

³ El clientelismo se basa en las múltiples relaciones entre un “patrón” y sus numerosos “clientes”. Una buena metáfora para definir el clientelismo es la del santo que es patrono de una comunidad o grupo: el santo concede a sus fieles los favores que le han solicitado en momentos de apremio o para llevar a cabo determinada empresa; éstos le retribuyen el favor con votos, rezos, velas y promesas de rendirle culto. Si la capacidad de conceder favores del santo parece perder eficacia, pierde también fieles y seguidores.

para entender las dinámicas del capital social rural en Chile y los resultados del encuentro entre el campesino y el agente estatal, en la interfaz entre los dos sistemas en que están uno y otro. Los efectos descritos en el recuadro II.1 van de izquierda a derecha, desde 1, el efecto más negativo para la formación de capital social campesino —su destrucción intencional—, a 2 y a 3, este último de ‘semiclientelismo’ donde se abre la posibilidad de iniciar su acumulación. En 4 encontramos el fomento activo del capital social, y en 5 una relación sinérgica de mayor equilibrio entre el Estado y las organizaciones productivas y sociales. Estos aspectos se volverán a analizar más adelante.

B. El capital social campesino chileno en una visión prospectiva

En este libro se entenderá por prospectiva la construcción de escenarios⁴ de futuro con un enfoque sistémico, basada en la observación reciente de una amplia gama de variables pertinentes. En el presente caso, el enfoque prospectivo se limita a las variables pertinentes al capital social, dentro del subsistema sociocultural de las comunidades campesinas y de su entorno territorial inmediato.⁵ Sin embargo, por diversos motivos, hay que hacer por lo menos alguna referencia a los organismos estatales en un estudio prospectivo del capital social campesino, pues ello es imprescindible para caracterizar la coyuntura presente —la línea de base de todo ejercicio prospectivo— y para definir el horizonte temporal de un ejercicio de esta índole.

1. Dinámicas del sistema sociocultural campesino actual: punto de partida para una prospectiva del capital social campesino

Para hacer un estudio prospectivo del capital social campesino actual es necesario explicar en forma más detallada las consecuencias de la información resumida en el cuadro VII.5. Por ejemplo, la presencia de una memoria social (precursor) fue el punto de partida en las entrevistas grupales referidas a experiencias organizativas pasadas. En las entrevistas se preguntaba cómo habían vencido en el pasado los padres de los encuestados —y algunos de estos mismos— los obstáculos que dificultaban la cooperación, y habían alcanzado así objetivos comunitarios importantes. Una vez respondida esa pregunta, los entrevistados

⁴ A su vez, escenario se entiende aquí en el sentido del vocablo inglés *scenario*, en el sentido de un guión o libreto dinámico de causas, interacciones y efectos posibles.

⁵ El autor agradece las orientaciones de Andrés Suárez con respecto a la prospectiva.

dijeron que podían aplicar las mismas fórmulas para enfrentar las dificultades actuales.

El hecho de que en el cuadro VII.5 las formas individuales de capital social, esto es, las relaciones de reciprocidad de los contratos diádicos, figuren en algunas regiones como compadrazgo y en otras como mediería no significa que sean radicalmente diferentes. Las mismas personas vinculadas voluntariamente por el parentesco ritual que es el compadrazgo, a veces son también medieros de siembra o socios en la tenencia de animales. A la vez, este vínculo fuerte está asociado a la constitución de *grupos* de gran confianza mutua, cuyos integrantes pueden trabajar en equipo, solicitar crédito, invertir o comerciar juntos, lo que significa que las formas individuales y grupales de capital social pueden reforzarse mutuamente.

El punto fundamental es que las comunidades campesinas son sistemas totales (Mauss, 1990), en el sentido de que no hay una división tajante entre instituciones económicas, religiosas, sociales y políticas, porque todos estos ámbitos están penetrados por las relaciones múltiples que se dan entre las mismas personas (véase el capítulo I).

Todas las formas de capital social tienen una dimensión psicosocial, asociada a la satisfacción de necesidades emocionales de afecto, aceptación, seguridad y pertenencia. Estos componentes afectivos existen simultáneamente con las motivaciones que expresan los intereses particulares de las personas. Son el cemento que da fuerza a las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación, las cuales son a su vez la base de las diversas formas específicas de capital social. Los componentes afectivos se relacionan en forma compleja con el valor instrumental del capital social, para aumentar la posibilidad de alcanzar en conjunto objetivos económicos y de poder político.

El mingaco, por ejemplo, es una forma institucional del capital social campesino chileno que puede ser grupal o comunitaria. Tiene el propósito, ostensiblemente económico, de movilizar fuerza de trabajo para cosechas y labores similares, no en el mercado laboral, sino según los principios culturales de la ayuda recíproca múltiple y difusa. Es discutible si organizar un mingaco resulta más barato o eficiente que contratar jornaleros para igual propósito, a causa de la necesidad de invitar individualmente a cada uno de los trabajadores, de tolerar un trabajo lento o poco cuidadoso y de preparar una gran comida con abundante vino, y finalmente, a causa de la obligación de retribuir con trabajo, en el futuro, a muchos de los invitados.

Es evidente que el mingaco sobrevive con tanta fuerza —se encontró en varias de las comunidades estudiadas, aunque inicialmente se decía que había desaparecido— por motivos extraeconómicos. Parte de su importancia tiene que ver con el ambiente de fiesta en que se desarrolla y con los gestos de cooperación que se dan en él: todos trabajan voluntariamente y se les agradece con una buena comida⁶ que termina en una fiesta con cantos y guitarras. Con esta expresión de afecto, aprecio y de pertenencia al grupo o comunidad, se refuerzan la confianza y la solidaridad. Algunos entrevistados comentaron que en épocas de cosecha o de esquila había demasiados mingacos casi simultáneos. Cuando se les preguntó por qué no rechazaban algunas invitaciones, hubo una reacción escandalizada, en el sentido de “eso no se hace”. La imposibilidad normativa de rechazar la invitación a un mingaco, y el ambiente de fiesta con que termina, sirven para resolver conflictos interpersonales que, de persistir, dañarían el tejido informal de las instituciones comunitarias. Las personas trabajan y comen juntas en un mingaco aunque estén peleadas, y muchas veces hasta arreglan sus desavenencias.

Sin embargo, éste y otros tipos de capital social campesino siguen dinámicas distintas que a veces interfieren entre sí. Por ejemplo, se encontraron casos en que una facción con mucho capital grupal conseguía el control de una Junta de Vecinos y gracias a ello podía canalizar los beneficios comunitarios hacia sus propios miembros, en detrimento de los miembros de los grupos rivales.

