

Quinta parte

## **El capital social en el mundo rural**



## Capítulo XIII

# Entre el ideario y la realidad: capital social y desarrollo agrícola, algunos apuntes para la reflexión

Martine Dirven\*

### Introducción y énfasis de este artículo<sup>1</sup>

*Hay una tensión persistente en las ciencias sociales entre las teorías que construimos y la evidencia que compilamos sobre la interacción humana en el mundo que nos rodea, North (1993, p. 23)*

Los profesionales del área de desarrollo económico y social han llegado a la conclusión de que un enfoque meramente economicista tiene limitaciones

---

\* Economista, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, mdirven@eclac.cl.

<sup>1</sup> Estos apuntes fueron escritos a solicitud de John Durston, en vista de la preparación de la Mesa rural de la Conferencia sobre capital social, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Universidad Estatal de Michigan, en Santiago de Chile, septiembre de 2001. Él me pidió investigar experiencias y escritos previos que, de alguna manera, estaban relacionados con capital social y desarrollo agrícola y rural (por ello, las muchas autorreferencias). Al hacerlo, me di cuenta que entre el dicho “capital social” y los hechos ¡hay bastante trecho! De allí el título de estos apuntes.

Quisiera agradecer a José Ignacio Porras, Laura Ortiz, Liliana Villanueva, Fernando Rello y Pedro Tejo por sus comentarios a una versión anterior.

serias para explicar las sendas de desarrollo y los éxitos o fracasos de las políticas que se aplicaron en el contexto de la ideología neoliberal dominante, en que los mercados debían jugar el papel preponderante en la asignación de recursos. La relevancia en ello de las relaciones sociales condujo al reconocimiento de la existencia de un “capital social” y a dar énfasis al potencial organizativo que presentan las personas, las comunidades y las asociaciones productivas y gremiales (Bahamondes, 2001; Porras, 2000a).

Los grupos hasta entonces esencialmente excluidos de la toma de decisiones del gobierno, empiezan a ser considerados uno de los pilares en la resolución de sus propios problemas, apoyándose en y fortaleciendo sus sistemas de relaciones socioculturales y vínculos externos —es decir, el capital social. De este modo, se comienza a hablar del “empoderamiento” (o potenciamiento) de los actores sociales frente al mercado y el Estado.

La acción colectiva y las preferencias de los empresarios han sufrido fuertes cambios con la liberalización, la desregulación y la privatización de los mercados agropecuarios en la región. El resultado es la paulatina desactivación de los antiguos mecanismos corporativistas de intermediación de intereses y la emergencia de nuevos arreglos institucionales con mayor capacidad para incentivar el desempeño positivo y sostenible de los mercados del sector (Porras, 2000a).

Existe la idea en América Latina de que quizás éste sea el continente por excelencia donde se expresa la solidaridad, la ayuda mutua, la preocupación y la compasión por el otro. Este fenómeno estaría arraigado en las culturas prehispanas con sus sistemas comunitarios (aunque de lejos, no igualitarios), como los *ayllus* en la cultura andina, por ejemplo, y en la religión católica con su visión de ayuda al prójimo y, en especial, a los pobres y relegados de la sociedad.<sup>2</sup> Esta visión de sí misma se plasma en la literatura, en el ideario popular y en muchos textos analíticos, entre otros, relativos a la cultura campesina. No obstante, este mismo ideario popular también comprende ejemplos de una visión menos positiva, como lo ilustra Lewis.

«Resulta interesante comprobar que algo de esta ambivalencia en la apreciación de los pobres se refleja en los refranes y en la literatura. Algunos consideran a los pobres virtuosos, justos, serenos, independientes, honestos, seguros, bondadosos,

---

<sup>2</sup> Putnam (1993, p. 176) sin embargo observa que, en Italia por lo menos, los con menor sentido cívico son los católicos más devotos y lo explica por la relación negativa que existiría entre la participación en una organización jerárquica y un “buen gobierno” (democrático), mientras que la participación activa en una organización horizontal conduciría a un “buen gobierno” (aunque Putnam también presenta contraargumentos de otros autores en los párrafos siguientes).

simples y felices mientras que otros los ven malos, maliciosos, violentos, sórdidos y criminales» (Óscar Lewis, introducción a «Los hijos de Sánchez», citado por Lewald, 1973).

Por ahora, son pocos los trabajos que tratan de tender un puente entre la mera enumeración de la palabra “capital social” y los tratados más teóricos. Esta falencia se hace sentir especialmente en lo que se refiere a los aspectos productivos en pos del desarrollo agrícola y rural. A tal punto que Serageldin (1998),<sup>3</sup> después de una revisión de casos, llega a la conclusión de que mientras existe consenso en que el capital social es relevante para el desarrollo, no hay acuerdo entre los investigadores y prácticos acerca de los modos particulares en que él aporta al desarrollo y cómo puede ser operacionalizado y estudiado empíricamente. Ayudar a la construcción del puente es precisamente el propósito de estas “notas para la reflexión”.

El mensaje del documento es simple: entre el ideario (utópico) y la realidad existe una brecha considerable. Desafortunadamente, por ahora, muchas políticas y proyectos se han apoyado más en el ideario que en la realidad y ... con los resultados esperables. Miraremos desapasionadamente los resultados de estudios de caso en la región y la opinión de algunos analistas sobre la solidez del tejido social, las relaciones de confianza, la capacidad de emprender acciones conjuntas, sobre todo en cuanto a las relaciones que debieran ayudar en el desarrollo agrícola. En especial, examinaremos las relaciones entre el campesinado y los extensionistas agropecuarios; el empresariado agrícola y sus gremios; los agricultores y las agroempresas; los distintos agentes que participan en complejos productivos; así como la (ex)temporalidad del traspaso de las decisiones de gestión y del patrimonio en el seno familiar. En estos apuntes hemos recurrido a pocos autores, pero de diversas disciplinas, que generalmente suelen desarrollarse en paralelo, sin hacer análisis interdisciplinarios.

---

<sup>3</sup> Serageldin (1998) (citado en Kliksberg, 2000).

## A. El capital social y sus eslabonamientos

*El transcurrir de la historia no siempre es eficiente en el sentido de eliminar prácticas sociales que impiden el progreso y las irracionalidades colectivas. Esta inercia ... es la respuesta racional de individuos respondiendo al contexto social que les fue legado por la historia, la que refuerza las patologías sociales, Putnam, 1993, p. 179.*

En particular, algunos opinan que

“... los latinoamericanos fueron maldecidos con el centralismo autoritario, familiarismo y clientelismo que heredaron de la España Medieval”, North.<sup>4</sup>

Mientras que otros sostienen que

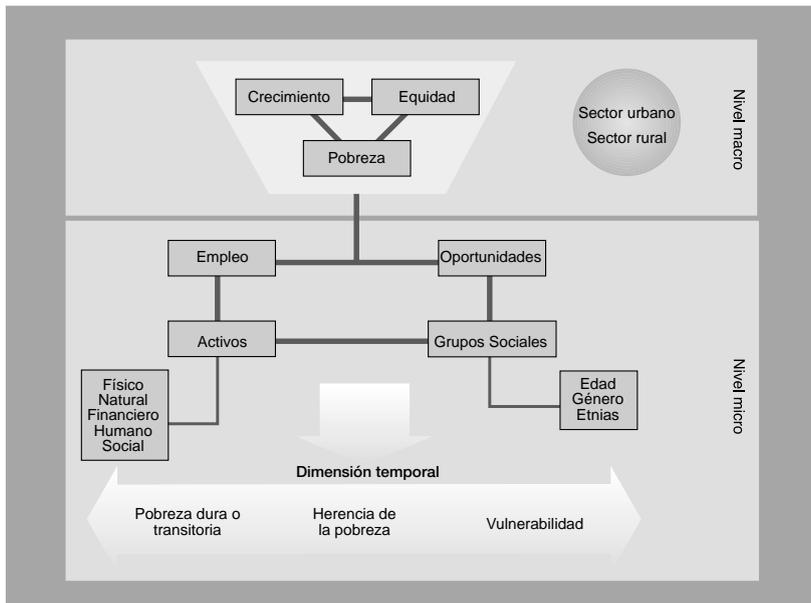
“La cultura no es un programa rígido, sino una acumulación de repertorios alternativos y hasta contradictorios en constante retroalimentación y redefinición”, John Durston, 2001.

Existe literatura reciente que trata de acuñar el término “capital social” con mayor precisión (Morgan, 2000, Portes, 2000, Durston, 2000 y 2001), se pregunta si es lícito utilizar el término “capital” y se empeña en dilucidar las diferencias entre los conceptos introducidos por Bourdieu, por una parte y Putnam, por otra. A su vez, en la literatura y la práctica en torno de los proyectos de desarrollo, el término “capital social” es utilizado de manera más bien difusa al lado de los factores de producción y activos tradicionales (véase el diagrama XIII.1). Una vez enumerado, sin embargo, pocas veces se vuelve a él.

---

<sup>4</sup> Douglas North, (1993), citado en Putnam, 1993, p. 179.

Diagrama XIII.1



Fuente: Claus Köbrich y Martine Dirven, "Pobreza rural: un desafío de múltiples dimensiones", Proyecto Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) "Estrategias para la superación de la pobreza", 2001.

Existe también una discusión con respecto a si los distintos activos son intercambiables entre sí, si son más bien complementarios, si se requiere de un mínimo de cada cual para que se puedan potenciar, entre otros puntos de vista.

A partir de la definición del término "capital social", que parece ser la más aceptada hoy en día, iremos viendo dónde y cómo este capital social se vincula al desarrollo agrícola y rural actual. Consideraremos entonces el capital social como las actitudes de confianza y las conductas de reciprocidad y cooperación dentro de una comunidad específica (Durston, 2001), así como la habilidad de la persona o del grupo para obtener recursos y emprender acciones mancomunadas con el fin de reducir costos de transacción por la vía de la asociación, la administración conjunta, la compra o venta en común, el uso compartido de bienes, la obtención y difusión de información, la reivindicación, y otras, mediante sus lazos o redes sociales. Además, compartimos con Kliksberg (2000, p. 8 y 13) que el capital social y la cultura

están intrínsecamente relacionados, que las personas, las familias y los grupos son capital social y cultural por esencia y portadores (o no) de actitudes de cooperación, valores, tradiciones y visiones de la realidad que forman parte de su identidad misma. A nuestro modo de ver, las redes y actitudes de confianza se construyen a partir de este “capital social” y cultural, así como del carácter de la persona. Finalmente, se vuelven parte de él y, a veces, la fortaleza de los lazos y de la confianza mutua construida pueden hacer abstracción del “capital” inicial.

Se han identificado cuatro formas básicas de capital social: el individual, el grupal, el comunitario y el externo. El capital social individual se refiere al conjunto de relaciones que “teje” una persona con otros individuos, fundado de preferencia en relaciones de reciprocidad y generalmente basadas en parentesco, identidad o familiaridad y que las personas pueden activar para su beneficio individual. Estas redes también pueden ser verticales y de carácter clientelístico. En el plano económico, estas redes pueden lograr “economías de transacción” por sobre la participación individual y anónima de un mercado. El capital social grupal es el que aparece entre grupos relativamente estables y de alta confianza y cooperación, en los que se combinan lazos horizontales de reciprocidad con lazos verticales, generalmente entre un líder local y un grupo que lo apoya. Algunos jefes de hogar, especialmente los de más edad y mayor patrimonio, lideran grupos (o cuasi grupos) relativamente estables y cerrados de algunos de los parientes y vecinos que los rodean. Estos grupos sirven para acumular tanto bienestar material como prestigio para el líder e, indirectamente, para sus demás integrantes. El alto grado de confianza, su carácter competitivo (con otros grupos e individuos) y el número reducido de integrantes hacen de estos grupos buenas bases para el trabajo en equipos y los emprendimientos productivos. El capital social comunitario alude a las instituciones socioculturales que se ha dado un colectivo. El capital social externo concierne a las conexiones de una persona o de la comunidad con personas o grupos fuera del propio grupo y que tienen otra (mejor) dotación de activos. Es considerado como un poderoso mecanismo para contribuir al éxito de los programas de superación de la pobreza que, además, ayuda a la cohesión social, un elemento crítico para la estabilidad social y el bienestar económico a más largo plazo. A su vez, el empoderamiento es un proceso selectivo consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales. El criterio central es transformar en actores a sectores sociales excluidos y nivelar hacia arriba a actores débiles (Bahamondes, 2001 y Durston, 2000).

En general, se puede postular que los ejemplos exitosos de desarrollo alentados por capital social han sido precedidos por prolongados y únicos procesos que requirieron una evolución de años o décadas.

Nayaran (1999) enfatiza que todas las sociedades están conformadas por grupos sociales más que por individuos y que estos grupos determinan las actitudes, creencias, identidades y valores, así como el acceso a recursos y oportunidades y, en última instancia, al poder. En vista de que la mayoría de las sociedades no son homogéneas, los grupos (étnicos, religiosos, clases sociales) difieren en su acceso a recursos y poder. El capital social dentro de un grupo (*bonding social capital*), aun cuando es sólido, no necesariamente le permite construir puentes virtuosos con otros grupos (*bridging social capital*).

Por ejemplo, Fox (1996) muestra que comunidades dispersas geográficamente logran articular demandas en forma exitosa cuando expanden sus redes hacia otras comunidades dispersas, encuentran aliados en las elites políticas o son apoyados por otros grupos o instituciones como la iglesia católica. Es sólo entonces cuando logran obtener suficiente capacidad negociadora para poner en jaque a las estructuras de poder local, sobreponerse a la represión y acceder al poder y los recursos del Estado a fin de satisfacer sus necesidades básicas. Recientemente, el uso estratégico de Internet y de otros medios de comunicación global ha facilitado el éxito de este tipo de acciones de grupos excluidos hasta entonces.

Las instituciones sociales surgen y son parte de las sociedades, pero suelen reflejar los intereses de los más poderosos. A su vez, el poder está distribuido de manera desigual en todas las sociedades, aunque éstas difieran marcadamente en el grado, la extensión y la permanencia de las asimetrías de poder y exclusión social. Gran parte de la exclusión social se explica por el capital social, porque los mismos lazos que unen también son los que excluyen; y la ausencia de sobreposición (*non-overlapping*) de las redes sociales de distintos grupos se traduce en oportunidades desiguales de participación. Por ello, los que pertenecen a redes sociales que ya proporcionan acceso a las decisiones de repartición de recursos, sean del Estado o del sector privado (empleos, permisos para instalar industrias), tienen mayor probabilidad de seguir siendo incluidos que los que no tienen acceso a estas redes. Esto es especialmente relevante para América Latina, por ser el continente con la peor distribución de ingresos y tener un gran número de grupos étnicos sólo parcialmente integrados a la sociedad dominante. Rodrik<sup>5</sup> sostiene que cuando en una sociedad las divisiones sociales (de ingresos, étnicas, lingüísticas y otras) son profundas y las instituciones para mediar los conflictos, débiles, entonces los impactos (*shocks*) exógenos derivan en conflictos en la arena de la distribución. Estos conflictos disminuyen la productividad del uso de los recursos y trasladan actividades desde la esfera productiva a la política (Narayan, 1999).

---

<sup>5</sup> Rodrik (1998), citado en Narayan (1999).

Uno de los tópicos que faltan en la bibliografía que consultamos sobre capital social, dice relación con lo que conduce a un individuo a participar (o no) en una acción colectiva para alcanzar un bien común. Los factores que inciden pueden ser paralelos: sin conocer o tomar en consideración la decisión de los demás, o seriales: luego de observar a los demás y después de que un número de precursores ya se hayan comprometido con la acción. Aun frente a una emergencia hay, a menudo, un tiempo de observación de la acción de los demás antes de la acción propia, incluso en circunstancias donde los costos de la inacción o de la no cooperación son altos. A su vez, la densidad de la red de comunicaciones entre los individuos dentro de un grupo, y entre el grupo y los demás, influye en la velocidad con que se transmite una información, en su precisión y en la importancia que se le da. Asimismo, la participación en organizaciones, grupos de interés y movimientos sociales es alentada por la participación de familiares, seres cercanos o de peso en la comunidad. La red de lazos sociales entre los miembros de una colectividad aminorará la posibilidad de que una reacción en cadena muera antes de que se haya llegado a una masa crítica de participación (Dirven, 1993). Al mismo tiempo, tal como lo señala Bahamondes (2001), es necesario reconocer que la agrupación para alcanzar unos fines específicos no necesariamente significa que todos comparten los mismos objetivos.