Finalmente, las formas comunitarias de cooperación pueden tener proyecciones positivas en el ámbito de las relaciones económicas o cívicas a nivel del sistema microrregional.⁷ Los aprendizajes sociales de liderazgo y control social obtenidos en el nivel comunitario pueden ser reproducidos merced a la cooperación reiterada entre los integrantes de una asociación comunal o regional.⁸ Y a la inversa, cuando una o más

⁶ Las comidas que convocan a personas de diversos hogares tienen un poderoso contenido ritual, pues con ellas se reafirman vínculos emocionales que van desde el nivel interpersonal hasta el nivel comunitario más amplio, como ocurre con las grandes comidas comunitarias en las fiestas en honor del santo patrono local.

⁷ Nótese que el sistema social inmediatamente más amplio en que está inserta la comunidad campesina no es la sociedad rural, sino generalmente la comuna, vista como un sistema microrregional en que el casco urbano cumple funciones de control, en cuanto centro comercial vinculado a su entorno rural, y en cuanto centro administrativo que canaliza y gestiona gran parte de los recursos del Estado hacia las comunidades y facciones políticas del sector rural.

⁸ Hay mucha más interacción de la que suele percibirse entre los líderes comunitarios en los territorios rurales amplios. Desde las fiestas religiosas hasta las ligas regionales de fútbol, las carreras de caballos o galgos, los torneos de tejuela, la caza de zorros en los cerros intercomunitarios y otros, son instancias en que se conversa sobre problemas comunes y se afianzan los lazos de amistad, la confianza intercomunitaria, y el prestigio regional de los líderes sabios.

facciones locales conciertan acuerdos con el clientelismo, pueden copar instituciones como los Comités de Desarrollo Local (CDL), lo que les permite canalizar recursos guiándose más por las lealtades que por las necesidades o los méritos de un proyecto.

2. La interfaz entre el sistema del capital social campesino y los agentes del Estado

De estos estudios cualitativos se desprende que si bien en Chile hay abundante capital social campesino, no está creciendo en forma muy dinámica. A pesar del contexto democrático, se echa de menos un círculo virtuoso o una sinergia en el modo en que la intervención estatal se vincula a estas formas propias del capital social comunitario y grupal. Para decirlo más crudamente, se nota la presencia frecuente de formas dependientes y pasivas de clientelismo, afortunadamente ya no de tipo autoritario, sino tecnocrático, burocrático, personalista o partidista. Hay también, afortunadamente, relaciones semiclientelistas que son más favorables para la posible emergencia, formación y acumulación de capital social comunitario.

Cierto es que varios organismos estatales han introducido cambios formales que propician el fortalecimiento del capital social, como las estrategias que ha aplicado últimamente el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), o los programas lanzados por el INDAP para capacitar a los jóvenes o fortalecer las organizaciones productivas frente a los proveedores externos de servicios. Sin embargo, tal como anotó Putnam (1993a) en su estudio sobre las reformas de descentralización en Italia, los clientelismos tradicionales y las relaciones informales de faccionalismo y dirigismo (en este caso, campesino) pueden apoderarse de las innovaciones formales para adaptarlas a las relaciones de poder establecidas. En estas condiciones, el apoyo material del Estado se transmite no como una inversión de capital productivo o de capital social, sino como un reparto de favores conforme a la clásica lógica clientelista.

Aunque los organismos estatales hacen esfuerzos por promover la asociatividad productiva, muchos de estos intentos parten del supuesto de que los campesinos de esa zona en particular son individualistas, conflictivos o carentes de cultura organizativa. Al pasar por alto la importancia de los lazos afectivos, el carácter intangible del capital social campesino y las diferentes formas y lógicas que exhibe, estas intervenciones, por bien intencionadas que sean, se dejan guiar por estos prejuicios para llegar fácilmente a la conclusión de que el agente estatal tiene que dirigir, tomar las decisiones y hacerlo todo en lo referente a gestión asociativa, la cual finalmente queda en el papel.

En la interfaz entre el sistema formal estatal y el sistema sociocultural donde reside el capital social campesino suele darse, con gran frecuencia, un desencuentro similar, relativo esta vez al modo de entender la mediería, la cancelación del crédito productivo o las subvenciones estatales. La mediería *entre* campesinos es una relación que se establece cuando una persona recluta a otra para hacer un trabajo en su predio, para repartirse después el producto. Así, ambos aceptan compartir el riesgo del cultivo, de la crianza o del mercado, lo cual equivale a reconocer la fiabilidad del socio en cuanto a que desplegará todos los esfuerzos posibles para que el negocio común resulte. Todo ello es expresión de aprecio y confianza en el otro, de reconocimiento de su dignidad y fiabilidad.

En cuanto al crédito, cabe reconocer que hay entre los campesinos una elevada tasa de morosidad, gran parte de la cual es atribuible, a juicio nuestro, al hecho que el campesino siente que ha establecido un vínculo personal de amistad y confianza con el agente estatal que le ha facilitado el préstamo. No obstante, el campesino es el que carga con todo el riesgo del crédito, aun cuando el éxito del emprendimiento depende también de que el agente cumpla una serie de compromisos. Estos préstamos tienden a convertirse en el otro tipo de mediería, el que se da con el forastero, el 'rico', con el cual hay un débil capital social de escalera y hacia quien el incumplimiento es legítimo en el contexto campesino.

En el caso de la subvención o el bono entregado por un agente externo —e incluso en el caso de proyectos productivos en que hay un entendimiento tácito de que no se cobrará el crédito—, falta en el agente externo ese gesto de aprecio y de reconocimiento de la dignidad de la persona a la cual se propone ser socio. Mientras en el caso de una relación diádica duradera se está expresando la seguridad de que el otro tiene el honor y el medio para retribuir la ayuda, en el caso de las subvenciones, que son vistas como una ayuda asistencialista, se subraya más que nada la inviabilidad económica del beneficiario y su poca confiabilidad como posible sujeto de crédito. Por eso un campesino dijo a la directiva de un organismo estatal: *nos ofenden con sus regalos*. Y lo dijo no porque fueran regalos, sino porque el agente estatal no parecía esperar que el receptor fuera capaz de retribuirlos en el futuro, ni mostraba disposición personal a asociarse con él.

3. Visión prospectiva de las nuevas variables contextuales

Fox (1996) sostiene que el fortalecimiento del capital social y su ampliación desde la comunidad local a lo comunal y lo regional sólo pueden ocurrir con rapidez cuando se presentan coyunturas favorables en los organismos del gobierno central. Cuando estas últimas se combinan con la presencia de agentes locales decididos a luchar por cambiar las relaciones entre el campesinado y otros sectores sociales, se abre la posibilidad de formar rápidamente capital social campesino en los niveles comunitario y microrregional (véase el capítulo III).

El gobierno elegido en Chile a principios del 2000 mostró desde el comienzo intenciones de hacer reformas democráticas, que entre otros efectos fortalecerían el capital social de la sociedad en general. El presidente y los partidos que lo apoyaban propusieron con urgencia creciente el fortalecimiento de la sociedad civil. Implícita, y a veces explícitamente, ello suponía reducir el poder de las máquinas electorales clientelistas que habían penetrado en algunos organismos estatales nacionales y comunales.

Este contexto ofrecía la ocasión para llevar adelante una reforma orientada a construir y activar en forma acelerada el capital social campesino y, por esa vía, a fortalecer a los actores sociales autónomos de la sociedad civil rural en contra de las modalidades más paralizantes del clientelismo.

Había también otros factores promisorios en los planos del conocimiento, de los liderazgos y de las comunicaciones. Lo primero se refiere a los conocimientos acumulados en torno al concepto de capital social. Su aplicación como marco de análisis a los esfuerzos de desarrollo desplegados en las décadas pre-dictadura permite entender la causa de los aciertos y de los muchos fracasos de diversas experiencias concretas. Otras formas de conocimiento, más prácticas que conceptuales, han surgido en torno a los mecanismos que se deben utilizar para integrar elementos de participación en los programas de desarrollo rural local y regional. Entre estas formas destacan las metodologías de capacitación en liderazgo y gestión organizacional, y las de capacitación comunitaria para elegir buenos líderes y fiscalizarlos.

En segundo lugar, había en las comunidades rurales cierta abundancia de líderes potenciales, es decir, gente que tenía el nivel educacional adecuado y había adquirido las capacidades mencionadas en el punto anterior. Muchos eran jóvenes que no habían estado nunca mezclados con el clientelismo, lo cual ayuda a explicar que en muchos casos los cambios formales en las reglas del juego destinados a otorgar poder a las organizaciones de base —como los introducidos en los

programas de desarrollo comunitario del FOSIS—, después de haber sido aprovechados inicialmente por facciones clientelistas, sirvieron para que dos o tres años más tarde las bases se deshicieran de los antiguos dirigentes cooptados y eligieran líderes que respondieran ante ellas.

En tercer lugar, la cobertura de las comunicaciones terrestres, telefónicas e informáticas se ha expandido en todas las zonas rurales de Chile, facilitando la ampliación de redes. La movilidad de los líderes e incluso de los miembros de base de las organizaciones les ha permitido intercambiar experiencias, participar en cursos de capacitación y formar vínculos de amistad y alianza con gente que vive en lugares lejanos, lo cual es un eslabón decisivo para la densificación del tejido de actores sociales de base.

Diversas instituciones internacionales de desarrollo, como el FIDA y la GTZ, e incluso algunas ONG originalmente asistencialistas como la Cooperativa de Auxilio y Socorro Estadounidense a Cualquier Parte del Mundo (CARE), han comenzado a aprovechar estas variables emergentes y dinámicas, ahora mejor comprendidas. Parece urgente estudiar el resultado de las actividades de estos organismos en el medio rural, para ver cuál es su aporte al debate conceptual sobre el capital social rural.

En síntesis, la revisión que acabamos de hacer de la situación del capital social en el campo chileno, de las variables emergentes en el escenario nacional y de los hechos más promisorios, permite dibujar un panorama posible de creciente formación de capital social campesino.

4. El futuro del capital social comunitario campesino y del clientelismo en Chile

Como hemos visto, en las comunidades rurales de Chile hay una gran variedad de formas específicas de capital social. Aquí postulamos, sin embargo, que las dinámicas predominantes en la interfaz entre los organismos estatales y los sistemas socioculturales campesinos han hecho en general pocos aportes a la formación de capital social rural. Con todo, hay también indicios de una democratización paulatina de la sociedad rural chilena a nivel del territorio municipal o comunal (Durstón y Duhart, 2000), democratización que probablemente se ahondará en el futuro. De ese modo, si las organizaciones campesinas consiguen mantener la dinámica virtuosa de acumulación y de ampliación territorial del capital social colectivo, cabe esperar, entonces, que tendrán mayor influencia política en el sistema microrregional (véase el capítulo III) y podrán constituirse en actores sociales de peso como organizaciones de segundo nivel.

En una visión prospectiva, hay variables emergentes que en conjunto abren la posibilidad de que en el futuro se produzca una relación sinérgica entre la acción estatal y el capital social campesino en Chile. Para que esa posibilidad se materialice, se requiere un cambio estratégico, que supone modificar la relación que se da entre los agentes externos y la comunidad campesina, y que supone, además, la disposición de intervenir para contrarrestar las formas más dañinas de clientelismo a nivel local y comunal, y de fortalecer las organizaciones de representación campesina en su rol de actores sociales dentro de la sociedad civil chilena.

En este sentido, es interesante considerar algunas de las propuestas de estrategia de desarrollo organizacional del INDAP, discutida internamente y analizada en conjunto con diversas organizaciones campesinas a lo largo del año 2000. Estas propuestas abarcaban fondos concursables para fortalecer las capacidades de gestión y de representación de las organizaciones, para la fiscalización social de las organizaciones campesinas y para perfeccionar las capacidades directivas y los liderazgos en las organizaciones campesinas.

Una propuesta clave era un sistema de financiamiento de la estructura organizacional, desde las bases hacia los niveles directivos, que consistiría en entregar un bono a los usuarios de INDAP, con la intención de que podrían elegir libremente a que organización lo entregarían. El bono se dividiría en dos partes: la primera endosable a una organización de carácter nacional; la segunda endosable a una organización de carácter regional. Los bonos sólo serían cobrables por las organizaciones secundarias y terciarias. En el momento de hacer efectivos los bonos, los recursos se entregarían contra la presentación de un plan de trabajo y sus respectivos informes de avance.

Los instrumentos descritos concuerdan con la visión prospectiva y estratégica sobre el capital social rural en Chile desarrollada en las páginas precedentes. De hecho, antes de elaborar estos instrumentos en 2001, los especialistas del INDAP hicieron un análisis de la situación basado en el enfoque del capital social. Por esas mismas fechas se inició en el INDAP un debate sobre el futuro del instituto, en el cual siguen como asignaturas pendientes el empoderamiento efectivo de las organizaciones campesinas y el desafío que representa el clientelismo partidario para el trabajo del instituto. Para cumplir esta doble tarea, parece necesario otorgar mayor atención a los elementos novedosos de las dinámicas del capital social campesino en sus diversas manifestaciones y de su evolución en interacción con los organismos externos, pues de esta observación pueden salir conclusiones indispensables para cualquier estrategia de superación real de la pobreza y de la exclusión rurales en Chile.