Otro elemento que hace falta en muchas de las discusiones actuales en torno del capital social, es el papel del líder —o de un grupo cohesionado de líderes— en incentivar y mantener el entusiasmo de una colectividad hacia una meta y acción mancomunada. Tal como lo menciona Kliksberg (2000), el ejemplo de la Villa Salvador en Lima se explica por el capital social contenido (*embedded*) en la cultura ancestral y que los inmigrantes de la sierra peruana llevaron consigo. Sin embargo, Kliksberg no menciona por qué esta Villa es un ejemplo bastante único de organización y logros, mientras otras villas limeñas cuyos habitantes tienen un perfil similar a los de la Villa, están en condiciones muy diferentes de desarrollo comunitario y otro. A nuestro juicio, es el elemento orientador, aglutinador y motivador de la dirigencia de la Villa lo que hizo la diferencia.

Otro de los ejemplos destacados por Kliksberg (2000), es el movimiento participativo y los efectos positivos que logró desatar el Alcalde de Porto Alegre. Allí, sin embargo, faltó explicar por qué este Alcalde entre todos los alcaldes de Brasil decidió jugársela por la participación popular en la discusión de los programas prioritarios y del presupuesto de la ciudad. Un elemento explicativo puede ser —pero Kliksberg no lo menciona— su posible participación desde joven en actividades voluntarias y comunitarias. Esta participación es considerada como un factor primordial en la toma de responsabilidades en tales actividades o en la política en la vida adulta.

Schneider (2000) describe los casos de dos alcaldes en Chile, cada uno muy entregado a la causa del desarrollo municipal participativo, ambos con fuerte formación comunitaria en su juventud.<sup>6</sup>

Es necesario enfatizar que el capital social también puede tener consecuencias negativas como la exclusión de los afuerinos, excesivas demandas sobre los miembros del grupo, restricciones en la libertad individual y normas que nivelan hacia abajo (Portes y Landholt, 2000). Del mismo modo, el capital social puede servir a intereses negativos para la sociedad. En efecto, Mauricio Rubio (1997) muestra cómo la existencia en Colombia de una economía ilegal importante y creciente, conducida por organizaciones criminales de mucho poder, ha dado origen a una institucionalidad paralela que retribuye y favorece comportamientos oportunistas y criminales. Hace notar cómo altos niveles de capital social dentro de las organizaciones criminales son dirigidos hacia actividades extralegales que reditúan altos beneficios, pero sólo para aquellos involucrados en estas actividades. De hecho, los que trabajan para estas organizaciones perciben ingresos sustancialmente mayores que los que tienen un trabajo regular. Rubio estima que entre 1980 y 1993, la remuneración promedio para actividades criminales menores —excluyendo el tráfico de drogas y el secuestro— se triplicó en términos reales, mientras que los ingresos del sector formal se quedaron estancados. Actualmente, el ingreso anual de un criminal menor (*petty criminal*) en Colombia es de unos 20000 dólar es, aproximadamente 10 veces más que el ingreso per cápita (Narayan, 1999).

Una de las razones para descentralizar es poder acercar los recursos públicos a la gente y mejorar la gobernanza. Una de sus metas es llegar a tener gobiernos, programas, proyectos y funcionarios que respondan a las necesidades locales y rindan cuentas a los ciudadanos locales. Esto solamente puede funcionar si existen mecanismos que permitan conectar a los ciudadanos comunes con un doble flujo de información (en cuanto a los recursos, por una parte, y a las preferencias de las personas, por otra), sin que ello repercuta negativamente sobre ellas, sus familiares o grupos sociales. Por ahora, pocos países tienen estos mecanismos en funcionamiento o están invirtiendo recursos para educar y movilizar a la población local, con el fin de que puedan ejercer su nuevo papel de ciudadanos informados y velar por sus nuevos derechos (Narayan, 1999).

---

<sup>6</sup> Uno en las juventudes demócrata cristianas y otro en las juventudes socialistas. Ambos se confrontaron con problemas en su gestión. En uno de los casos, la gestión y continuación del proceso participativo fueron delegadas en otras instancias, lo que fue interpretado por la comunidad como un desentendimiento por parte del alcalde. En el otro caso, fueron los demás comités de la comuna, con integrantes de otras orientaciones políticas que las del alcalde, los que sintieron que se les estaba socavando su cuota de poder (actual y potencial futura).

Introducir la participación y la acción colectiva en la gerencia de los recursos locales, generalmente requiere de cambios fundamentales en la misión de las agencias, en los papeles asumidos, en los valores y en los indicadores de éxito. Al igual que los agentes de extensión rural, como se verá más adelante, las agencias deben dejar de verse como meros proveedores de insumos y pasar a ser potenciadores de las organizaciones y habilidades locales. Esto requiere de un viraje en la cultura interna de las agencias y de sus incentivos internos que es difícil de lograr, pero que resulta esencial si los cambios tienen que sostenerse a largo plazo. La apropiación (*ownership*) de la acción y de sus resultados por parte de la población local es también un ingrediente esencial para proyectos sostenibles.

## **B. Capital social y conflictos, atracción o rechazo**

En todo momento es necesario cerciorarse de la complejidad de las instituciones económicas y sociales y de que 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 adecúen a las estrategias de los demás. Esto puede dar origen a una etapa de transición gradual dentro del sistema o a un cambio institucional muy rápido que abre nuevos caminos. Esto resulta de particular relevancia en la discusión sobre la factibilidad de crear y fortalecer capital social (Bahamondes, 2001).

Para fines prácticos, se puede postular que las bases para emprender acciones que requieren el concurso de una buena parte de los integrantes de un grupo y que finalmente reeditarán en un beneficio para el colectivo, están dadas en aquellos grupos humanos donde la reciprocidad, la cooperación y la confianza se presentan con una mayor intensidad o periodicidad. A la inversa, en la medida en que estos atributos son débiles en un grupo, las posibilidades de alcanzar éxito en acciones conjuntas son muy limitadas; en este caso se estaría en presencia de un grupo con bajo capital social. En este marco, es importante superar el modelo simple que distingue entre “comunidades” o localidades conflictivas y cooperativas. Esto es así porque los mismos precursores de la confianza y la cooperación —parentesco, identidad étnica, prestigio del servicio comunitario— pueden dar lugar a conflictos severos entre individuos y entre facciones. La competencia y rivalidad entre hermanos es un fenómeno universal; la competencia por ser el máximo líder de una comunidad traslada esta rivalidad al plano social y activa confrontaciones entre grupos de parentesco y amistad (Bahamondes, 2001).

Junto con la identificación de los ámbitos del conflicto (véase la matriz correspondiente) y de sus niveles de ocurrencia, se deben señalar las modalidades y formas de su resolución. En el caso de los primeros, se debe discriminar entre la violencia y el consenso, y en el caso de los segundos, hacerlo entre lo individual, lo grupal o lo “comunal” (Bahamondes, 2001).

#### MATRIZ DE ANÁLISIS DE CONFLICTO

| Nivel de ocurrencia | Ámbito del conflicto |      |        |         |          |           |                 |
|---------------------|----------------------|------|--------|---------|----------|-----------|-----------------|
|                     | Tierra               | Agua | Pastos | Bosques | Animales | Servicios | Infraestructura |
| Hogar               |                      |      |        |         |          |           |                 |
| Parientes           |                      |      |        |         |          |           |                 |
| Grupos              |                      |      |        |         |          |           |                 |
| Vecinos             |                      |      |        |         |          |           |                 |
| Segmentos           |                      |      |        |         |          |           |                 |
| Exterior            |                      |      |        |         |          |           |                 |

Fuente: Miguel Bahamondes, “Evaluación y fortalecimiento del capital social campesino”, informe final de consultoría, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/Proyecto de Desarrollo de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores (PRODECOP), Santiago de Chile, 2001.

El número de habitantes, la estructura de la población por sexo y edad, y las corrientes migratorias existentes en un territorio permiten plantear hipótesis respecto de la constitución de relaciones sociales o, por el contrario, de su bloqueo. Por ejemplo, una baja densidad de población en un vasto territorio afecta a la conformación de relaciones estrechas; la situación inversa la refuerza, y además genera fuertes presiones exigiendo normativas más explícitas y control efectivo sobre los individuos. Cuando existen prácticas productivas en territorios compartidos, la mayor densidad conduce a una explicitación más acabada de la relación entre los miembros del grupo. Finalmente, la homogeneidad de los núcleos hogareños en cuanto a su estructura etárea y sexual es más propicia para intercambios equilibrados entre los hogares, que la heterogeneidad. Por otra parte, estadísticas sobre “patologías” sociales son un importante insumo para formular hipótesis sobre niveles de conflictividad social o confianza (Bahamondes, 2001). Ahora, muchas regiones de América Latina se caracterizan por tener una baja densidad poblacional y malas comunicaciones viales entre comunidades. De hecho, para dar sólo el ejemplo de México, en 1995, el 84% de las localidades<sup>7</sup> tenían una población de menos de 500 habitantes y más de un tercio de estas últimas (37%) eran consideradas como aisladas por estar a más de tres kilómetros de un camino pavimentado (Rubalcava, 2001).

<sup>7</sup> Todo lugar ocupado por una o más viviendas habitadas, que es reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre. En total se identificaron 201 138 localidades en el censo de 1995 (Rubalcava, 2001, p. 6).

Si bien es cierto que la existencia de organizaciones puede ser empleada como un indicador de capital social, en el sentido que su presencia y número son una muestra de los vínculos que se establecen entre los individuos de una localidad para intentar resolver en forma conjunta una serie de carencias o lograr ciertos objetivos compartidos, el análisis no puede limitarse solamente a ello. Se debe avanzar en una caracterización de las relaciones sobre las que se funda la organización así como de sus objetivos. Un primer paso en este sentido es identificar las organizaciones más importantes de la localidad. Su relevancia se derivará del número de personas involucradas, su trayectoria, el número de vínculos que mantienen con el exterior, la importancia de los actores con los que se vincula, entre otros. La calidad del liderazgo, su persistencia en el tiempo, la participación activa de los demás miembros y la historia de la organización, con sus altibajos en el tiempo, son aspectos importantes de resaltar. Con respecto a los no miembros, se debe distinguir entre los motivos que frenan a los que quisieran ser miembros y los motivos del desinterés de los que no quieren ser miembros (ver Bahamondes, 2001, para una guía exhaustiva de preguntas a formular a distintos grupos con el fin de tener una imagen cabal de estos tópicos).

Un punto crítico, que la mayoría de los autores no enfatiza, es que al medir la atracción o el rechazo de las personas hacia otros miembros de la comunidad o su disposición de colaborar —a través de un sociograma, por ejemplo—, es importante identificar el tipo o fin de la colaboración buscada. Muy bien puede ser que uno prefiera una interacción social con cierta persona por sobre otra (por ejemplo: jugar fútbol o tomar té), pero que en el caso de compartir un objetivo de trabajo o la gestión de bienes en común, las preferencias para establecer alianzas (colaboración/rechazo) cambien completamente.

### **C. El capital social en el campesinado, en extensión y en demás servicios**

*La estabilidad relativa de relaciones interpersonales cruzadas por parentesco, en un espacio local durante toda la vida, promete ser un tipo de precursor del capital social. Pero es importante no caer en un romanticismo bucólico acerca de la vida rural, evitando el «comunitarismo» y el «campesinismo» como visión idealizada. Las relaciones sociales en la comunidad rural son, ciertamente, complejas, pero no necesariamente densas ... Además, muchas comunidades rurales se encuentran traspasadas por diversas formas de rivalidad entre facciones, a veces producto de la competencia por recursos escasos, a veces exacerbadas por cacicazgos de las elites regionales y por el clientelismo autoritario provinciano, que reprimen o distorsionan las instituciones de base que fomentan la confianza y la cooperación (Durston, 2000, p. 27).*

En el ideario latinoamericano, la población campesina y más aún la indígena, son consideradas como los grupos donde el capital social se da por excelencia. Sin embargo, los que trabajan directamente con ellos tienen una visión menos idealizada, en donde el individualismo, los conflictos, las relaciones de poder y de clientelismo prevalecen o son suficientemente frecuentes para no ignorarlas.

En numerosas comunidades campesinas de América Latina las oposiciones internas son un elemento permanente de la estructura de la comunidad. Gran parte de la cooperación entre un grupo de parientes y vecinos es motivado por el espíritu unificador e identificador del conflicto contra “los otros” (los vecinos o los miembros de la comunidad contigua). Pero, de esta situación es factible pasar a otra en la que los grupos rivales o enemigos, unidos por la misma identidad local, responden como cuerpo cuando el conflicto se hace presente en un espacio territorial más amplio (Bahamondes, 2001).

En muchos casos, el vínculo patrón-cliente permea las relaciones comunitarias/locales y los líderes tipo cacique son valorados por sus capacidades para movilizar y gestionar recursos humanos y materiales, y constituirse en una autoridad capaz de dirimir conflictos, operar como agente de resguardo o seguro en caso de emergencia, y de acceso a prebendas. Muchas municipalidades funcionan en respuesta a esta “demanda” campesina. La reciprocidad en el nivel comunitario se expresa con respecto a un trabajo, un conflicto o un negocio. El capital social de la comunidad se extiende en el territorio a través de estos lazos de reciprocidad vertical (Bahamondes, 2001).

La mayor o menor presencia que puedan tener los grupos de individuos en la sociedad pasa por la forma cómo ellos se sitúan frente a los otros grupos y la capacidad que tengan de concertar sus acciones para alcanzar los objetivos que se han planteado. De aquí se desprende la necesidad que tienen los grupos de adquirir cuotas de poder dentro del escenario social. En la medida en que el grupo haya logrado controlar cuotas de poder, el carácter de la relación que establezca con otros grupos de la sociedad se modificará significativamente: de una relación en que los grupos se sitúan verticalmente se transita a otra donde tienden a predominar relaciones horizontales (Bahamondes, 2001).

Por ello, una de las acciones centrales a ejecutar en la relación técnico-campesino debiera pasar por el fortalecimiento de los órganos de representación de los últimos y sustraerla del fuerte contenido clientelista en que se debate actualmente. Buena parte de la existencia de las relaciones clientelísticas se basa justamente en no permitir la constitución o manifestación de una visión de los grupos “subordinados”, y la “adhesión” de la población se logra con el manejo discrecional de los recursos que hacen las instancias administrativas (Bahamondes, 2001).

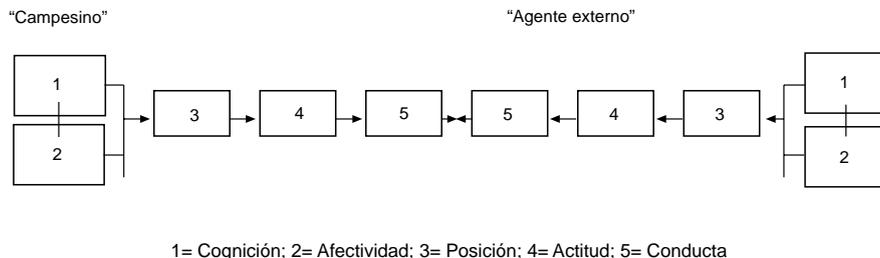
En parte por contravenir aquello, en los años noventa se ha cambiado el énfasis de muchas políticas sociales y otras, desde una oferta de corte paternalista o clientelista a una respuesta sobre la base de demandas grupales, presentadas y articuladas según los requerimientos específicos de cada programa. Sin embargo, esperar que grupos relativamente aislados, de bajo capital humano y capital social no siempre tan fuerte, logren articular una demanda grupal por recursos y programas, por infraestructura o por servicios, y consigan además presentarla en la forma y en los tiempos requeridos por la administración pública, nos parece que forma parte de los sueños intelectuales alejados de la realidad cotidiana de estos grupos. Es más, los resultados de estas políticas que aparentan ser neutras, pero que de hecho son marcadamente excluyentes, han sido política y moralmente justificados por “responder a la demanda” de algunos sectores o por “no existir demanda” en los demás sectores, en el caso de que éstos no la hayan logrado formular o no hayan sido capaces de presentarla de manera adecuada.