Capítulo VIII

Conclusiones: el potencial y los desafíos del capital social comunitario campesino

En este libro se han hecho diversas reflexiones acerca del potencial del capital social para la gestión del desarrollo rural. En el capítulo I se definió el capital social en términos de relaciones sociales e instituciones con contenidos de confianza, ayuda recíproca y cooperación. Aunque consideramos que el capital social puede contribuir al logro de efectos positivos, sabemos que es sólo uno de los muchos factores que son necesarios para ello y que su presencia no garantiza la consecución de tales objetivos.

Hay más de una forma de capital social. En la tipología propuesta al final del capítulo I distinguimos tres formas principales: la individual, que reside principalmente en redes interpersonales que van de persona a persona; la grupal, donde emerge la posibilidad de trabajar en equipo, y la comunitaria, que reside en instituciones sociales más complejas. Sin embargo, la proyección en el espacio geográfico (capital social de puente) y en el eje vertical del espacio social (capital social de escalera) genera otras permutaciones de las formas básicas locales.

El capital social comunitario es la forma que ha recibido mayor atención en este libro, porque es la que más potencial encierra y que mejores resultados concretos ha dado en las relaciones con organismos externos. Las instituciones complejas del capital social comunitario sirven de marco regulador del capital social individual; por otra parte, el capital social comunitario puede debilitarse o robustecerse

—por retroalimentación—, como resultado de las acciones de instancias y programas públicos, tal como hemos visto en casi todos los capítulos, pero especialmente en el III, V y VII.

El capital social comunitario es construible, como se dijo especialmente en el capítulo III, y lo es en torno a desafíos específicos, como se vio en los capítulos V y VI. Por ende, estos casos indican que el marco teórico del capital social puede servir para enriquecer una política pública de empoderamiento de las comunidades campesinas excluidas y más pobres. Una política de empoderamiento debe promover la `minería´ y la `arqueología´ del capital social. La minería involucra la búsqueda de yacimientos de precursores que todavía no han llegado a ser capital social propiamente tal. La arqueología, en cambio, implica la búsqueda (como la que se presenta en el capítulo III) de capital social sumergido —y conservado— en la memoria histórica de los grupos, esto es, de capital social que existió en el pasado pero fue debilitado por rivalidades internas o reprimido por fuerzas externas.

El que las instituciones comunitarias del capital social puedan realizar o no su potencial de ser el factor necesario para superar la pobreza (capítulo III); para garantizar un desarrollo cultural local y ecológicamente sustentable (capítulo IV); para mejorar la calidad de la educación (capítulos V y VI), y para fortalecer a los actores sociales débiles (capítulos III y VII), depende en gran medida del papel que desempeñe el Estado frente a las formas propias del capital social comunitario: ese potencial se hará realidad si el Estado lo robustece mediante la sinergia y la coproducción de institucionalidad; se apagará, por el contrario, si lo subsume en relaciones clientelistas de carácter autoritario y paternalista.

A veces las propias comunidades desarrollan capacidades de autogestión y de participación política, sin mayor apoyo externo. Sin embargo, el desarrollo de la triple función de los agentes externos, de provisión de las metodologías disponibles en este campo, de trabajo sinérgico de coproducción en contacto con la comunidad, y de protección durante la fase de constitución de un actor social nuevo en el escenario regional, es esencial para que el capital social campesino crezca con rapidez y seguridad.

Veremos a continuación las líneas estratégicas de aplicación del enfoque del capital social en políticas, programas y proyectos de desarrollo rural.

El paradigma del capital social y la extensa discusión en la literatura del desarrollo encajan muy bien en dos enfoques estratégicos surgidos en los últimos años: las políticas, programas y proyectos basados

en la incorporación intensiva de *conocimientos* de punta; y aquellos que se basan menos en las debilidades que en las *fortalezas* y capacidades latentes de las comunidades pobres. Por ende, es lógico que una estrategia de fortalecimiento del capital social rural parta del conocimiento del cuerpo teórico resumido aquí y de las formas propias de capital social que existen o han existido en la población objetivo.

Por lo demás, esta búsqueda de las formas vigentes, así como la arqueología del capital social en la memoria colectiva, pueden llevarse a cabo con la participación progresiva de los miembros de la comunidad. Es decir, el enfoque del capital social es complementario del enfoque conocido como investigación-acción. El entusiasmo por descubrir las fortalezas propias lleva rápidamente a la comunidad a un nuevo sentido de propositividad, que poco tiene que ver con los diagnósticos participativos usuales, que suelen consistir simplemente en la confirmación de las demandas a ser satisfechas mediante donaciones de carácter clientelista.

Al final del análisis general de la relación entre capital social y política pública (capítulo II), se identificaron los tres grandes requisitos necesarios para incorporar el concepto de capital social en las políticas de superación de la pobreza rural: apoyo a la *formación* de capital social comunitario campesino; empoderamiento de los *actores sociales* rurales débiles; y fomento del *vínculo* afectivo entre el agente individual y la comunidad atendida. En los cinco capítulos siguientes se hizo un análisis más profundo y concreto de estos requisitos. Estamos en condiciones, en consecuencia, de sacar conclusiones al respecto. Empezaremos con el último punto, relativo al vínculo, por ser el primero que, desde el punto de vista estratégico, se puede llevar a la práctica.

A. Potenciar el vínculo socioemocional entre el agente y la población atendida

Como hemos visto, determinadas manifestaciones de capital social, asociadas a la intervención del Estado, pueden incluso desempeñar un papel en la reproducción de la exclusión y de la pobreza en el campo. Ello se debe, en parte, a que los agentes estatales mantienen relaciones tecnocráticas y paternalistas con la comunidad campesina. En un sistema estatal donde el cumplimiento de las órdenes superiores es el principal requisito para ser evaluado positivamente, y donde los agentes estatales rinden cuentas sólo ante sus jefes y no ante los beneficiarios, es comprensible que prevalezca una visión de los pobres rurales como seres carentes de capacidades. Si, según la lógica tecnocrática, los campesinos

no tienen capacidad de autogestión, corresponde entonces al agente tomar las decisiones por ellos, aunque en el papel se diga lo contrario.

El discurso tecnocrático es a su vez funcional al clientelismo político, ya que el nombramiento de los especialistas y las decisiones sobre la gestión no siempre resultan de la aplicación de criterios estrictamente técnicos, sino muchas veces de intereses clientelistas, lo cual se manifiesta, por ejemplo, en el hecho de entregar beneficios en vez de crear capacidades, o de preferir el impacto publicitario inmediato por sobre la ejecución de proyectos constructivos de institucionalidad, en plazos más largos.

Para atacar este problema, algunos programas que atienden a las comunidades campesinas en América Latina han introducido, como hemos visto, reglas que las habilitan formalmente frente a los funcionarios. Las reformas de los servicios sociales públicos que apuntan a otorgar mayor satisfacción al cliente, aunque valiosas por sí mismas, pasan por alto el hecho, ampliamente analizado por las investigaciones organizacionales, de que las mejoras buscadas en el desempeño funcionario también requieren un amplio contexto de relaciones de confianza (Tendler, 1997).

Así, en los capítulos V y VI se muestra cómo, en los programas de gestión comunitaria de las escuelas rurales de varios países centroamericanos, la comunidad que es integrada a la cogestión de la escuela se siente reconocida y toma conciencia de que es capaz de participar en la gestión de los recursos. Con ello, el maestro y la comunidad aprenden a trabajar en equipo. En un caso tras otro, las relaciones entre maestro y comunidad trascienden la lógica de exigencia formal de rendición de cuentas, para adoptar la forma de un trabajo en equipo en que ambas partes están emocionalmente interesadas en el resultado.

Del estudio comparativo desarrollado en este libro se desprende, entre otras cosas, que si se logra establecer un clima socioemocional de confianza y afecto entre el agente externo y la comunidad campesina, estas dinámicas positivas se pueden dar en una gran variedad de contextos de reglas y lógicas. Incluso la exigencia que pesa sobre el funcionario de rendir cuentas ante los usuarios lleva rápidamente a un trabajo en equipo, porque combina la interacción cercana con el diálogo retroalimentado y la producción de mejores resultados, todo lo cual refuerza el vínculo entre ellos.

El sentimiento de que pueden confiar en el agente y la disposición socioemocional de trabajar con él, constituyen el primer paso en la construcción o reconstrucción intencional del capital social de la

comunidad campesina. Los funcionarios de gobierno más exitosos en esta tarea son precisamente aquellos que mayor aprecio y reconocimiento reciben de la comunidad campesina en que trabajan. Esto ocurre, según se vio en los casos analizados, cuando se combinan la concientización de los agentes —en el sentido de que saben que están participando en una misión de justicia social—; la organización de su trabajo, que exige una inmersión constante en la vida de la comunidad campesina, y el reconocimiento explícito de la comunidad de su aprecio por los servicios del agente (Tendler, 1997).

B. Fomento de la acumulación de capital social comunitario

Quienes no creen que la potenciación del capital social colectivo sirva para superar la pobreza dudan fundamentalmente de que las organizaciones participativas creadas intencionalmente —por ejemplo, los distritos de riego— sean realmente más eficientes que la gestión de arriba hacia abajo. La formación intencional de capital social supone casi siempre una combinación de desarrollo de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. No obstante, la frecuente preexistencia de relaciones asimétricas de capital social de ‘escalera’ de tipo clientelista (que se opone al aumento del control por parte de los más pobres) obliga a empezar el trabajo de formación desde un nivel mínimo: el de pequeños grupos de hogares.

La formación intencional de capital social colectivo supone cuatro grandes procesos:

- i) expandir el radio de confianza mediante la iteración de las prácticas de cooperación;
- ii) hacer más complejo el sistema comunitario; y
- iii) hacer investigación-acción para el empoderamiento.

Los conflictos de origen interno y externo suelen desatar ciclos negativos de reducción del *radio de confianza* (Fukuyama, 2001) entre pequeños grupos de parientes; sin embargo, con la capacitación para trabajar en equipo, haciendo hincapié en la repetición de experiencias prácticas (capítulo III), es posible muchas veces invertir esta dinámica y fomentar la acumulación de confianza y cooperación comunitaria. A partir de ello se desarrollan capacidades más específicas, como son la sanción social para evitar la presencia de aprovechadores y de dirigentes autocráticos, o la gestión de los recursos comunes. En este sentido se dice que la organización comunitaria *se vuelve más compleja*, proceso de

especialización institucional que le otorga mayor control sobre el medio y reduce la incertidumbre. La *investigación-acción* forma parte de este proceso, ya que desarrolla capacidades de diagnóstico y planificación estratégica en la comunidad.

La teoría del capital social obliga a integrar una visión del *sistema sociocultural específico de cada comunidad* en el modelo del mundo campesino manejado por el organismo externo. Los activos colectivos de capital social, así como su manipulación por grupos e individuos interesados en perpetuar sus privilegios, se manifiestan en un sistema sociocultural con especificidades locales.

Estos aspectos influyen fuertemente en el resultado de aquellos programas que pretenden ser técnicos pero pasan por alto las variables sistémicas socioculturales. Al fortalecer en la práctica la confianza y los vínculos, la institucionalidad informal es reforzada y no subyugada o subsumida por la institucionalidad formal: es reforzada por normas y por satisfactores emocionales individuales y colectivos. Incluso el obstáculo representado por la existencia de facciones internas puede ser parcialmente allanado por medio de diversos expedientes, como la competencia normada entre las facciones, o la proposición de metas comunes de mayor alcance, que exigen cooperación intergrupal y la supervisión de su ejercicio.

Es en la gestión de los recursos colectivos —naturales o de otra índole— donde quedan más claramente demostradas las ventajas de la autogestión asociativa. Ésta es la base de la propuesta de autogestión ambiental del capítulo IV. Los principios generales para la máxima eficiencia del capital social en la gestión de los recursos colectivos y en la reproducción de su institucionalidad informal subrayan la importancia de desarrollar una capacidad de gestión autónoma: reglas claras sobre derechos, límites y exclusiones; autonomía local para cambiar las reglas y adaptarlas a las condiciones locales; sanciones graduadas y solución local de los conflictos, tal como se analizó en el capítulo III.

Al tornarse más complejo el sistema sociocultural de la comunidad, no sólo mejora su capacidad de gestionar sus propios recursos, sino que el propio sistema se fortalece como actor social que puede interactuar con el sistema más amplio, como veremos a continuación.

C. Intervenir el sistema sociopolítico microrregional

La superación de la pobreza rural pasa por la sociedad civil. La mayoría de los programas de superación de la pobreza ven la solución en propuestas técnicas y económicas, que en el mejor de los casos preparan a

los pobres para competir en los mercados. Sin embargo, es un hecho que los sectores más favorecidos tienden a utilizar *su* propio capital social para excluir a los pobres del control de los recursos, con lo cual los pobres quedan insertos en relaciones asimétricas de dependencia. Esto implica que, para superar la pobreza, es necesario aumentar el control colectivo de estos sobre las relaciones que mantienen con otros sectores sociales.