Es necesario enfatizar la cuasi ausencia de la administración pública y de los partidos políticos en muchas áreas rurales. Esto ha fomentado una serie de organizaciones heterogéneas que escapan al control del poder local (notables, comerciantes u otros) y del Estado. Por otra parte, el sufragio universal y más recientemente, la libertad de organización, así como la multiplicación de escrutinios municipales, regionales, parlamentarios y presidenciales, han significado para la mayoría una verdadera iniciación política. Esto ha sido ampliado incluso por la participación individual en el campo civil y público a través de las asociaciones de padres, comités de riego, de producción o de comercialización, entre otros, con sus respectivos directorios elegidos (Revesz, 1991).

Autores como E. Thompson han empleado el concepto de “experiencia” (como categoría científica) para dar cuenta de la síntesis entre la cognición y la afectividad y su incidencia en el proceder de grupos sociales. En la experiencia estaría contenido un conocimiento que se transmite de generación en generación y junto con él, los estados emocionales que se desprenden o se asocian con aquellas situaciones. Se trata entonces no sólo de una secuencia de hechos, sino de hechos significativos en virtud de las alegrías o dramas que ellos desencadenaron. El carácter doble de la experiencia, como hecho y emoción, tiene importantes consecuencias en la forma cómo los individuos enfrentan el presente y lo que “puede ocurrir”. Lo que un grupo se puede proponer como futuro estará en buena medida condicionado por lo que ha sido su pasado. Esto tiene importantes consecuencias para el trabajo del agente. La intervención debe ser asumida como el encuentro entre dos esquemas cognitivos/afectivos, uno de los cuales (el extensionista) lo hace desde una posición “activa” de ofertante, mientras

que el otro lo hace desde la posición, aparentemente pasiva, de receptor. La imagen que el extensionista elabora de sí (“sujeto que viabiliza el cambio”) y de su “contraparte” campesino, no tiene por qué coincidir —y lo más probable es que ello no ocurra— con la imagen que el campesino tiene de sí y la que tiene de su “contraparte” extensionista (Bahamondes, 2001).

De manera gráfica el encuentro entre dos esquemas cognitivos/afectivos quedaría representado de la siguiente forma:



Fuente: Miguel Bahamondes, “Evaluación y fortalecimiento del capital social campesino”, informe final de consultoría, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/Proyecto de Desarrollo de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores (PRODECOP), Santiago de Chile, 2001.

En consecuencia, la relación entre el extensionista y la población local no puede ser considerada como un punto de partida desde el cual se debe decidir cómo operar y proceder, sino como el punto de llegada de dos orientaciones que definen su posición y la del otro a partir de sus coordenadas respectivas. Sin embargo, la mayoría de las nuevas orientaciones ponen énfasis en el registro y análisis del proceso que compromete al campesino, pero poco han avanzado en el análisis de cada una de las fases de la construcción de la conducta del agente externo; es más, los esfuerzos han sido puestos en la dimensión instrumental: como debe ser enfrentado el contacto con la población local para optimizar la relación. Pero no hay un análisis más detenido de los referentes cognitivos y afectivos que forman parte central de la conducta de los agentes de intervención (Bahamondes, 2001).

El hecho concreto de que la relación se traduzca, por ejemplo, en la aceptación de una práctica por parte de la población local, no puede ser interpretado como una muestra del reconocimiento de los objetivos que inspiran la acción desde el agente externo, ni de que los principios que están tras la propuesta y que la fundamentan sean aprehendidos en su lógica por la población local. De igual modo, el extensionista no puede suponer que la adopción sea efectuada en virtud de las razones explicitadas por los sujetos

sobre los que se interviene; buena parte del análisis y seguimiento de la intervención debería estar orientada a develar las razones últimas que tiene una persona o grupo para aceptar o rechazar una iniciativa foránea (Bahamondes, 2001).

Resulta fundamental repensar y redefinir el papel que juega la figura del agente externo en el proceso de intervención. En la actualidad, de manera consciente o inconsciente, el agente externo hace su lectura de las situaciones económicas, productivas y sociales desde los parámetros definidos en el espacio de la institución que representa. Sin embargo, la figura del agente adquiere relevancia para la población objetivo en la medida en que él es la personificación de un aparato (estatal, por lo general) que la población suele ver como muy distante y anónimo. El poder que ello otorga al agente es significativo, sobre todo cuando aparece como el individuo que intermedia la transferencia de bienes y servicios desde el Estado a la población. En este proceso no es fácil distinguir entre lo que puede ser una estrategia institucional y otra de tipo más personal, y a menudo el agente externo está sometido a una fuerte presión para transformar su acción institucional en un proceder clientelístico. Esto, a su vez, repercute notablemente cómo la población se relaciona con este “intermediario” (Bahamondes, 2001).

Los funcionarios públicos siempre han tenido que rendir cuentas a alguien de su desempeño laboral. Tradicionalmente, esto se hacía mediante una suerte de “triangulación”, en que los funcionarios entregaban un servicio a la sociedad civil, pero eran contratados, evaluados y pagados por agentes del gobierno central, regional o local.<sup>8</sup> En el último tiempo se ha tratado de redefinir la relación, poniendo el acento en la idea de un contrato entre los funcionarios y los beneficiarios. El contrato es asumido como una transacción en que se produce el intercambio de un servicio por un pago. Bajo esta óptica se genera un desplazamiento en el control del sueldo del funcionario desde la esfera gubernamental a la comunidad organizada; ésta debe certificar el desempeño satisfactorio del funcionario. La rendición de cuentas ya no tiene como principal destinatario al Estado, el partido político o el sindicato, sino que a los beneficiarios. La transacción no exige, como precondition, la existencia de confianza entre las partes, sino que el peso legal del contrato es la base de la confianza. No obstante, se debe enfatizar que la comunidad no juega el papel de una empresa privada, sino de actor social, integrante del tercer sector (la sociedad civil), o sea, forma parte del sector público no estatal (Bahamondes, 2001).

---

<sup>8</sup> Esto es intensamente sentido (y también resentido) por los usuarios de los proyectos, como lo expresaron claramente habitantes de la IV Región en Chile (Maffei, Monzó y Pedroni, 2000a y b).

La descentralización administrativa y la formulación de proyectos sobre la base de la participación de la población local —siempre y cuando no reposen 100% en “respuesta a la demanda”, con los vicios ya indicados anteriormente— son promisorias para una mejor identificación de los problemas y cuellos de botella y para una más acertada solución de éstos. Asimismo, las “alianzas estratégicas” entre distintos agentes locales, como empresas privadas, distintas entidades públicas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y pequeños productores, pueden traducirse en iniciativas novedosas para el desarrollo de la agricultura, la agroindustria y la articulación de ambas. En efecto, la actuación de un agente público o privado, restringido por su mandato, conocimientos, organización, forma de trabajar, intereses y capacidad financiera, a menudo no puede dar respuesta a la compleja problemática del desarrollo rural, ni llenar todos los vacíos que impiden el despegue de una actividad productiva. Muchas veces es sólo gracias a las alianzas de distintos agentes, cada uno con su especificidad, interés propio y aporte, que logran potenciar un cambio.

En cuanto a los puentes entre la población local y la administración pública, Bey (1993) resalta la importancia que tienen los familiares que migraron a la ciudad y aprendieron a manejar mejor los códigos e idioma de los funcionarios. Indica que, en Perú por lo menos, éstos tienen a veces una participación activa en los asuntos de su comunidad de origen, en particular como intermediarios con las autoridades.

Por otra parte, sin duda también existe pérdida de capital social con las migraciones y éstas siguen siendo importantes. De hecho, cerca de un tercio de la juventud rural latinoamericana migra desde áreas rurales hacia áreas urbanas (Dirven, 2000b). Los problemas de seguridad también inciden poderosamente en las migraciones (en Colombia, El Salvador, Guatemala, México y Perú, sólo para nombrar casos recientes). A todo ello, se añaden las migraciones laborales temporales.

Simultáneamente, se puede observar un relevante y creciente fenómeno de personas activas en la agricultura residentes en áreas urbanas, y de personas no ligadas a la agricultura con residencia en áreas rurales. A raíz de ello, se ha acuñado el término “rururbano”.<sup>9</sup> En España ocurren fenómenos parecidos y Moyano (2000) analiza cómo los distintos grupos sociales de este país se adaptan a estas nuevas realidades de la sociedad rural. Llega a la conclusión de que mientras algunos grupos —la mayor parte de los agricultores y asalariados agrícolas— perciben estos cambios

---

<sup>9</sup> Incluso, desde hace varios años ya, José Graziano da Silva, de la Universidad de São Paulo, Brasil, dirige un centro abocado al estudio de este tema.

en términos de crisis, de final de una época, de pérdida de derechos adquiridos, otros —sobre todo grupos de intereses no agrarios, pero también grupos innovadores de agricultores— lo perciben como el inicio de una etapa nueva. En ella, el espacio rural —con nuevas oportunidades económicas, culturales y políticas— comienza a ser gestionado en consonancia con la pluralidad de intereses que en él confluyen. Moyano también observa una ruptura de la idea de pertenecer a un cuerpo social enraizado en un sistema común de valores, el que antaño había servido para cohesionar a los agricultores.

Según Ostrom (1999),<sup>10</sup> las comunidades tienen una capacidad de adaptación que es adecuada al cambio lento, pero no a cambios muy rápidos, ni a cambios en todos los parámetros a la vez. Por ello, los cambios externos bruscos (en tecnología, población, disponibilidad de factores, monetarización, heterogeneidad de participantes, u otros) afectarán negativamente su institucionalidad. Mientras más variables cambien más rápido, más exigido estará el sistema social comunitario.

Una demanda repetitiva por parte de los que están en la práctica (*practitioners*) del desarrollo rural es que, en el diseño de los proyectos, se deje el tiempo y se destinen los recursos necesarios a fin de que los participantes se preparen y habiliten para el trabajo en grupo, para fortalecer la confianza mutua, para la toma de decisiones consensuadas y para la acción conjunta.<sup>11</sup> En palabras de la presidente de la Red de Agroturismo de Chiloé: “ahora que los integrantes de la Red están desarrollando poco a poco lazos de amistad, las cosas van a ir mejor y será más fácil de actuar como Uno” (María Luisa Maldonado, citada en Dirven, 2000a).

#### **D. El capital social en las familias y el problema del relevo generacional**

*Algunas de las características sociales y psicológicas incluyen: vivir incómodos y apretados, falta de vida privada, sentido gregario, alta incidencia de alcoholismo, recurso frecuente a la violencia al zanjar dificultades, uso frecuente de la violencia física en la formación de los niños, golpear a la esposa, temprana iniciación en la vida sexual, uniones libres o matrimonios no legalizados, incidencia relativamente alta de abandono de madres e hijos, tendencia hacia familias centradas en la madre y conocimiento mucho más amplio de los parientes maternos, predominio de la familia nuclear, fuerte*

<sup>10</sup> Ostrom (1999), citada en Durston, 2000.

<sup>11</sup> Es una de las conclusiones del taller CEPAL/INDAP/IICA: Estrategias para la superación de la pobreza: visión desde distintas experiencias, Santiago, 24 y 25 de julio, 2001.

*predisposición al autoritarismo y gran insistencia en la solidaridad familiar, ideal que raras veces se alcanza (Oscar Lewis, introducción a «Los hijos de Sánchez», citado por Lewald, 1973).*

La cita de Lewis no sólo es válida para el México de los años setenta. Hoy en día, en Chile por ejemplo, adolescentes y jóvenes rurales, hijos de pequeños agricultores, experimentan problemas parecidos en el seno de su familia y, en particular, la falta de diálogo y de cariño (Zapata, 2000).

La disponibilidad y composición de la fuerza de trabajo que posee la unidad familiar campesina está determinada por la etapa del ciclo biológico por la que atraviesa —expansión, fisión y reemplazo<sup>12</sup>— y por factores culturales y económicos que inciden en la forma como se agrupan los parientes en unidades domésticas. La migración también influye al provocar la abundancia o escasez de miembros de determinadas edades y sexo (Bahamondes, 2001). A diferencia de otros negocios, la agricultura familiar tiene una característica particular: por una parte, exige la continuidad de la gestión y del trabajo familiar, pero por otra, sus dimensiones (por lo general más bien reducidas y fijas) no permiten —sin un vuelco decisivo en la organización, o la tecnología empleada en el rubro— que de ella dependa más de una familia sin pauperizarla. Al mismo tiempo —y es así a nivel mundial—, la transmisión de la ocupación de “agricultor familiar” de padre a hijo(s) es probablemente más frecuente que en cualquier otro oficio.

Actualmente, sin embargo, los procesos tradicionales de sucesión se enfrentan a una doble ruptura. Por una parte, existe una reducción objetiva de posibilidades de formación de nuevas unidades de producción, debido al límite a la expansión de la frontera agrícola y, por otra, muchas familias (por parte de los padres, pero sobre todo de los jóvenes) ya no ven inexorablemente el futuro de los hijos en la reproducción del papel de los padres. En consecuencia, surge la “cuestión de la sucesión”, por cuanto la formación de una nueva generación de agricultores pierde la naturalidad que tenía antaño. Llama la atención que un tercio de los padres entrevistados en el sur de Brasil por Abramovay (coord., 1998) no tienen claro si alguien los sucederá, con una fuerte correlación según el éxito de la empresa familiar. Es importante notar que en esta misma región existe un vacío de criterios nuevos de sucesión para reemplazar los tradicionales que perdieron vigencia. Abramovay también nota que no hay discusión intrafamiliar sobre el tema de la sucesión y sí una fuerte incomodidad frente a éste. Respecto al tema de

---

<sup>12</sup> La etapa de expansión comprende desde el momento de unión de la pareja hasta el nacimiento del último hijo, la de fisión desde el momento en que uno de los hijos migra o se casa, y la de reemplazo cuando todos los hijos se han casado o han dejado al grupo doméstico paterno (Bahamondes, 2001).

la sucesión temprana, que tratamos a continuación, hemos podido constatar en varios foros que el punto despierta reacciones fuertes (en contra en su mayoría, excepto entre los jóvenes rurales y los que trabajan con ellos), y no sólo entre los productores agrícolas mismos, sino también entre académicos, funcionarios de gobierno y otros.

El relevo generacional presupone dos actores sociales: el que releva o trata de relevar al otro y el que es relevado, resulta desplazado o lucha para no serlo (Campos, 1995). Por ahora, en la región, lo común es que el proceso de sucesión esté estrechamente articulado en torno del padre, quien decide cuándo y cómo se transferirán las responsabilidades de la gestión del establecimiento a la próxima generación. Esta transición suele estar mucho más ligada a las capacidades y disposición de trabajar del padre que a las necesidades del sucesor, su preparación para asumir la gestión o las exigencias mismas de ésta. Tampoco parece necesariamente estar vinculada a las posibilidades de sustento económico de los “viejos”.<sup>13</sup> Mientras tanto, los hijos suelen tener poca voz en la conducción del predio y, en su mayoría, no reciben una remuneración por las horas trabajadas en el predio familiar. Así, muchos hijos de campesinos permanecen dependientes económicamente de sus padres por muchos años, después de haber terminado sus estudios e iniciado su vida laboral y también a menudo matrimonial (véase el esquema XIII.1). Sólo entre algunos grupos y en algunas regiones existe la costumbre de una partición de la propiedad paterna en dos momentos, una en vida y una después de la muerte. Por ello, el relevo por lo general no se hace entre jóvenes y personas mayores, sino entre las personas de mediana edad y las de tercera edad. Esto se ejemplifica en la siguiente observación de un poblador de la IV Región de Chile: “El área más conflictiva en materia generacional se expresa entre los adultos mayores y los adultos. Muchos de los primeros son comuneros y líderes de la Comunidad Agrícola, en el presente y en el pasado. Los adultos en cambio, a pesar de tener que enfrentar las mayores exigencias económicas del ciclo de vida, no son comuneros y deben construir sus hogares en los terrenos de sus padres” (citado en Maffei, Monzó y Pedroni, 2000a).

Por todo lo anterior y debido a la falta de cobertura de los sistemas de seguridad social, la tasa de actividad de la gente mayor en el área rural es mucho más alta que para grupos etarios equivalentes en el área urbana, y llega a 83.1% entre los hombres rurales de 60 a 65 años de edad y a 43.9% entre los de 75 a 79 años de edad (CEPAL, 1999). Y si la proporción de personas mayores de 60 años representa actualmente un 11% de la población

---

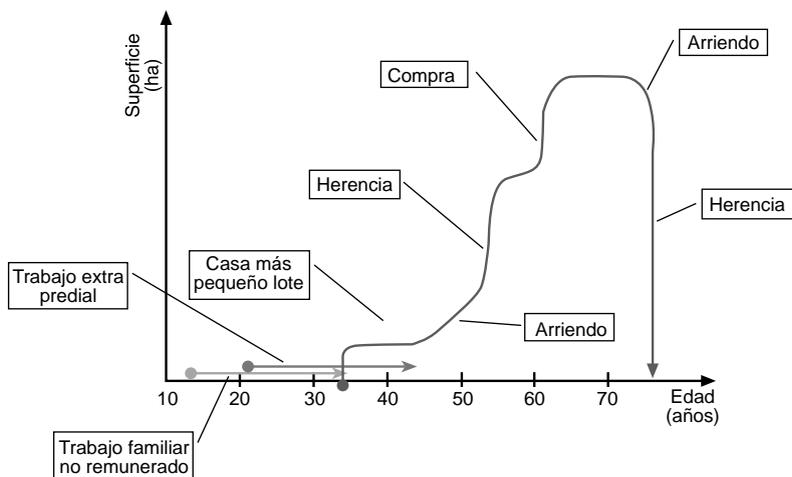
<sup>13</sup> Sólo un pequeño porcentaje de los encuestados en el sur de Brasil respondieron que estarían dispuestos a traspasar la gestión/propiedad cuando estuviera asegurado su sustento (Abramovay, coord., 1998).

económicamente activa (PEA) agrícola total, esta proporción es mucho más pronunciada entre los que se declaran responsables de la conducción del predio, estimándose en más de 20%, con además una clara relación entre edad y tamaño de la explotación.

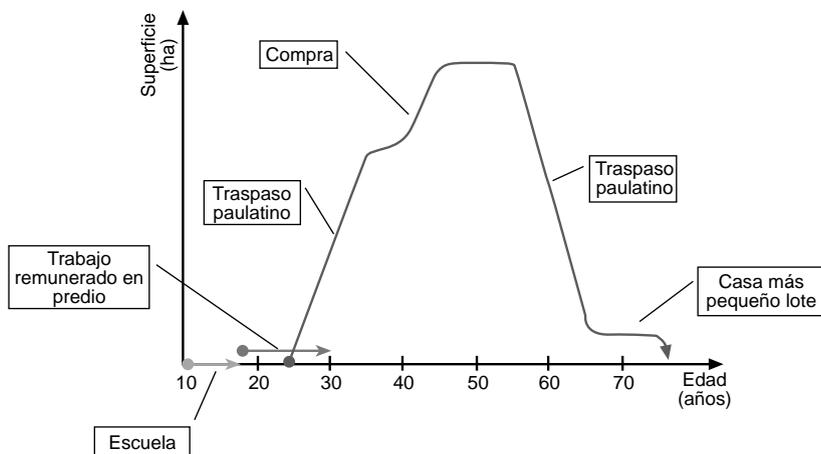
La educación escolar entrega conocimientos específicos, pero también tiene efectos no cognitivos, como la capacidad de asimilación de nuevas ideas, el carácter competitivo y la voluntad de someterse a una disciplina, que son directamente aplicables a la actividad económica productiva. Asimismo, la educación favorece la capacidad de búsqueda de información y su ordenamiento y sistematización, y acorta el tiempo entre el descubrimiento de que existe una tecnología distinta y su uso, reduciendo a la vez los riesgos asociados a su utilización y creando la posibilidad de experimentar y adaptarla a los requerimientos del propio predio, la disponibilidad de factores de producción y las condiciones del mercado. Los años de educación formal cursada por la juventud rural duplican el promedio alcanzado por sus padres en la mayoría de los países de la región. Y aunque existe consenso en que este nivel dista mucho de ser suficiente (en años y en calidad) para enfrentar los retos de una agricultura inserta en un mundo globalizado, debiera constituir un capital invaluable para las familias. Sin embargo, debido a problemas surgidos de una idiosincracia marcadamente basada en el autoritarismo paterno, este potencial no es suficientemente utilizado en la finca familiar. Es más, la participación del (y más aún, de la) joven en las decisiones de producción y comercialización es hoy en día casi nula en la mayoría de las familias. Y aunque de lejos no son éstos los únicos factores que explican el significativo éxodo de los jóvenes hacia empleos no agrícolas (urbanos o rurales), se vienen a añadir a los demás.

Uno se puede preguntar por qué para la mayoría de los padres urbanos actuales, el tener confianza en las capacidades de sus hijos adultos es bastante común y verlos como seres independientes económicamente es un motivo de orgullo, mientras que esto mismo no ocurriría en el campo.

Esquema XIII.1  
EL CICLO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA: SITUACIÓN ACTUAL



EL CICLO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA: SITUACIÓN «IDEAL»



Fuente: Martine Dirven, "El mercado de tierras y la necesidad de rejuvenecimiento del campo en América Latina: un primer esbozo de propuestas", por aparecer en el marco del proyecto "Opciones de políticas para el desarrollo de mercados de tierras agrícolas, con el fin de facilitar la transferencia de tierras a pequeños productores", 2001.

De hecho, las barreras a la inserción productiva y social de la juventud rural son muy altas y se concretizan a través de trabas en el acceso a la tierra familiar, las consiguientes dificultades de obtener crédito por falta de garantías, insuficientes posibilidades de arrendar tierras y, generalmente, el requisito de ser el propietario o productor a cargo de la gerencia del predio para ser sujeto de asistencia técnica y poder participar activamente en las organizaciones productivas y comunitarias (Castillo, 2000).<sup>14</sup> Además del desaprovechamiento de capital humano escaso, estas barreras significan una pérdida del esfuerzo que pusieron en la educación estos mismos jóvenes, sus padres y el Estado.

Incentivar un acceso preferencial a los medios de producción y decisión de la población rural joven y de mediana edad, que cuenta —como condición adicional— con mayores niveles de educación formal, debiera constituir a nuestro juicio uno de los pilares de cualquiera estrategia de desarrollo rural. Es importante enfatizar que, debido a la temprana inserción laboral de muchos jóvenes rurales, a los 30 años muchos ya cuentan con unos 15 años de experiencia laboral y que, aun en las profesiones de más alta responsabilidad, es poco frecuente que se pida más de 15 años de experiencia laboral para ejercer un cargo de gerencia. Las leyes y costumbres de herencia que prevalecen en la región y que inciden en que tanto la propiedad como generalmente su gerencia se traspasen después de la muerte, hacen que los herederos accedan a la conducción del predio familiar a una edad cada vez más tardía que, la mayoría de las veces, los encuentra desenvolviéndose fuera del predio, en otra localidad y otro oficio, con sus redes y costumbres familiares y sociales ya adaptados a esa otra realidad.<sup>15</sup> Esto aumenta la probabilidad de que al momento de la herencia no haya sucesores y que, finalmente, se decida vender el predio muchas veces a interesados que son “afuerinos” —por pertenecer a otro grupo socioeconómico, con otros intereses y otras redes de capital social—, con sus potenciales efectos positivos, pero también negativos, según el caso, sobre la producción silvoagropecuaria y la comunidad.

---

<sup>14</sup> La masculinización del campo —contrapartida del mayor éxodo femenino que, en América Latina, llega a representar 12% más de mujeres que de hombres para las edades entre 15 y 29 años— tiene mucho que ver con el fuerte sesgo hacia los hombres mayores en la distribución de las tareas, el poder y el reconocimiento social dentro de las instituciones rurales (pareja, familia, grupos sociales, organizaciones productivas, gremios, y otras), lo que le da una perspectiva futura a los jóvenes, pero muy poca a las jóvenes (Dirven, 1995; Durston, 1996; Abramovay, coord., 1998).

<sup>15</sup> La experiencia europea ha mostrado que el éxito de la aplicación de los programas de traspaso temprano de tierras depende de dos factores primordiales: la voluntad del poder público de emprender de forma activa una política de intervención socioestructural agraria y la presencia en la sociedad rural de grupos intermedios, tanto en su papel de agentes reivindicativos para influir en los contenidos de la intervención estatal, como en su papel de agentes capaces de actuar como eficaces colaboradores en dichos programas (Moyano y Fernández, 1990).

## E. El capital social a nivel del empresariado

Las lagunas en el conocimiento sobre el papel que asumen en la actualidad las organizaciones empresariales en la agricultura de la región son muy grandes. La literatura sobre los sistemas de intermediación de intereses había identificado a la agricultura como un caso paradigmático de aplicación del modelo corporatista.<sup>16</sup> No obstante, la capacidad explicativa del modelo corporatista ha empezado a tener falencias ante los cambios que se han producido en los últimos tiempos. En efecto, el repertorio de arreglos institucionales por medio de los cuales se vinculan los agentes públicos y privados en el sector, se amplía notablemente ante la acelerada diferenciación y complejización de la estructura agraria, con una creciente participación de intereses privados en la definición de las políticas aplicadas al sector y un gobierno central que transfiere gran parte de sus competencias y recursos respecto de la agricultura a entidades subnacionales y supranacionales (Porras, 2000a).

Se hace imprescindible potenciar la capacidad de gobernabilidad y de gobernanza de la sociedad civil en el nuevo escenario actual. En él se combinan el relevo de las funciones operativas del sector público al sector privado, con el desafío de transitar desde mercados insuficientemente desarrollados a mercados productivos. Estos últimos deben, además, estar insertos plenamente en los flujos de capital, información, tecnologías e ideas que se mueven a escala mundial y ser capaces de ofrecer igualdad de oportunidades a todos los operadores. Los empresarios y sus organizaciones están llamados a asumir un papel clave en este proceso, desarrollando nuevas estructuras para coordinar esfuerzos y recursos con el fin de enfrentar positivamente los desafíos planteados en un contexto en que el poder se encuentra fragmentado entre una multiplicidad de actores (Porras, 2000a).

Si la definición de empresario agrícola se refiere a aquel que es propietario o arrendatario de una unidad de producción, que basa gran parte de su actividad en el trabajo asalariado y orienta su producción mayoritariamente al mercado, entonces ella abarca a actores tan distantes como aquel en cuya propiedad perduran los métodos artesanales de

---

<sup>16</sup> Un modelo en el cual “las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas —si no creadas— por el Estado, y a las que ha otorgado un monopolio deliberado de representación dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles en la selección de líderes y en la articulación de demandas y apoyos”, Schmitter (1974), p. 92, citado en Porras, 2000a.

producción y relaciones paternalistas con sus trabajadores y el empresario competitivo inserto en las tendencias que marcan los mercados nacionales e internacionales. Se trata, por lo tanto, de un grupo extremadamente heterogéneo y, por ende, con intereses muy diversos (Porras, 2000a).

La dificultad de alcanzar la satisfacción de sus demandas en forma individual los conduce a agruparse en estructuras estables con el propósito de defender colectivamente sus intereses. Esto es así, porque la mayoría de las empresas agrícolas (no integradas verticalmente), por grandes que sean en el ámbito agrícola, son pequeñas en el ámbito nacional y, aún más en el internacional. Las organizaciones empresariales de la agricultura han desarrollado, principalmente, dos líneas de acción. Por una parte, acciones de carácter reivindicativo con el fin de obtener de las autoridades las reglas del juego de mercado que favorezcan a su colectivo de referencia. Esta función es propia de sindicatos agrarios, federaciones de cooperativas o de algunas organizaciones de productores. Por otra parte, acciones de carácter económico que tienen como fin producir servicios para sus afiliados. En esta categoría se incluirían las cooperativas, mutuales rurales de seguros o las asociaciones de transferencia tecnológica (Porras, 2000a).

Con el término del proteccionismo estatal y en la medida en que la competencia se convierte en la principal norma de participación en el mercado, el segmento productivo se dualiza entre aquellos con capacidad para afrontar las nuevas exigencias y los que no la tienen. Una capacidad competitiva que está en función, en gran medida, de la posibilidad y habilidad de aliarse estratégicamente con los otros actores que actúan en el sector, en el marco de los nuevos canales para la participación que trae consigo la democratización y descentralización de los países de la región. Bajo estos parámetros, el reto que se impone de aquí en adelante es cómo avanzar hacia nuevos arreglos institucionales eficientes y equitativos que permitan gobernar un sector cada vez más heterogéneo y en el que ningún grupo puede forzar a los demás a cooperar (Porras, 2000a).

Uno de los enfoques más promisorios de análisis gira alrededor de la noción de red de políticas (*policy networks*).<sup>17</sup> Sin embargo, su carácter básicamente estático y descriptivo no permite mayor comprensión de la lógica sistémica en el interior de las redes y su evolución a lo largo del tiempo. Para ello es preciso tomar como unidad de análisis la idea de red bajo el marco teórico del neoinstitucionalismo. Desde esta perspectiva, la idea de red de políticas pasa a ser entendida como un sistema de convicciones,

---

<sup>17</sup> Algunos textos básicos en el estudio de las redes de política (*policy networks*) son Knoke y Kulinski (1982); Powell (1990); Marin y Mayntz (1991), y Castells (1997).

valores, principios y normas, ya sean formales o informales, que dan paso a la interacción entre las organizaciones, públicas y privadas, que integran dicha red (Porras, 2000a). En Perú, por ejemplo, se constata un alto grado de fragmentación en la red configurada por las organizaciones y una falta de correspondencia entre el número de lazos y la posición en que los actores se encuentran dentro de la red. Así, por ejemplo, a pesar de que la Junta Nacional del Café es la segunda organización con mayor número de lazos en la red, su rentabilidad en términos de centralidad es limitada (cercana al 80%), debido a que se encuentra escasamente diversificada y los lazos con los actores centrales son débiles (Porras, 2000b).

El cambio institucional es un acto voluntarista de las organizaciones; más concretamente, de los emprendedores o líderes que se ponen al frente de ellas. Para llevarlo a cabo se someterá a prueba su habilidad y capacidad para formar grandes coaliciones en torno de este propósito, con el fin no sólo de lograrlo, sino también de consolidarlo.<sup>18</sup> Cualquier cambio institucional, sin embargo, tendrá un carácter inevitablemente incremental al encontrarse constreñido por el orden institucional precedente<sup>19</sup> (Porras, 2000a).