La formación de capital social colectivo y la creación de vínculos socioemocionales entre agente y comunidad campesina no son más que un comienzo, las bases para una necesaria incursión posterior en el plano político municipal y regional. El organismo externo que aplica conceptos de capital social a la superación de la pobreza tiene aquí otro papel que cumplir, quizá el más importante de los tres: se trata de fortalecer la capacidad de llegar a consensos internos y la capacidad de proponer y negociar. Este papel implica además incubar a actores sociales embrionarios y servir de apoyo de urgencia en momentos en que la organización está en medio de una crisis externa o interna.

La emergencia de actores sociales campesinos con capital social produce un *shock* positivo en el sistema sociopolítico microrregional. Gatilla una fase de transición rápida, tal como vimos en el caso guatemalteco (Capítulo IV), hacia un nuevo estado del sistema, más democrático y más equitativo en la distribución, en un proceso de empoderamiento de actores sociales antes excluidos.

La descentralización no significa empoderamiento para los pobres si, como suele suceder, hay jefes locales mucho más poderosos que ellos. Por eso, algunos programas de desarrollo han aumentado el control de los pobres sobre los recursos externos (Sen, 1997) de la manera descrita aquí, como parte de una descentralización. Dado que el empoderamiento no es un proceso neutral, sino que cambia las relaciones de poder, es natural que provoque conflictos, los cuales no son necesariamente dañinos y pueden incluso catalizar y acelerar el proceso de empoderamiento.

Todos los gobiernos del mundo están penetrados por el clientelismo político. El clientelismo no es, ciertamente, un tema tabú entre los politólogos ni entre los políticos, pero sí parece serlo en los programas de superación de la pobreza rural, que pretenden mantenerse libres de politización, a la vez que ellos y las comunidades campesinas que atienden están siempre inmersos en densas redes de clientelismo de un signo u otro. En muchos casos, el paso decisivo para la formación del capital social campesino es la conquista por la mayoría, unida en asociaciones intercomunitarias, de espacios más amplios en la institucionalidad pública, en el mundo real del clientelismo.

Se requiere, entonces, el empoderamiento de las comunidades campesinas y de sus asociaciones como actores sociales en el sistema político microrregional (del territorio municipal), para renegociar las relaciones de receptividad pasiva que caracterizan al actor campesino en el clientelismo paternalista. Dada la mala distribución en la sociedad y en el Estado del capital social y de otros activos, se llega a una aporía ya clásica: ¿cómo es posible que el Estado desempeñe un papel clave para cambiar un sistema que se reproduce y del cual el Estado mismo forma parte?

Si dejamos de pensar en el Estado como expresión de la hegemonía total de un sector de la sociedad, y si dejamos de pensar que hay un solo clientelismo político, la respuesta deja de ser esquiva. En ciertas coyunturas hay facciones en el Estado que propician los cambios mediante nuevas alianzas o mediante la elección de partidos que tienen una ideología más democrática. En estas coyunturas, algunos de los poderes que hay en el seno del Estado pueden ayudar a fortalecer a actores sociales que han sido desarticulados por la represión o cooptados por el clientelismo. Como vimos en el capítulo II, hay formas nefastas y formas más beneficiosas de clientelismo: el clientelismo autoritario está en un extremo de este continuo, pero el semiclientelismo favorece la democratización.

Siguiendo una estrategia de avances sucesivos en el poder de las organizaciones de los pobres en su interacción con los actores dominantes, se puede llegar por etapas a la deseada sinergia. En el semiclientelismo, las comunidades y organizaciones campesinas reciben apoyo de los partidos políticos para acumular capital social y lograr posteriormente la capacidad de hacer sus propias proposiciones en el escenario microrregional. Reciben apoyo del exterior para su fortalecimiento como actores sociales, en lo que es una visión ampliada y más dinámica del papel del agente externo. Fortalecer muchas pequeñas comunidades puede ser un primer paso para generar actores sociales más poderosos y posibilitar alianzas microrregionales en apoyo a movimientos progresistas.

En resumen, de los programas de superación de la pobreza aplicados en la región se puede desprender una enseñanza decisiva: es posible formar capital social y nutrir relaciones sinérgicas entre agente y comunidad campesina pobre, siempre y cuando se actúe también en el entorno municipal y microrregional en que estas comunidades están inmersas. La transformación acelerada de las estrategias en la etapa de transición, y la modificación sistémica que ello produce, hacen posible

que se desarrollen rápidamente formas positivas del capital social de puente y escalera. Este punto se examinó en detalle en los capítulos III y VII.

Del análisis desarrollado a lo largo de este libro, se concluye que movilizar el capital social para superar la pobreza campesina es más difícil de lo que pensaban algunos analistas que no veían que éste también suele ser movilizado para dominar y excluir. También es más difícil de lo que esperaban aquellos funcionarios que soñaban con una lista de indicadores que permitiera seleccionar comunidades campesinas cuya alta dotación de capital social garantizara el éxito de sus programas. Ahora deben enfrentar el hecho de que algunos de los principales obstáculos para la acumulación de capital social campesino están dentro de sus propias instituciones, en la jerarquía tecnocrática que desanima la vocación de servicio y en el clientelismo que premia la pasividad de las comunidades campesinas. El análisis desarrollado a lo largo de este libro nos ha llevado a la conclusión de que varias experiencias de la región apuntan en la dirección de fomentar los vínculos entre el agente estatal y la comunidad campesina, y, al mismo tiempo, a la conclusión de que es preciso intervenir en los sistemas sociopolíticos, como tareas esenciales para facilitar la acumulación de capital social campesino comunitario.

No obstante, apoyar la formación de capital social comunitario es, de todos modos y en otros dos sentidos, más fácil de lo que se pensaba: primero, los conceptos de complejidad, de bienes socioemocionales y de formación de capital social como una forma de lucha, permiten enriquecer el capital social de las comunidades campesinas, lo cual aumenta a la vez su resiliencia y su capacidad colectiva de emprender proyectos. Segundo, como hemos visto, los soportes normativos y otros precursores del capital social están presentes en muchas comunidades campesinas. Estos hallazgos, en conjunto, hacen difícil mantener la ficción de que los miembros de esas comunidades son incapaces de trabajar en forma organizada. Por ende, se presentan claramente la oportunidad y el desafío de aplicar estrategias como las propuestas aquí para fomentar la formación de capital social campesino y, con ello, avanzar en la superación de la pobreza y la exclusión.