Sobre la base del enfoque teórico del corporativismo y del neoinstitucionalismo histórico, por una parte, y del análisis de estudios de caso (Bolivia, Brasil, México y Perú), por otra, se puede concluir que las reformas estructurales de mercado aplicadas en el sector agroalimentario han acelerado el proceso de cambio organizacional en los mecanismos de interlocución público-privada, ya iniciado en décadas anteriores. En la lógica de la intervención del Estado desarrollista, un amplio número de empresarios agrícolas pasaron a agruparse en organizaciones que buscaban soluciones a problemas específicos y actuaban al margen del mecanismo de representación de intereses corporativos creado por el Estado, como en los casos brasileño y mexicano, o inducidos por él, como en los casos boliviano y peruano. El resultado de ello fue la configuración de un modelo en el que se combinaba

---

<sup>18</sup> Tal como apunta Joan Prats (1998): “La reforma institucional es un proceso extraordinariamente difícil porque supone cambios en los actores, en las relaciones de poder y en los modelos mentales, es decir, un proceso de aprendizaje social normalmente tensionado porque, aunque se traduzca en beneficios para el conjunto de la sociedad, está lleno de incertidumbres y esfuerzos costosos para los ganadores y de sacrificios inevitables para los perdedores” (citado en Porras, 2000a).

<sup>19</sup> Según Douglas North (1993) «En cada sociedad el cambio dará como resultado adaptaciones marginales, y los márgenes afectados serán aquellos en que los problemas inmediatos requieran solución, la cual será determinada por el poder relativo de negociación de los participantes, es decir, de las organizaciones que han evolucionado en un contexto general y específico. Pero obsérvese que será un ajuste marginal, edificado sobre los acuerdos institucionales precedentes. Debido a que el poder de negociación de grupos en una sociedad diferirá claramente del poder en otra sociedad, los ajustes marginales de cada una serán también particularmente diferentes» (citado en Porras, 2000a).

la autoridad y control del Estado sobre la organización y funcionamiento de los mercados sectoriales con la permeabilización selectiva de sus organismos a los intereses privados (Porrás, 2000a).

En Bolivia se advierte este proceso durante el régimen cívico-militar del entonces coronel Hugo Banzer (1970-1978). Con el objetivo de reestructurar las relaciones de poder heredadas de la revolución de 1952, las nuevas autoridades gubernamentales privilegiaron sus vínculos con el emergente poder económico cruceño. Como parte de esta estrategia, la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) fue privilegiada como interlocutor de los intereses sectoriales en detrimento de los gremios de productores de la región occidental. De hecho, a partir de ese momento, la presencia de personajes vinculados al gremio cruceño fue constante en las principales instancias del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. El mismo proceso se da en Perú desde la segunda mitad de los años setenta, cuando los gobiernos de Morales Bermúdez (1975-1980) y Belaúnde Terry (1980-1985) dan un acceso privilegiado a los centros de decisión de la política agraria a las diferentes organizaciones de productores de la región central, con el fin de limitar la conflictividad en el campo y favorecer su estrategia productivista basada en la mediana agricultura capitalista. En Brasil, la llamada modernización conservadora impulsada por el gobierno militar (1964-1985) es la que desborda las estructuras corporativas de la Confederação Nacional da Agricultura (CNA). La incapacidad de este gremio de ejercer eficazmente la representación de los intereses de sus afiliados indujo la aparición de organizaciones de interés de adhesión voluntaria en los segmentos más dinámicos y modernos del sector, como fue la avicultura o la citricultura. Las autoridades no sólo dieron un reconocimiento explícito a estas organizaciones, sino que se abrieron a su influencia en la formulación de políticas sectoriales. Finalmente, en México, el intento de los presidentes que sucedieron a Lázaro Cárdenas (1934-1940) de profundizar en el desarrollo capitalista de la agricultura no tardó en dar origen a un tejido plural de organizaciones alrededor de intereses específicos, que erosionaron el corporativismo agrario creado durante el período cardenista. Los canales oficiales para la interlocución público-privada entre representantes gubernamentales y líderes gremiales perdieron todo tipo de importancia en favor de las negociaciones personales y directas (Porrás, 2000a).

A fines de los años setenta y principios de los ochenta resulta evidente el quiebre de este modelo dual de representación de intereses en la agricultura. Se registra, entonces, un proceso paralelo al tránsito hacia una economía abierta y competitiva, en que los gobiernos asumen el reto de reformar el sector público siguiendo las directrices de la escuela de la elección pública (*public choice*) emanadas del llamado “Consenso de Washington”, aunque con injerencias de los organismos multilaterales, el capital

transnacional y los grandes consorcios empresariales nacionales, y una permeabilización selectiva de algunos grupos de intereses locales, en representación de los intereses de los segmentos más modernos y dinámicos de la agricultura empresarial, segmentos agroindustriales y comerciales de la cadena agroalimentaria, en particular aquellos con mayor compromiso con el modelo de desarrollo primario-exportador (Porras, 2000a).

Es el caso del grupo de los sojeros en el interior de la CAO en Bolivia, de la Asociación de Empresarios Agrarios del Perú (AEPA), de la Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) en Brasil o del Consejo Nacional Agropecuario de México. Las relaciones entre sus representantes y los de la administración han reproducido las estructuras clientelares y corporativas del pasado. Se trata de redes formadas por un grupo limitado de actores que intercambian frecuente e intensamente información y recursos y donde se da un amplio grado de consenso. La marginalidad del resto de los gremios y organizaciones de productores en la competencia distributiva de rentas ha ahondado la desigualdad estructural ya existente al inicio de las reformas. Ante la constatación de esta marginalidad, la mayoría de estas organizaciones han pasado a tener una existencia testimonial en sus estructuras centrales, mientras que las territoriales han ganado importancia en la medida en que los gobiernos locales asumen competencias y recursos en la operacionalización de las políticas públicas del sector. También en los niveles locales, estas relaciones han adquirido la forma de vínculos clientelares basados en un intercambio de rentas por apoyos y compromisos con las estrategias de los políticos locales; situación favorecida por la ausencia de sistemas fiscalizadores adecuados que acompañaran a los procesos de descentralización o federalización de la política agrícola (Porras, 2000a).

En total coherencia con lo anterior, también en Chile existe la percepción de que las entidades gremiales empresariales han ganado en poder y cohesión, mientras que las organizaciones campesinas se debaten en un círculo vicioso de debilitamiento del tejido social, carencia de programas, insuficiencia de miembros, falta de poder, escasez de fondos y magra renovación de sus dirigentes.<sup>20</sup>

La seguridad jurídica o el acceso a la información aparecen como un derecho privativo de los grandes consorcios empresariales del sistema agroalimentario, quedando al margen el resto de los operadores del sector. En definitiva, todo lo expuesto conduce a sostener que el tránsito hacia un ordenamiento institucional de cuño liberal, que postulaban los hacedores

---

<sup>20</sup> Conclusiones del seminario CEPAL/INDAP/IICA: "Estrategias para la superación de la pobreza rural: visión desde distintas experiencias", Santiago, 24 y 25 de julio de 2001.

de las reformas, se ha quedado en un mero cambio organizacional de carácter formal en la medida en que el legado corporativo, clientelar y patrimonialista del pasado sigue estando muy presente en los actuales mecanismos de intermediación público-privada de la agricultura empresarial en América Latina (Porrás, 2000a).

Los gobiernos de la región presentan nítidas carencias como para inducir por sí solos el tránsito desde una agricultura con mercados insuficientemente desarrollados y, por tanto, con un mediocre desempeño, hacia una agricultura productiva, acorde con la sustentabilidad medioambiental, con mercados eficientes y que tienda a ofrecer igualdad de oportunidades a todos los operadores. De la otra parte, no cuentan con interlocutores válidos —es decir, entidades verdaderamente representativas y con capacidad para hacer efectivos los compromisos aceptados— en todos los espectros del sector privado de la agricultura con quienes gobernar conjuntamente. Confiar en que el propio voluntarismo de los interesados y el desarrollo de sus capacidades asociativas, acompañados de algunas ayudas coyunturales externas, permitan en algunos años contar con un tejido renovado y plural en el medio rural aparece como una posibilidad bastante utópica. Así lo prueba la experiencia de los países con un movimiento asociativo más avanzado. Por ende, la acción positiva del Estado aparece como imperativa, acción que debe orientarse en tres ámbitos de actuación:

- **Marco jurídico:** El Estado debe utilizar su potestad legislativa para generar el marco de normas formales que cree las condiciones para el desarrollo asociativo agropecuario. En concreto, por vía legal se debe reconocer el carácter de “organismo privado de interés público” a las organizaciones de productores y, por tanto: i) otorgarles competencias para participar en la gestación, aplicación y fiscalización de las políticas sectoriales; ii) regular su gestión democrática y transparente; y iii) asegurar su subsistencia financiera mediante gravámenes obligatorios que deberán ser pagados por todos aquellos que componen su colectivo de referencia.

- **Apertura de espacios:** Décadas de injerencia partidista y conflictividad han dado origen a un clima de gran desconfianza mutua entre los diferentes componentes de la agricultura en América Latina, y de éstos con los distintos componentes de la cadena agroalimentaria. Si se quiere avanzar hacia la recomposición de las relaciones cooperativas que son propias del medio rural, se precisa abrir espacios donde los potenciales interlocutores se encuentren, intercambien opiniones, debatan sobre sus problemas comunes y puedan alcanzar compromisos referentes a la distribución de recursos o al establecimiento de normas para regular la actividad agropecuaria. Esto implica, a su vez, el establecimiento de un sistema de sanciones que asegure el cumplimiento de los compromisos por todas las partes.

- **Asistencia técnica:** Para la constitución y el desarrollo de nuevas organizaciones y, principalmente, para impulsar cambios en las ya existentes, se requiere que sean asistidas técnicamente dadas sus notables carencias. La constatación empírica revela que son muchos los temas que pudieran formar parte de una agenda de asistencia técnica para las organizaciones. No obstante, aquí se postula priorizar la capacitación del liderazgo en la medida en que los líderes son una de las variables determinantes en el éxito de las organizaciones. En efecto, los estudios de caso han mostrado el débil liderazgo de los gremios y su incapacidad de asimilar los cambios que se están produciendo en la agricultura latinoamericana, llevándolos a optar por estrategias “cortoplazistas” con pocos beneficios para sus representados (Porras, 2000a).

## F. La agricultura y los agronegocios

*La colaboración voluntaria se dará más fácilmente en una comunidad que ha heredado un acervo sustancial de capital social en la forma de normas de reciprocidad y redes de participación civil, Putnam, 1993, p. 167.*

Por otra parte:

“Una desconfianza profunda es muy difícil de invalidar a través de la experiencia, porque o no permite que las personas tengan la experiencia social apropiada o, peor, lleva a un comportamiento que refuerza la validez de la desconfianza, Gambetta, Diego: “*Can we trust trust?*”, citado en Putnam, 1993, p. 170.

El abanico de agentes que emplean mecanismos de contratación (o coordinación vertical) con los agricultores tiende a expandirse y la frecuencia de su uso a aumentar a medida que crecen las exigencias de la legislación y de los consumidores respecto del rotulado, la apariencia y la calidad de los productos y de sus ingredientes, y a medida que se diferencian los productos mediante marcas, calibres y calidades.<sup>21</sup> En principio, se utilizará el mercado al contado (*spot market*) para organizar transacciones donde concurren muchos compradores y muchos vendedores “anónimos” y donde cada agente, autónomamente, hace las adaptaciones a su producto que estime pertinentes. En cambio, se utilizarán mecanismos de coordinación vertical para transacciones frecuentes, entrega justo a tiempo (*just-in-time*) o transacciones donde la adaptación cooperativa predomina. Cuando, para

---

<sup>21</sup> Por lo menos en una primera instancia, hasta que los cambios sean internalizados por un número suficiente de los agentes.

proveer a sus requerimientos, los compradores piden que los suministradores hagan inversiones especializadas durables, se crean condiciones de dependencia bilateral, ya que los suministradores no pueden reorientar sus activos sin pérdida de valor productivo y los compradores no pueden abastecerse fácilmente en caso de ruptura de contrato.<sup>22</sup> En estas circunstancias, la norma general es la suscripción de un contrato de compraventa por una o más temporadas, que incluye una serie de cláusulas de seguridad, provisiones para revelación de información y mecanismos para conciliar disputas (*dispute settlement*). Finalmente, la integración vertical se verificará en casos de elevada especificidad y altos requerimientos del producto, cuando existen economías de escala o condiciones de cercanía del lugar de producción con respecto al lugar de procesamiento y cuando los costos de producción y administración propia son menores que los costos de producción y transacción de la producción ajena (Williamson, 1994).

Las modalidades de coordinación vertical entonces pueden variar desde: i) inexistente mercado al contado o integración vertical bajo la misma propiedad; ii) contratos de compraventa que especifican cantidad, calidad, forma de pago y, a veces, momento de entrega del producto; iii) contratos de compraventa que incluyen la provisión de insumos (semillas, fertilizantes, pesticidas), crédito y asistencia técnica; iv) contratos de gerencia de producción, en que el comprador también estipula cómo y cuándo se deben hacer las distintas faenas. Los contratos, además, pueden estipular una serie de prohibiciones, entre otras: la venta a terceros de excedentes de producción sobre lo pactado, o la visita al predio por personas no autorizadas.

La falta de confianza en las instituciones que apoyan a los mecanismos de coordinación vertical —la calidad de las leyes contractuales y de los esfuerzos para su cumplimiento, incluyendo las posibilidades de arbitraje—, o las dudas sobre la posibilidad de contar con contratistas fiables, hacen que lo que habría podido ser un arreglo contractual, se mueva hacia los extremos, o sea, la transacción se efectúa en el mercado (sacrificando la especificidad del producto y, por lo tanto, perdiendo valor productivo) o hacia la integración vertical (aumentando la inversión y los costos de administración, enfrentando rigideces de tamaño y ubicación —excepto en el caso de tierras arrendadas— y asumiendo el total de los riesgos).

La existencia de mercados imperfectos (tierra, agua, crédito, información tecnológica y comercial) y la falta de acceso a medios de producción y mercados, hacen que, contrariamente, lo que hubiera podido ser una transacción en el mercado al contado o un caso de integración vertical se

---

<sup>22</sup> En el caso de la producción agrícola se puede extender el concepto de inversión durable a la siembra de cultivos (incluso de ciclo corto) de características o en cantidades aprovechables sólo por la agroindustria o por los cuales la agroindustria paga un precio mayor.

traslade hacia mecanismos de coordinación vertical, con la ocurrencia de transacciones eslabonadas —el compromiso de compraventa se complementa con crédito, asistencia técnica, venta de insumos, y otros—, posible falta de transparencia en la contabilización de los costos<sup>23</sup> (y riesgos) y relaciones de dependencia que van más allá de las relaciones entre comprador y vendedor de un bien específico. La aversión al riesgo de los pequeños productores los hace a menudo preferir la negociación de un precio fijo por sobre el precio de mercado en el momento de la transacción, o por sobre un precio fijo (más bajo) más un porcentaje de las ganancias. Esta actitud, por supuesto, aumenta la posible diferencia entre precio prefijado y precio del mercado en el momento de la transacción y, por ende, la probabilidad de incumplimiento; especialmente para productos agrícolas, no es extraordinario ver fluctuaciones que van de 1 a 10, según el momento o lugar.

Existe un cierto consenso de que existen deseconomías de escala para cultivos intensivos en mano de obra y cuidado. El óptimo para estos cultivos sería la pequeña empresa familiar. Esto se explica porque la familia no tiene que incurrir en los altos costos de supervisión —se supone que la mano de obra familiar es leal a la empresa—, que sus costos son menores debido a la utilización de mano de obra que no tiene otras alternativas de trabajo remunerado (niños, ancianos, mujeres), porque su tiempo de ocio no se valora de la misma manera que la ley impone para personal contratado (es decir, la empresa familiar no paga horas extras a sus familiares) y porque no paga seguridad social. En consecuencia, le es posible vender sus productos a un costo menor de lo que le cuesta producir a una empresa comercial.

A los costos de producción, sin embargo, se añaden los costos de transacción y, allí, los costos de tratar con muchos pequeños agentes, dispersos geográficamente y a menudo aislados de la red vial y de telecomunicaciones, se elevan rápidamente.<sup>24</sup>

A principios de los años noventa, la CEPAL<sup>25</sup> se propuso entender los mecanismos de coordinación vertical con agricultores, en especial familiares,

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, un estudio en México mostró que ninguno de los pequeños productores era capaz de calcular el interés implícito cobrado por la agroindustria para el crédito otorgado.

<sup>24</sup> Un empresario mexicano resumió así los costos adicionales por tratar con pequeños productores: i) mayor tiempo y costo en la planta por tener que pesar y descargar productos de camiones pequeños; ii) incremento en el número de procedimientos contables y en los costos administrativos debido al alto número de productores que trabajan por contrato; iii) necesidad de mayor asistencia técnica, lo que requiere de más visitas de campo; iv) imposibilidad de llamar a los productores por teléfono, por lo que es necesario visitarlos cuando se requiere comunicarse con ellos; v) necesidad de prestarles o alquilarles maquinaria especializada; vi) necesidad de adelantarles capital de operación o de inversión, lo que reduce el capital disponible para la agroindustria; y vii) mayor dificultad en convencerles de la importancia de utilizar sólo los pesticidas autorizados en las cantidades recomendadas, con lo que se incurre en violaciones por presencia de residuos no autorizados.

<sup>25</sup> Proyectos CEPAL/Gobierno de los Países Bajos y CEPAL/GTZ/FAO.

en la región. Se logró explicar gran parte de los 64 estudios de caso en 13 países de la región, mediante el esquema XIII.2, siempre y cuando un peso suficiente fuera dado a los “factores de desplazamiento” y a los costos de transacción.

Esquema XIII.2  
FACTORES QUE ALIENTAN O FRENAN LA COORDINACIÓN VERTICAL

| Mercado   | Coordinación vertical   | Integración vertical                                     |
|---|---|--|
| <b>Características</b>  | - dependencia mutua (inversiones y producto específicos)                        | - alta especificidad y requerimientos producto           |
| - baja especificidad y requerimientos producto  | - necesidad de adaptación cooperativa   | - ventajas de escala                                     |
| - adaptación autónoma   | - interacción frecuente   |  |
| <b>Consecuencias</b>  | - costos de transacción   | - costo de administración, supervisión, capital y tierra |
| - cada agente corre con totalidad de costos, riesgos, información y ganancia                                  | - juego de fuerzas para riesgo y ganancias                                      | - absorción total de riesgos y ganancias                 |
|   | - posibilidad de <i>free-riding</i>   | - rigidez de tamaño y ubicación                          |
|   | - posibilidad de relaciones agente principal y de transacciones eslabonadas     |  |
| <b>Factores de desplazamiento</b>   | - falta de confianza en instituciones   |  |
| - poca diferenciación precio/calidad<br>←—————  | ←————— —————>   |  |
| - altas variaciones de precio (fomentan el <i>free-riding</i> y el no cumplimiento de ambas partes)<br>←————— | - incremento confianza mutua<br>—————> <—————                                   |  |
| - perecibilidad del producto<br>—————>  | - mercados imperfectos/ falta de acceso a medios de producción<br>—————> <————— |  |
| - creciente protagonismo del consumidor<br>—————>   |   |  |
| - aumento del número de agentes y volúmenes transados<br>←—————   |   |  |

Fuente: Martine Dirven, "Las relaciones de coordinación vertical entre productores agrícolas y agroindustria: esquema basado en 60 estudios de caso en América Latina", *Transnacionalización de los agronegocios y sistemas agroalimentarios*, San José de Costa Rica, Asociación de Latinoamérica y del Caribe de Economistas Agrícolas (ALACEA), 1996.

Sin embargo, con la excepción de Chile, hemos podido observar muy pocas relaciones contractuales espontáneas entre pequeños productores y agronegocios importantes. Casi siempre hubo la intervención de alguna organización gubernamental o no gubernamental que se hizo cargo —por lo menos en un inicio— de los costos de transacción, de fomentar la organización de los productores, de su administración y contabilidad, de la capacitación, de la negociación con el agronegocio, y de otros (véase el recuadro XIII.1). En cambio, a menudo, los agronegocios miran la organización de los proveedores con recelo, temiendo que una vez organizados estarán en mejor posición de negociar los términos de los acuerdos, no dándose cuenta de que la organización de los proveedores también puede traerles una serie de beneficios, entre ellos una reducción importante de los costos de transacción sin olvidar que éstos no desaparecen, sino que son, en gran parte, absorbidos por las organizaciones de proveedores.

Recuadro XIII.1  
ACERTADA INTERVENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN EL ESLABÓN  
MÁS DÉBIL

---

Los campesinos del Municipio Carmen del Viboral, en Colombia, dispersos en pequeños poblados rurales y anteriormente sumergidos en una economía de subsistencia, se convirtieron en pocos años en productores con altos niveles de rendimiento en el cultivo de frijol y con amplios conocimientos técnicos y de manejo de mercado. En la actualidad comercializan más del 90% de su producción.

Estos cambios son el resultado de una política pública capaz de determinar el factor que entorpecía la incorporación de los campesinos al mercado: los costos de transacción. La correcta interpretación de la realidad fue posible gracias a la descentralización hasta el nivel municipal de la institucionalidad pública agropecuaria realizada en Colombia desde 1987. En efecto, durante 10 años (hasta 1988), los campesinos habían sido objeto de la atención de entidades públicas con el fin de organizarlos en empresas cooperativas para intervenir en la comercialización de sus propios productos y en la distribución de insumos agropecuarios, pero los resultados fueron siempre magros.

Lo acertado de la nueva política pública consistió en invertir el enfoque de la solución: promover la comercialización primero para lograr la organización de los productores después; identificar organizaciones empresariales dispuestas a comercializar los productos de pequeños productores con condiciones atractivas para éstos y propiciando al mismo tiempo su organización; proceder a la construcción y organización de un Centro de Acopio y al establecimiento de un sistema regional de información de mercado una

Continúa

## Recuadro XIII.1 (conclusión)

vez establecida la vinculación empresa-productor. Ahora bien, lograr la vinculación comercializadora-productores sólo era posible si la primera obtenía un beneficio tangible que la estimulara a asumir las funciones propuestas. Ello se consiguió ofreciendo asistencia técnica institucional a la empresa identificada y crédito de fomento para capital de trabajo e inversión para la economía campesina.

La Cooperativa de Consumo y Mercadeo de Antioquia Ltda. (CONSUMO) fue la empresa que accedió a participar en el proyecto de comercialización del frijol cargamento. La entidad cuenta con 5 500 asociados y tenía a 1988, 23 años de experiencia en la distribución urbana de bienes básicos mediante una red de 6 supermercados. Para lograr su cometido, la Cooperativa reformuló sus estatutos incorporando como socios a los productores de frijol. Hasta el presente se han afiliado 600 campesinos organizados en 16 comités veredales representados en el Comité Municipal de productores. Este último establece un acuerdo mutuo con la Cooperativa, sin que exista contrato escrito. El acuerdo comprende la compra de frijol cargamento a los productores asociados y la distribución de insumos agrícolas. La compra promedio anual por la Cooperativa en el período 1988-1993 fue de 420 toneladas, lo que representa el 27% de la producción total del Municipio.

Las ventajas obtenidas por los productores son: mercado y márgenes mayores de utilidad con el establecimiento del canal corto de comercialización que obvia al intermediario; incremento en el precio pagado al productor socio en 75% en el período 1990-1993 y, actualmente, precio estable a pesar de fuertes importaciones de frijol; regulación del precio, que favorece también a los productores no socios, por cuanto la cooperativa interviene con el 24% de la oferta de frijol y el precio de compra de CONSUMO se toma como referencia para las transacciones; peso exacto y pago al contado; acceso a los servicios del Centro de Acopio construido por cofinanciamiento Municipio/Fondo de Desarrollo Rural Integrado/Cooperativa; servicios de capacitación y suministro de insumos agrícolas a precios normales.

Fuente: Martine Dirven y Liudmila Ortega, Agroindustria y pequeña agricultura: síntesis comparativa de distintas experiencias (LC/R.1663), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1996.

Frente a la atomización de los productores y el costo de transportar la propia mercancía al mercado, combinado a menudo con el desconocimiento del mercado y su funcionamiento, los intermediarios siguen jugando un papel fundamental en la economía rural. Si bien es cierto que se aprovechan de su posición de monopsonio, también lo es que los costos de acopio de pequeñas cantidades en lugares aislados son muy altos. Además, los intermediarios a menudo juegan el papel fundamental de prestamistas frente a mercados crediticios formales inexistentes, inaccesibles debido a las insuficientes garantías o caros por los trámites que implican. También aquí se aprovechan de su posición monopsonica. Es esta posición la que permite

que funcione este mercado informal, ya que el intermediario se asegura del reembolso con la amenaza de no comprar o no prestar más a futuro. Si el agronegocio no está en capacidad (o no ha detectado la necesidad) de ofrecer financiamiento en condiciones equivalentes o si el agronegocio es percibido como una alternativa no segura a plazo, el agricultor bien puede preferir seguir comerciando con el intermediario, aun si el precio ofrecido es menor al que ofrece el agronegocio e incluso si el interés cobrado por el intermediario es muy alto.

### **G. Los complejos productivos (*clusters*) de pequeñas empresas y sus encadenamientos y redes**

*En general, observamos conducta cooperativa cuando los individuos interactúan repetidamente, cuando tienen mucha información recíproca y cuando el grupo está caracterizado por pocos participantes*<sup>26</sup> (North 1993, p. 24).

Pero, no se puede olvidar que

“Las relaciones, normas e instituciones de confianza, reciprocidad y cooperación son recursos que pueden contribuir al desarrollo productivo .... No se plantea que siempre lo harán ya que, al igual que otras formas de capital, es una variable entre muchas necesarias para lograr los resultados deseados, de la misma manera en que el capital productivo es una de varias condiciones necesarias para que una empresa realice ganancias” (Durston, 2000, p. 13).

La mayoría de las empresas tienen algún tipo de encadenamiento productivo hacia atrás para conseguir insumos y hacia adelante para ofrecer insumos, servicios o consumo a otras empresas o particulares. Una excepción a esta “regla general” son las empresas u hogares autárquicos, es decir, los que producen y consumen sin comprar, vender o trocar bienes o servicios. Los encadenamientos de los hogares por consumo se producen gracias a los

---

<sup>26</sup> ¿Y una cierta homogeneidad cultural? (entendida como valores compartidos). North lo menciona más adelante (p. 52) en el contexto de las relaciones comerciales simples. En Perú, por ejemplo, el peso de esta falta de homogeneidad cultural, junto con el peso de engaños repetidos y desconfianza a través de 500 años de historia, nos pareció que forma parte por lo menos de la explicación de la no colaboración entre agroindustriales y productores (casos del espárrago, del mango y otros) (Estudios de caso y seminarios, proyecto CEPAL/Gobierno de los Países Bajos: “Las relaciones agroindustriales y la transformación de la agricultura”), 1996.

ingresos de su trabajo por cuenta propia, como empleado o empleador, o merced a las transferencias recibidas desde otros hogares, empresas o gobierno, como remesas, jubilaciones y pensiones.

En América Latina, los complejos productivos (*clusters*) que se desarrollan en torno de las actividades productivas y sus encadenamientos, son muy heterogéneos. Además, distan bastante de la imagen estilizada que se tiene de ellos y que se apoya en la experiencia y las discusiones académicas y políticas en Europa y en los Estados Unidos. También aquí, el apoyarse en una imagen estilizada que no concuerda con el grueso de la realidad local ha conducido a manejar supuestos erróneos sobre los potenciales de desarrollo de grupos de empresas, a ignorar la lógica específica que guía la toma de decisiones empresariales en la región y a subestimar la inercia del medio sociocultural local. De hecho, la carencia de espíritu empresarial, la falta de confianza mutua, las barreras para compartir información e impedimentos similares constituyen fuertes cuellos de botella para el desarrollo de complejos productivos virtuosos, es decir, innovadores, dinámicos y competitivos.

Altenburg y Meyer-Stramer (1999) identifican tres grandes tipos de complejos productivos en América Latina, requiriendo cada uno políticas específicas: i) los complejos de sobrevivencia; ii) los orientados a productos producidos en masa, tipo *commodity*, forzados, para poder sobrevivir, a hacer una reorganización profunda ante la apertura y la competencia internacional; iii) los organizados en torno de empresas transnacionales, que habitualmente disponen de tecnologías más complejas y están orientados tanto al mercado doméstico como al internacional, pero suelen tener relativamente pocos encadenamientos con las pequeñas y medianas empresas (*pyme*) y con instituciones locales.

El grupo más numeroso es el de los complejos productivos de “sobrevivencia” de micro y pequeñas empresas que producen productos o servicios de baja calidad para el mercado local. Estas empresas suelen compartir muchas características del sector informal. El grado de especialización y de cooperación entre las firmas suele ser bajo, y refleja la falta de especialistas en la fuerza laboral local y también un tejido social frágil. Los complejos de sobrevivencia generalmente están ubicados en áreas pobres con altos niveles de subempleo, ya sea en pueblos rurales o zonas marginales urbanas. La razón por la que estas empresas están geográficamente cercanas tiene mucho que ver con la imitación. Se puede encontrar el origen de casi todas en un empresario pionero que aprendió una habilidad relevante fuera de la localidad, inició una empresa y capacitó a sus familiares y otros trabajadores. Éstos, al acceder al capital semilla necesario, se independizaron para hacer lo mismo. Estas agrupaciones de empresas, si bien distan bastante de las características de complejos (*clusters*)

“ideales” —en donde una rivalidad virtuosa se traduce en mejoramiento del producto o servicio mediante la innovación— sin duda tienen también externalidades positivas, tales como “rebalses” de información (*information spillovers*) en cuanto a proveedores; comercialización; diseño de productos de competidores; mano de obra semicalificada y en contacto con el producto o servicio desde su infancia; provisión fácil de insumos y maquinaria porque, debido a la demanda, los proveedores se instalan en la cercanía; costos de transacción bajos para la venta ya que, una vez que el lugar ha ganado una cierta reputación, los intermediarios vienen de todas partes y tienen a su alcance decenas, a veces centenares, de proveedores y estilos.

La mayoría de estos microempresarios funcionan en un entorno social que no está conectado con la comunidad empresarial del sector formal.

Además, la extensión espacial de las redes parece diferenciarse según la localización y el sector de la empresa (Stöhr, 1998). Estudios de caso indican que empresas en “regiones centrales” muestran una mayor probabilidad de interacciones interregionales, mientras que para las empresas rurales son las relaciones locales o intrarregionales las que dominan. A su vez, las empresas intensivas en innovaciones muestran un mayor énfasis en la formación de redes interregionales, mientras que el acceso a fuentes externas de conocimiento parece ser más importante para empresas en el área de servicios que para las manufactureras. La actividad de la pequeña empresa presenta a menudo características muy locales, tanto porque su mercado final generalmente es local, como porque sus recursos humanos tienen características eminentemente locales. A su vez, Porter (1998) observa que en los países en vías de desarrollo, las empresas más grandes y los complejos productivos ligados a ellas tienden a concentrarse alrededor de la(s) ciudad(es) principal(es), porque en las otras regiones se carece de la mínima cobertura necesaria de infraestructura, instituciones y proveedores.

Para explicar el acercamiento de las empresas a la frontera tecnológica, Di Tommaso y Dubbini (2000) le asignan una importancia fundamental a los factores sociales y culturales, y a la mezcla de conocimientos exógenos con conocimientos endógenos (resultado del aprendizaje en la empresa), en lugar de los mecanismos marginalistas de asignación de recursos como lo explica la teoría neoclásica. Stöhr (1998), además, detecta una laguna en la competencia (*competence gap*), que se debe a la habilidad limitada de algunas empresas para “decodificar” información externa y traducirla a un lenguaje que la empresa entiende. Esta (in)capacidad de las empresas de asimilar información junto con la (in)existencia de redes externas (interregionales) tendrán su efecto en la competitividad y las ventajas comparativas y podrán producir una laguna en la competencia a escala de las localidades o regiones, en un contexto nacional y global.