Bibliografía

- Arboleda, Jairo (1995), "Participación de la sociedad civil en la Escuela Nueva colombiana", ponencia presentada en el Seminario internacional sobre administración descentralizada y autonomía escolar: el rol de la comunidad en la gestión educativa (Santiago de Chile, 13 al 15 de noviembre de 1995), Santiago de Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CIDE/UNESCO).
- Arrow, Kenneth (1994), "Beyond general equilibrium", *Complexity: Metaphors, Models and Reality*, George Cowan y otros (comps.), Santa Fe, Nuevo México, Santa Fe Institute/Addison-Wesley.
- Axelrod, Robert (1997), *The Complexity of Cooperation: Agent-based Models of Competition and Collaboration*, Princeton, Princeton University Press.
- Bahamondes, Miguel (2001), "Evaluación y fortalecimiento del capital social en comunidades campesinas", documento preparado para el proyecto INDAP/CEPAL (CHI/99/S122) sobre pobreza rural, Santiago de Chile, enero.
- Banco Mundial (1997), "Guatemala: Basic Education Reform Project", Informe N° 16534 GU, Washington, D.C.
- (1994), "El Salvador Community Education Strategy: Decentralized School Management", Informe N° 13502, Washington, D.C.
- Banfield, Edward (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, Nueva York, Free Press.
- Barth, Fredrik (1976), *Los grupos étnicos y sus fronteras*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Bascuñán, Eduardo y John Durston (1997), "Globalización, tratados comerciales y autodesarrollo indígena en América Latina", serie Políticas sociales, N° 14 (LC/L.996/Add.1), vol. 2, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Beattie, John (1966), *Other Cultures: Aims, Methods and Achievements in Social Anthropology*, Londres, Routledge.
- Bello, Álvaro (1997), "Un territorio más: consideraciones en torno a la identidad mapuche en la ciudad", documento presentado a la segunda Reunión de Antropología del Mercosur, Piriápolis.
- Boisier, Sergio (1998), El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico (LC/IP/L.167), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Bourdieu, P. (1985), "The forms of capital", *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, J. Richardson (comp.), Nueva York, Greenwood.
- Calvo, Gilberto (1986), "Community Early Childhood Development Projects: an Alternative Strategy for the Poor", tesis doctoral, Nueva York, Teachers College, Universidad de Columbia.
- CEP (Centro de Estudios Públicos) (1998), "Estudio nacional de opinión pública, junio-julio 1997. Tema especial: seguridad humana" CEP-PNUD, N° 6, Santiago de Chile, abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1999), *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.
- Cerda, Ana María, Verónica Edwards y María Victoria Gómez (1995), "Algunos aspectos de las prácticas de trabajo y socialización en establecimientos de enseñanza media, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar", Pascual Gerstenfeld y otros (comps.), serie Políticas sociales, N° 9 (LC/L.924), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CIEN (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales) (1999), *Análisis del impacto de la autogestión: la experiencia del PRONADE*, CIEN, Guatemala y PREAL, Santiago de Chile.
- Coase, Ronald (1937), "The nature of the firm", *Economics*, N° 4, New Series.
- Coleman, James (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge Massachusetts, Belknap Press.
- Comer, James P. (1988), "Educating poor minority children", *Scientific American*, vol. 259, N° 5.
- CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) (s/f), "Áreas de Desarrollo Indígena: análisis jurídico y concordancias", Santiago de Chile.
- Coombs, Philip (comp.) (1980), *Meeting the Basic Needs of the Rural Poor: the Integrated Community-based Approach*, Nueva York, Pergamon Press.
- Cowan, G. y otros (1994), *Complexity: Metaphors, Models, and Reality*, Santa Fe, Nuevo México, Santa Fe Institute.
- De Mello, Guiomar Namó y Rose Neubauer Da Silva (1992), *Selección competitiva de directores de escuela: estudio de caso de innovación educativa en Brasil*, São Paulo, Fundación de Desarrollo Administrativo/Instituto de Economía del Sector Público (FUNDAP/IESP).
- Durlauf, Steven (1997), "What Should Policymakers Know About Economic Complexity?", Working Paper, Santa Fe, Nuevo México, Santa Fe Institute.

- Durston, John (2000), *¿Qué es el capital social comunitario?*, serie Políticas Sociales, N° 38 (LC/L.1400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.38.
- (1999), “Construyendo capital social comunitario”, *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre.
- (1997a), Sustentabilidad cultural y autodesarrollo indígena (LC/R.1707), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1997b), “La participación comunitaria en la gestión de la escuela rural”, *Educación, eficiencia y equidad: una difícil convivencia*, Ernesto Cohen (comp.), serie Políticas Sociales, N° 42 (LC/L.1432-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.106.
- (1996), “Aportes de la antropología aplicada al desarrollo campesino”, *Revista de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1943-P), Santiago de Chile, diciembre.
- (1992), “Una mirada al Proyecto Zacapa-Chiquimula desde la perspectiva de las ciencias sociales, Informe de Misión”, Nueva York, Oficina de Servicios para Proyectos/Programa de Desarrollo Rural para Pequeños Productores en Zacapa y Chiquimula (OSP/PROZACHI).
- (1988), “Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido”, *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Durston, John y otros (2000), “El capital social campesino y los programas de superación de la pobreza rural en Chile”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espinoza, Vicente (1998), “Redes sociales en el manejo de situaciones de crisis familiar”, ponencia presentada en el Simposio sobre capital social del Tercer Congreso Chileno de Antropología (Temuco, 9 al 13 de noviembre de 1998).
- Evans, Peter (1996), “Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy”, *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Ezpeleta, Justa (1995), “Participación social ¿en qué escuela?: una reflexión a propósito del PARE y los sectores de extrema pobreza”, ponencia presentada en el Seminario internacional sobre administración descentralizada y autonomía escolar: el rol de la comunidad en la gestión educativa, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CIDE/UNESCO), noviembre.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2000), “Conferencia Electrónica sobre Asociaciones de Pequeños Grupos de Campesinos” (<http://www.fao.org/Regional/LAmerica/foro/pages/con1.htm>).
- (1998), “E-mail Conference on Small Farmer Group Associations” (<http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/SUSTDEV/PPdirect/PPfo0001.htm>).
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (1998), *PROZACHI: la historia de un proyecto para el desarrollo de pequeños productores en Zacapa y Chiquimula*, Roma, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)/Ministerio de Agricultura y Ganadería de Guatemala.
- Finnan, Christine y otros (comps.) (1996), *Accelerated Schools in Action: Lessons from the Field*, Thousand Oaks, California, Corwin Press.