Schmitz (1997) enfatiza que, a partir de un complejo formado por empresas de un mismo rubro o rubros complementarios y geográficamente cercanas, pueden surgir acciones colectivas. Nuestra experiencia en el tema de los lácteos mostró que los productores chilenos pasaron por tres años de crisis grave. Según algunos estudios, cerca de un tercio de los productores de leche se vieron forzados a vender a precios que no cubrían sus costos, para finalmente emprender acciones colectivas en pos de mejorar su situación (Dirven y Ortega, 2001).

### **Propuestas de acción en los distintos niveles**

Quisimos demostrar a través de estos apuntes para la reflexión, que el capital social —a nivel del campesinado, a nivel empresarial, entre ambos y dentro de las familias— no es tan evidente como el ideario y muchos estudiosos pretendían. Varias políticas, como las que incentivaban las cooperativas de producción y, más recientemente, las basadas en la demanda organizada para crédito, asistencia técnica, servicios, construcción de infraestructura, y otras, o las basadas en las sinergias que debían derivar de actividades similares o complementarias en una misma localidad (*clusters*), partieron de una visión idealizada del capital social existente y por lo tanto tuvieron resultados mucho menos alentadores de los esperados.

Estamos de acuerdo con Kliksberg, Durston y varios otros autores, en que existe un potencial latente en la región en materia de asociatividad, confianza mutua y otras dimensiones del capital social. Por lo tanto, el contrapunto y los ejemplos sacados de la realidad latinoamericana no quieren decir que no existe capital social en el campo, que no es posible construirlo ni que, cuando existe, no constituye una real diferencia positiva. Sí se quiso expresar que es necesario aquilatarlo correctamente y que la acción pragmática es una mejor guía para el éxito que los sueños irreales.

El capital social, entendido como las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación, es un recurso que puede contribuir al logro de beneficios como: reducir los costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la constitución de organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales y de sociedades civiles saludables. Pero es sólo un factor entre varios necesarios. Su institucionalidad puede surgir por la vía de la coevolución de estrategias de las personas, de decisiones racionales y conscientes de los individuos que componen una comunidad, de la socialización de las normas relevantes de una cultura en la infancia y la niñez; y también puede ser inducida por una agencia externa que aplica una metodología de desarrollo de capacidades de gestión comunitaria (Durston, 2000).

Sobre la base de todo lo anterior, se sugiere:

**A nivel de la construcción de capital social:<sup>27</sup>**

- es necesario contar con definiciones más operativas del capital social, o sea, aquellas que permitan detectar el capital donde existe y evaluar empíricamente las hipótesis de trabajo en torno de ellas;
- es importante llevar a cabo estudios que den cuenta de la relevancia de las sociedades civiles en las zonas rurales (y en otros contextos), cuando el capital social puede ser la clave de políticas de superación de la pobreza y exclusión, u otras;
- el Estado puede subsumir las formas propias de capital social comunitario en relaciones clientelistas de carácter autoritario y paternalista o, por el contrario, reforzarlas por medio de sinergias y “coproducción” de institucionalidad;
- las relaciones entre individuos basadas en capital social o en la existencia de instituciones comunitarias sustentadas en él, pueden ser los factores necesarios para que, mediante la asociatividad, muchos hogares salgan de la pobreza y también se constituyan como actores sociales en una sociedad civil democrática;
- las políticas públicas destinadas a fortalecer el capital social local requieren de una visión estratégica para, entre otros objetivos, superar la oposición de intereses tradicionales a las embrionarias organizaciones comunitarias y microrregionales, y apoyar a los funcionarios gubernamentales de terreno;
- una política de empoderamiento de los sectores sociales excluidos y de extrema pobreza que cuentan con capital social tenue o inexistente, debe promover la búsqueda de los precursores del capital social que existieron en el pasado, pero que fueron debilitados por rivalidades internas o reprimidos por fuerzas externas, así como impulsar la búsqueda del capital social conservado en la memoria histórica de los grupos;
- la construcción intencional de capital social puede traducirse en mayores tasas de éxito en los programas de superación de la pobreza que incorporan elementos de autogestión y de

---

<sup>27</sup> Basado sobre todo en Durston (2000) y Kliksberg (2000), así como en las conclusiones de varios talleres sobre el desarrollo rural y la superación de la pobreza.

fiscalización de servicios por parte de la sociedad civil. Puede incluso cambiar la visión que se tiene de la extrema pobreza rural, producto de la omisión que se hace del capital social como un activo de las empresas familiares de productores rurales y que conduce a concluir que no serán rentables;

- existen comunidades con redes de capital social individual, pero sin las instituciones y sistemas del capital social comunitario; para activar el segundo se debe empezar por restablecer la confianza entre individuos y la coordinación intrafamiliar para pasar al nivel de pequeños núcleos de vecinos y sólo posteriormente al nivel comunitario, para finalmente desembocar en un “aumento de escala” territorial; no obstante, esta construcción no implica detenerse en cada etapa secuencial, sino que se puede avanzar simultáneamente con la convocatoria y capacitación comunitarias y la reconstitución de redes interpersonales en la base; sólo la constitución de la asociación regional de comunidades ha de realizarse en una etapa posterior;
- en todos los proyectos que pretenden apoyarse en la confianza y la acción conjunta de los participantes es imprescindible dejar un lapso de varios meses para la “habilitación” del grupo y la construcción de confianzas; asimismo, es necesario dotar a los proyectos de los recursos necesarios para ello, incluyendo los recursos humanos;
- en el currículum de las distintas disciplinas que suelen trabajar con población rural (asistentes sociales, profesionales en salud, educación, administración pública y, en especial, ingenieros y técnicos agrónomos, veterinarios y forestales), se debería incluir los temas de identificación, fortalecimiento y uso de capital social, uso de lenguaje y códigos comprensibles para los participantes de los proyectos de desarrollo; o en su defecto, abrir una especialización o desarrollar cursos cortos para ello;
- el cultivo de valores, desde la niñez, mediante la participación en actividades voluntarias y tareas comunitarias es también importante, ya que se ha observado una correlación entre ello y el involucrarse activamente en la sociedad como adulto;
- las políticas sociales y educacionales deberían tener como uno de sus objetivos el elevar la autoestima personal y grupal de las poblaciones desfavorecidas, ya que se ha demostrado que la autoestima es fundamental como trampolín para la creatividad y la acción positiva; asimismo, deberían motivar el trabajo grupal y ejercitar el intercambio constructivo de opiniones.

**A nivel del relevo generacional:<sup>28</sup>**

- iniciar un debate amplio sobre la necesidad de lograr un rejuvenecimiento del campo latinoamericano;
- incentivar discusiones sobre las posibilidades de ampliar la cobertura de los sistemas de pensiones y jubilaciones a la población agrícola y, por lo menos en el caso de las pensiones por vejez, el requerimiento de atar el derecho a pensión con el deber de traspaso de la gerencia del predio; paralelamente, se requieren acciones que inserten al adulto mayor en otras actividades (ocupacionales, recreativas, educativas o de orientación), que se apoyen en sus conocimientos, habilidades y experiencias acumuladas a lo largo de la vida;
- idear fórmulas de traspaso paulatino de la gerencia —acompañado o no de un traspaso de la propiedad— de las fincas a las generaciones más jóvenes en consonancia con las leyes, tradiciones y usos locales;
- idear “contratos intergeneracionales” con estipulación de derechos y deberes a lo largo del tiempo, también en sintonía con las leyes, tradiciones y usos locales;
- incentivar a las organizaciones de base a participar activamente en los puntos anteriores, así como en la vigilancia de que los términos pactados de los contratos intergeneracionales y otros resguardos convenidos se cumplan;
- incentivar a las organizaciones de base a hacer el papel de intermediarios entre los eventuales interesados en gerenciar una finca y los que quieren traspasar la gerencia —acompañado o no de un traspaso de la propiedad— y no tienen herederos u otros conocidos que estén interesados en ello;
- introducir paulatinamente topes de edad u otros desincentivos para personas que han pasado una cierta edad, e incentivos para personas debajo de cierta edad, posiblemente combinados con requerimientos de formación u otros, en los programas gubernamentales orientados hacia la producción agrícola (créditos, asistencia técnica, capacitación, titulación);

---

<sup>28</sup> Basado en Dirven (2001a).

- ver la posibilidad de introducir desincentivos o no acceso a programas de transferencias de ingresos para las personas que no han llegado a la tercera edad (con excepción de los discapacitados) y ampliar la cobertura de las personas de tercera edad;
- introducir o ampliar los créditos y subsidios a la vivienda rural, y establecer consideraciones especiales para estos casos que requieren de una nueva vivienda, con el fin de posibilitar el traspaso intergeneracional de la gerencia del predio;
- organizar pasantías y cursos de gerencia con el fin de preparar mejor a los jóvenes que se inician con la gerencia de un predio.

#### **A nivel de los gremios empresariales:<sup>29</sup>**

- generar el marco de normas formales a objeto de otorgar las competencias necesarias para que los gremios empresariales puedan participar en la gestación, aplicación y fiscalización de las políticas sectoriales; regular su gestión democrática y transparente y asegurar su subsistencia financiera a través de gravámenes obligatorios;
- abrir espacios donde los potenciales interlocutores se encuentren, intercambien opiniones, debatan sobre sus problemas comunes y puedan alcanzar compromisos referentes a la distribución de recursos o al establecimiento de normas para regular la actividad agropecuaria, velando al mismo tiempo porque el clima de gran desconfianza mutua entre los diferentes componentes de la agricultura en América Latina, y de éstos con los distintos componentes de la cadena agroalimentaria, mejore;
- establecer un sistema de sanciones que asegure el cumplimiento por todas las partes de los compromisos alcanzados;
- entre las muchas necesidades de asistencia técnica, priorizar la capacitación del liderazgo en la medida en que los líderes son una de las variables determinantes en el éxito de las organizaciones.

---

<sup>29</sup> Basado en Porras (2000a).

### **A nivel de las relaciones de coordinación vertical entre los agronegocios y los agricultores:<sup>30</sup>**

- en vista de que algunos agronegocios tienen una capacidad considerable de promover el progreso técnico en su entorno, en general y, en el segmento de pequeños productores, en particular, la acción concertada entre el sector público y estos agronegocios es un camino apropiado para concretar este potencial de una manera mucho más efectiva de lo que puede ser logrado mediante iniciativas espontáneas;
- la organización de foros locales para la acción conjunta entre los sectores público y privado, con el fin de asegurar la transparencia y simetría de las relaciones entre productores agrícolas y agronegocios —especialmente en cuanto a información actualizada sobre precios y condiciones de mercado— y mejorar las condiciones para la confianza mutua;
- incentivar a los agronegocios para que capaciten y transfieran tecnología a los pequeños productores que tienen el potencial de convertirse en proveedores estables; es probable que estos incentivos tengan que incluir subsidios para compensar los mayores costos de transacción y capacitación que implica este grupo de proveedores;
- fomentar la organización de los productores, en especial de los de escala menor, asegurando un grado razonable de homogeneidad entre ellos, en términos de potencial, expectativas y motivación, ya que las organizaciones de productores reducen los costos de transacción y, al facilitar la comunicación y cooperación entre ellos, les permiten negociar mejores condiciones con el agronegocio;
- establecer o mejorar instituciones públicas, privadas o mixtas destinadas a la fijación de estándares para los productos, su clasificación y control de calidad, y el marco legal para contratos comerciales entre agronegocios y productores, haciendo hincapié en las relaciones eslabonadas y en los requerimientos específicos de transacciones que involucran productos agrícolas y pecuarios —por lo general perecibles—; asimismo, ayudar a los pequeños productores a analizar los términos del contrato; ambas medidas están orientadas a disminuir la discreción, aumentar la transparencia y, finalmente, ayudar a construir confianza mutua;

---

<sup>30</sup> Basado en Dirven y Schejtman (1998).

- crear mecanismos de arbitraje aceptados por todas las partes y reconocidos por el sistema judicial nacional, con el fin de que los conflictos puedan ser resueltos de manera más expedita y, al mismo tiempo, manejados por especialistas con un conocimiento de las leyes que rigen los contratos y también de las especificidades de los productos, mercados, agentes y condiciones locales;
- crear modalidades de crédito donde la agroindustria juega el papel de intermediario y administrador —porque tiene ventajas significativas en cuanto a conocimiento sobre los requerimientos relativos a inversión y capital de trabajo del producto, monitoreo de las faenas y uso de los insumos y, finalmente puede deducir el costo financiero del precio de compra—, en lugar de que la agroindustria tenga que asumir el costo del préstamo y del empeoramiento de su relación capital/endeudamiento cuando mercados alternativos de crédito no existen o los costos de transacción son prohibitivos para las instituciones formales de crédito;
- mejorar los caminos y otra infraestructura (riego, energía, comunicaciones), dado que la infraestructura deficiente limita la competencia y reduce las posibilidades de participación de los productores agrícolas, las agroindustrias y los mercados que en otras circunstancias serían de alto potencial.

### **A nivel de los complejos productivos:<sup>31</sup>**

- en general, con el fin de fortalecer los complejos productivos de las pymes y otras empresas, se recomienda —empezando por el ámbito gubernamental y académico— reemplazar en todo tipo de mensajes el sesgo actual de “lo extranjero es lindo” (*foreign is beautiful*) por una posición neutra o ¿por qué no? un ligero sesgo hacia “lo local es lindo” (*local is beautiful*), para que todos los agentes reaprendan a agotar primero las opciones en su alrededor;
- reservar un mayor “espacio” para políticas gubernamentales de desarrollo de competitividad y transformación estructural de las economías que el previsto actualmente por gran parte de los países de América Latina en sus negociaciones bilaterales, multilaterales y en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC); esto con el fin de reorientar la tendencia actual hacia una de progreso y desarrollo más deseable y equitativo;

---

<sup>31</sup> Basado en Dirven (2001b).

- organizar reuniones entre los distintos agentes que intervienen a lo largo de una cadena agroalimentaria (incluyendo el Estado), para conversar sobre posibles estrategias conjuntas orientadas a aumentar la eficiencia a lo largo de cada cadena y, paulatinamente y de común acuerdo, emprender acciones dirigidas a incrementar su competitividad externa y, paralelamente, acrecentar el consumo interno, especialmente de las poblaciones más pobres en el caso de los alimentos básicos;
- negociar con las distintas cadenas de supermercados la habilitación de un «rincón» con productos locales libre de las exigencias que imponen a los demás productos (cuotas, volumen mínimo de ventas, apariencia, y otros), con el fin de mantenerles un espacio (a estos productos y a sus proveedores) ante el avance de la gran distribución y sus tendencias hacia la oferta de productos “globalizados” producidos a gran escala;
- incentivar las relaciones (contractuales o no) de las pymes con empresas más pequeñas, para la compra de productos semielaborados y vendidos bajo la marca de la pyme, lo que permitiría a las pymes aumentar el volumen de ventas sin incurrir en inversiones, mientras las empresas más pequeñas encuentran un canal de ventas más o menos seguro;
- incentivar relaciones más permanentes de las pymes con compradores industriales, hoteles y restaurantes;
- aunque no tengan tradición de asociarse, incentivar la asociación como una forma de posicionarse mejor en el mercado y enfrentar mejor la concentración creciente de las grandes empresas, tanto agroindustriales como de distribución;
- incentivar un mayor intercambio entre las pymes, tanto en el sector primario como agroindustrial, y los fabricantes locales de máquinas, herramientas e insumos, para que encuentren soluciones a sus problemas y necesidades específicas, y que estas soluciones —a veces muy ingeniosas— sean difundidas.