- Firth, R. (1961), *Elements of Social Organization*, tercera edición, Boston, Massachusetts, Beacon Press.
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (1993), *Descripción cualitativa de procesos sociales: el área de Quetzaltepeque*, Ciudad de Guatemala.
- Foster, G. (1961), "The dyadic contract: a model for the social structure of a Mexican peasant village", *American Anthropologist*, vol. 63, Washington, D.C.
- Fox, Jonathan (1996), "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Frigolet, Dorcas, Miguel Díaz y Victor Shcuffeneger (1999), Documento de trabajo: Seminario Áreas de Desarrollo Indígena: una tarea necesaria, Ministerio de Planificación y Cooperación/Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (MIDEPLAN/CONADI).
- Fukuyama, F. (2000), "Social Capital and Civil Society", IMF Working Paper, N° 74, Washington, D.C., Instituto del FMI, abril.
- Gabinete Especial de la Reconstrucción de Honduras (1999), *Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación Nacional*, Tegucigalpa y Estocolmo.
- Galeano, L. y M. Yore (1994), *Poder local y campesinos*, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- Gerstenfeldt, Pascual (1995), "El impacto de la inequidad socioeconómica en los logros educacionales", *Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar*, serie Políticas sociales, N° 9 (LC/L.924), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Granovetter, Mark (1985), "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, vol. 91, N° 3, noviembre.
- Guatemala, Ministerio de Educación (1996), *Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo: lineamientos generales 1996-2000*, Ciudad de Guatemala, mayo.
- Hall, Edward (1976), *The Silent Language*, Greenwood.
- Harris, John y Paolo de Renzio (1997), "Missing link or analytically missing: the concept of social capital. An introductory bibliographic essay", *Journal of International Development*, vol. 9, N° 7.
- Lacroix, R. (1985), "Integrated Rural Development in Latin America", World Bank Staff Working Paper, N° 716, Washington, D.C.
- Levin, H.M. y Pilar Soler (1995), "From Remediation to Acceleration: A U.S. Experience", ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el rol de la comunidad en la gestión educativa, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CIDE/UNESCO), noviembre.
- Lipset, Seymour Martin y Gabriel Salman Lenz (2001), "Corrupción, cultura y mercado", *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Rolando Franco (coord.), México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- Lockheed, Marlaine y otros (1991), *Improving Primary Education in Developing Countries*, Nueva York, Banco Mundial/Oxford University Press.

- Lomnitz, Larissa (1998), "Redes sociales en el ámbito urbano de América Latina", ponencia presentada en el simposio sobre Capital Social del Tercer Congreso Chileno de Antropología (Temuco, 9 al 13 de noviembre de 1998).
- Loury, G.C. (1981), "Intergenerational transfers and the distribution of earnings", *Econométrica*, vol. 49.
- Mauss, Marcel (1990), *The Gift: The Form and Reason for Exchange in Archaic Societies*, Nueva York, Norton.
- Mayer, Adrian (1966), "The significance of quasi-groups in the study of complex societies", *The Social Anthropology of Complex Societies*, M. Banton (comp.), Londres, Tavistock.
- Metz, B. (1998), "Without nation, without community: The growth of Maya nationalism among Chortís of eastern Guatemala", *Journal of Anthropological Research*, vol. 54, N° 3.
- Meza, Darlyn (1995), "Programa educación con participación de la comunidad, Educo", presentado en el Seminario Internacional sobre Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el Rol de la Comunidad en la Gestión Educativa, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CIDE/UNESCO), noviembre.
- Mitchell, C.D. (comp.) (1968), *A Dictionary of Sociology*, Londres, Routledge and Keegan Paul.
- Narayan, Deepa (1999), *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (1999), "Principios de diseño y amenazas a las organizaciones sustentables que administran recursos comunes", ponencia presentada en la Conferencia Electrónica de FIDAMÉRICA.
- ___ (1996), "Crossing the great divide: coproduction, synergy and development", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Pérez, Juan Pablo (1999), *Mejor cercanos que lejanos*, San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000), *Desarrollo humano en Chile 2000: más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago de Chile.
- Portes, Alejandro (1998), "Social capital: its origins and applications in modern sociology", *Annual Review of Sociology*, vol. 24, N° 1.
- Portes, Alejandro y J. Sensenbrenner (1993), "Embeddedness and immigration: notes on the social determinants of economic action", *American Journal of Sociology*, vol. 98, N° 6.
- Portes, Alejandro y Patricia Landolt (1996), "The downside of social capital", *The American Prospect*, vol. 7, N° 26.
- Presidencia de la República/Secretaría de Educación (1998), *Proyecto Hondureño de Educación (PROHECO): propuesta de anteproyecto*, Tegucigalpa, julio.
- PROHECO (Programa Hondureño de Educación Comunitaria) (1999), *Orientaciones técnico-administrativas para el trabajo de las AECO*, Tegucigalpa.
- PRONADE (Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo) (1999), *Manual de Capacitación de los COEDUCAs*, Ciudad de Guatemala.

- ___ (1997), Seminario de Directores Departamentales (Xela, 24 y 25 de noviembre de 1997), Ministerio de Educación, Ciudad de Guatemala.
- PROZACHI 2 (1998), *Proyecto de Desarrollo Rural para Pequeños Productores en Zacapa y Chiquimula (Fase II)*, Ciudad de Guatemala, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (PNUD/MAGA).
- ___ (1995), *Planificación participativa*, Chiquimula, Guatemala.
- Putnam, Robert (1996), "The strange disappearance of civic America", *The American Prospect*, N° 24.
- ___ (1995), "Bowling alone: America's declining social capital", *Journal of Democracy*, N° 6.
- ___ (1993a), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- ___ (1993b), "The prosperous community: social capital and public life", *The American Prospect*, vol. 13.
- Putzel, James (1997), "Accounting for the dark side of social capital: reading Robert Putnam on democracy", *Journal of International Development*, vol. 9, N° 7.
- Robison, L. y M. Siles (2001), "A Social Capital Paradigm for Poverty Reduction: The MSU Position", documento preparado para la Conferencia Internacional "Toward a New Paradigm: Social Capital and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean", Michigan State University, inédito.
- Salazar, Gabriel (1998), "De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable". Propositiones, N° 28, *Sociedad Civil, Participación y Ciudadanía Emergente*, Santiago de Chile, SUR Ediciones.
- Sen, Gita (1997), "Empowerment as an Approach to Poverty", Background Paper to Human Development Report, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Solari, Aldo (1994), "La desigualdad educativa: problemas y políticas", serie Políticas sociales, N° 4 (LC/L.851), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Staples, Lee (1990), "Powerful ideas about empowerment", *Administration in Social Work*, vol. 14, N° 2.
- Swidler, A. (1986), "Culture in action: symbols and strategies", *American Sociological Review*, vol. 51, N° 2, Asociación Estadounidense de Sociología.
- Tendler, Judith (1997), *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Johns Hopkins Press.
- Toledo Llancaqueo, Víctor (1996), "Todas las aguas, el subsuelo, las riberas, las tierras" (<http://www.xs4all.nl/~rehue/art/>).
- Wilson, David Sloan (1997), "Human groups as units of selection", *Science*, vol. 276.
- Wolf, Eric R. (1966), *Peasants*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, NJ.
- Woolcock, Michael (1998), "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, vol. 27, N° 2.