En todas las propuestas anteriores, los gobiernos locales podrían jugar un papel muy activo. También es necesario tener presente que las sociedades rurales están cambiando rápidamente, volviéndose más complejas, con mayor cantidad de actores distintos y que lo «rururbano» (o el desdibujamiento de límites claros entre lo rural y lo urbano) es un fenómeno creciente.

## Bibliografía

- Abramovay, Ricardo (coord.) con la colaboración de Milton Silvestro y otros (1998), *Juventude e agricultura familiar: desafios dos novos padrões sucesórios*, Ediciones UNESCO.
- Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stramer (1999), "How to promote clusters: policy experiences from Latin America", *World Development*, vol. 27, N° 9, septiembre.
- Bahamondes Parrao, Miguel (2001), *Evaluación y fortalecimiento del capital social campesino*, Informe final de consultoría, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/Proyecto de Desarrollo de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores (PRODECOP), Santiago de Chile, enero.
- Bey, Marguerite (1993), "De campesinos a ciudadanos: una nueva estructuración en comunidades campesinas del Perú", *Cuadernos de agroindustria y economía rural*, N° 31, Bogotá, D.C., Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Javeriana.
- Campos Santelices, Armando (1995), "Relevo generacional: ¿a la búsqueda de un tema perdido?", San José de Costa Rica, Centro de Documentación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), inédito.
- Castells, Manuel (1997), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad en red*, vol. 1, 2 y 3, Madrid, Alianza Editorial.
- Castillo Peña, Patricio Alejandro (2000), "Juventudes rurales como agentes de desarrollo del sector: ventajas y barreras para la acción", Tesis de grado, Santiago de Chile, Facultad de Agronomía, Universidad de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1999), "América Latina: Población Económicamente Activa 1980-2025", *Boletín demográfico*, año 32, N° 64 (LC/DEM/G.188; LC/G.2059), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), julio.
- Dirven, Martine (2001a), "El mercado de tierras y la necesidad de rejuvenecimiento del campo en América Latina: un primer esbozo de propuestas", por aparecer en el marco del proyecto "Opciones de políticas para el fomento del desarrollo de mercados de tierras agrícolas, con el fin de facilitar la transferencia de tierras a pequeños productores".
- \_\_\_\_ (2001b), "Complejos productivos, apertura y disolución de cadenas", *Apertura económica y desencadenamientos productivos. Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina*, Martine Dirven (coord.), serie Libros de la CEPAL, N° 61 (LC/G.2122-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.23.
- \_\_\_\_ (2000a), *Análisis del "cluster" en torno a la Red de Agroturismo de Chiloé, Chile*, documento elaborado en el marco del Proyecto Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)/Ministerio de Agricultura "Evaluación de programas de fomento productivo en combate a la pobreza rural".
- \_\_\_\_ (2000b), "Estrategias para mitigar la migración rural-urbana, basado en la realidad latinoamericana", *Entwicklung und ländlicher raum*, vol. 5.

- (1996), “Las relaciones de coordinación vertical entre productores agrícolas y agroindustria: esquema basado en 60 estudios de caso en América Latina”, *Transnacionalización de los agronegocios y sistemas agroalimentarios*, San José de Costa Rica, Asociación de Latinoamérica y del Caribe de Economistas Agrícolas (ALACEA).
- (1995), “Expectativas de la juventud y el desarrollo rural”, *Revista de la CEPAL*, N° 55 (LC/G.1858-P), Santiago de Chile, abril.
- (1993), “Integración y desintegración social rural”, *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Dirven, Martine y Alexander Schejtman (1998), “Policies and programmes to promote agro-industrialization in Latin America”, documento presentado en el seminario “Strategies for stimulating growth of the rural non-farm economy in developing countries” (Virginia, Washington, D.C., 17 al 21 de mayo), Washington D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Dirven, Martine y Liudmila Ortega (2001), “El complejo productivo lácteo en Chile”, *Apertura económica y (des)encadenamientos productivos: reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina*, serie Libros de la CEPAL, N° 61 (LC/G.2122-P), Martine Dirven (coord.), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.23.
- (1996), *Agroindustria y pequeña agricultura: síntesis comparativa de distintas experiencias* (LC/R.1663), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Di Tommaso, Marco R. y Sabrina Dubbini (2000), *Towards a Theory of the Small Firm: Theoretical Aspects and Some Policy Implications*, serie Desarrollo productivo, N° 87 (LC/L.1415-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.II.G.86.
- Durston, John (2001), “Parte del problema, parte de la solución: el capital social en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- (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), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.38.
- (1996), “Estrategias de vida de los jóvenes rurales en América Latina”, *Juventud rural, modernidad y democracia en América Latina* (LC/L.931), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fox, Jonathan (1996), “How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico”, *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Kliksberg, Bernardo (2000), “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”, Documento de divulgación, N° 7, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).
- Knoke, David y James H. Kulinski (1982), *Network Analysis*, Londres, Newbury Parks.
- Lewald, Ernest (1973), *Latino-América: sus culturas y sociedades*, Nueva York, McGraw-Hill Book Company.
- Maffei, Teresa, Evelyn Monzó y Guillermo Pedroni (2000a), “Organización y formas de cooperación y reciprocidad en la Comunidad Cerro Blanco, IV Región de Coquimbo”, inédito.

- \_\_\_\_\_(2000b), "Organización y formas de cooperación y reciprocidad en la localidad de Ajal de Quiles, IV Región de Coquimbo", inédito.
- Marin, B. y Mayntz, R. (comps.) (1991), *Policy Networks, Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt Campus.
- Morgan, Stephen L. (2000), "Social capital, capital goods, and the production of learning", *Journal of Socio-Economics*, vol. 29, North-Holland.
- Moyano, Eduardo (2000), "Procesos de cambio en la sociedad rural española. Pluralidad de intereses en una nueva estructura de oportunidades", Córdoba, Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA)-Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de Andalucía.
- Moyano, Eduardo y Mari Cruz Fernandez Durantez (1990), "Teoría y práctica de la instalación de jóvenes en la agricultura", *Revista de estudios agro-sociales*, N° 154, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Narayan, Deepa (1999), *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- North, Douglas C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, Elinor (1999), "Principios de diseño y amenazas a las organizaciones sustentables que administran recursos comunes" ([www.fidamerica.cl](http://www.fidamerica.cl)).
- Porrás Martínez, José Ignacio (2000a), "Reformas estructurales de mercado, institucionalidad y dilemas en la acción colectiva del empresariado en América Latina", Santiago de Chile ([www.rlc.fao.org](http://www.rlc.fao.org)).
- \_\_\_\_\_(2000a), "Reformas estructurales de mercado, institucionalidad y dilemas en la acción colectiva del empresariado en la agricultura de Bolivia y Perú", Santiago de Chile ([www.rlc.fao.org](http://www.rlc.fao.org)).
- Porter, Michael E. (1998), "Clusters and the new economics of competition", *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre.
- Portes, Alejandro y Patricia Landholt (2000), "Social capital: promise and pitfalls of its role in development", *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, Cambridge, Cambridge University Press.
- Powell, Walter W. (1990), "Neither market nor hierarchy: networks form of organization", *Research in Organizational Behaviour*, N° 12, Londres.
- Prats, Joan (1998), *¿Quién se pondrá al frente? Liderazgos para reinventar y revalorizar la política*, Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG).
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Revesz, Bruno (1991), "Pérou: vingt ans après la réforme de la périphérie agraire, les impuissances de l'État", *Problèmes d'Amérique latine. Fin des réformes agraires et nouvelles stratégies paysannes*, Trimestriel, N° 3, nouvelle série, París, La Documentation Française.
- Rodrik, Dani (1998), *Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses*, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Rubalcava, Rosa María (2001), "Localidades y hogares en un mundo de propensiones", documento presentado en el seminario internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe" (Santiago de Chile, 20 y 21 de junio), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

- Rubio, Mauricio (1997), "Perverse social capital. Some evidence from Colombia", *Journal of Economic Issues*, vol. 21, N° 3.
- Schmitter, Philippe (1974), "Still the century of corporatism?", *The Review of Politics*, vol. 36, N° 1, Londres.
- Schmitz, Hubert (1997), "Collective Efficiency and Increasing Returns", Institute of Development (IDS), Working Paper, N° 50, Universidad de Sussex, marzo.
- Schmitz, Hubert y Khalid Nadvi (1999), "Clustering and industrialization: introduction", *World Development*, vol. 27.
- Schneider, Heloisa (2000), "El municipio como articulador del fomento productivo: el caso de las comunas de Canela y Putaendo", Convenio Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ministerio de Agricultura "Estrategias para la superación de la pobreza rural".
- Serageldin, Ismail (1998), "The Initiative of Defining, Monitoring and Measuring Social Capital: An Overview and Program Description", Social Capital Initiative, Working Paper, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stöhr, Walter B. (1998), "Subsidiarity: a key concept for regional development policy", documento presentado en la Conferencia magistral del Foro Global sobre Desarrollo Regional, Nagoya, Japón, Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD).
- Thompson, Edward P. (1981), *Miseria de la teoría*, Barcelona, Editorial Crítica, Grijalbo.
- Williamson, Oliver E. (1994), "Institutions and Economic Organization: The Governance Perspective", documento presentado en la Conferencia anual sobre economía del desarrollo del Banco Mundial, Washington, D.C.
- Zapata, Sonia (2000), *Al encuentro del joven rural*, Santiago de Chile, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

## Capítulo XIV

# **El capital social y las políticas de desarrollo rural. ¿Punto de partida o punto de llegada?**

*M. Beatriz de A. David\**

*Laura M. Ortiz Malavassi\*\**

## **Introducción**

Después de más de dos décadas de ajustes estructurales y crecientes cambios tecnológicos, la intensidad de la pobreza permanece aguda y aun se ha agravado en muchos países de América Latina y el Caribe. Es más, a sus causas estructurales se agregan las consecuencias del modelo económico resultante del «Consenso de Washington», que profundiza la heterogeneidad estructural y la exclusión de los pequeños productores y trabajadores rurales menos calificados.

La necesidad de estimular la participación y el asociativismo ha sido establecida por los organismos financieros internacionales como condición

---

\* Economista.

\*\* Consultora de la Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial de CEPAL, lortiz@eclac.cl.

para llevar a cabo sus proyectos de inversión y contribuir a la superación de la pobreza. En este contexto, el concepto de capital social se consolida como una síntesis de todas las formas de cooperación e interrelación social, cultural, política y económica —Stiglitz (2000a); Fukuyama (2000a); Sarris (2001); Véron (2001); Morgan (2000); Fine (1999); Robison, Schmid y Siles (2000), y Knack (2000). Esta perspectiva es coherente con la idea de un Estado mínimo y descentralizado. La estrategia contiene aspectos bastante positivos, entre ellos el de estimular la democratización de las decisiones y la sociedad. Entre tanto, al abandonar la visión integral de desarrollo y tratar los problemas solamente de manera focalizada, en el nivel micro no se promueve una integración de las acciones y, por el contrario, se duplican las intervenciones y las políticas y no hay elementos de coordinación ni de ordenamiento institucional. Más aún, muchas veces los logros de la política social, o de proyectos focalizados, son totalmente eliminados por los efectos de la política macroeconómica.

En ese contexto, la complementariedad de las políticas y de las acciones de las instituciones públicas, privadas y no gubernamentales fue abandonada por una suposición imaginaria de que la suma de pequeños proyectos o acciones localizadas sería suficiente para transformar el conjunto de la economía o la sociedad. Junto con esto, se espera además que los pobres sean organizados, solidarios, eficientes, extremadamente adaptativos y que consigan superar autónomamente, a falta de institucionalidad, su condición de pobreza. Sin embargo, con frecuencia los esfuerzos de los pequeños agricultores por incorporar tecnologías y adaptarse a las nuevas condiciones de competitividad se ven frustrados o superados en lapsos cortos de tiempo, como consecuencia de la velocidad de los cambios tecnológicos y la rápida saturación de los nichos de mercado, para los que se especializaron.

Una de las principales interrogantes que guía este trabajo es comprender el papel del capital social y de las organizaciones sociales como motores del desarrollo e instrumentos de superación de la pobreza en el marco de las políticas sociales. Además, se pretende examinar si la existencia de capital social sería una condición previa, o «punto de partida», para el éxito de los proyectos y programas, o si, por el contrario, el capital social sería un resultado o subproducto de la efectividad de tales políticas («punto de llegada»).

Otra inquietud presente en el documento es cómo se establece la relación entre el capital social y el Estado en la aplicación de las políticas y los programas de desarrollo económico y social en el medio rural. ¿Juegan ellos papeles independientes y competitivos, o son parte de una sola causa? Además, cabe preguntarse si la introducción del concepto de capital social en los programas y proyectos conduce o debe conducir a una suerte de nueva institucionalidad y de nuevos liderazgos en un mundo más democrático, cambiante, abierto y competitivo.

En el presente trabajo se entregan, en primer lugar, algunos antecedentes relevantes acerca de las políticas sociales y sus efectos en la superación de la pobreza, y se discuten algunos aspectos del concepto de capital social. En la sección 2 se describen las características que ha asumido el capital social en las comunidades rurales. En la sección 3 se analiza la importancia del concepto como factor de integración social en el ámbito rural. En las secciones siguientes se revisa un conjunto de estudios empíricos en los que se dimensiona la relevancia del capital social como un elemento que contribuye o limita el éxito de proyectos de desarrollo rural destinados a superar la pobreza (sección 4), seguido por un examen de las distintas formas existentes de asociatividad y dimensiones del capital social (sección 5). El documento finaliza entregando algunas consideraciones y reflexiones acerca del papel del capital social en la formulación y aplicación de las políticas sociales orientadas a las comunidades rurales.

## **1. Antecedentes**

### **a) Acerca de las políticas sociales y la pobreza rural**

Para superar la pobreza rural es necesario un aumento sostenido en el ingreso de las familias rurales pobres. Esta meta requiere, necesariamente, de coordinación entre las políticas macroeconómicas —que por lo general tienen un efecto más notorio que los proyectos focalizados directamente en los pobres (Morley, 2000)— y las políticas públicas, en particular las políticas sociales. En este contexto, la función del gobierno es proporcionar condiciones para que los hogares pobres aumenten sus ingresos mediante actividades autónomas o relacionadas con el sector privado, y minimizar la dependencia de la población pobre rural respecto de los subsidios estatales. Para esto, las políticas sociales deben poner un marcado énfasis en el desarrollo de proyectos productivos.

En todos los países latinoamericanos se desarrollan, con distinta intensidad, programas para reducir la pobreza rural; en conjunto no siguen un patrón estratégico común, pero las necesidades son las mismas. Las prioridades de las acciones varían de acuerdo a la importancia del sector agrícola, el tamaño de la población rural y la intensidad de los conflictos existentes en torno de la distribución de la tierra, y la posición de las comunidades indígenas en el medio rural.

Pero todos los países se enfrentan con mayor o menor grado de dificultad a la reconstitución del papel del Estado en relación con el desarrollo rural y especialmente con construir una nueva institucionalidad capaz de superar la exclusión social de una parte significativa de la población rural.

Este esfuerzo se produce en un marco de privatización y ajustes presupuestarios para reducir el déficit fiscal, que ha significado una menor intervención del Estado en el sector rural. Asimismo, se observa un «desmantelamiento institucional que dificulta las iniciativas de desarrollo rural en la medida que aún no surge en su reemplazo una institucionalidad emanada de la sociedad civil especialmente a nivel local» (BID, 1998).

En este escenario, los países se esfuerzan significativamente por recrear una institucionalidad que ofrezca una mayor sostenibilidad a los programas de reducción de la pobreza rural, prestando una atención especial a su democratización y a la protección del medio ambiente. «Sin embargo, el tránsito de un Estado interventor y ejecutivo a uno regulador y normativo, junto a la participación más activa de la sociedad y del sector privado en favor de los intereses de los más pobres, es una tendencia que se manifiesta con debilidad» (ibíd., 1998). Este hecho se origina, en gran medida, en que la «gobernabilidad del Estado» para la gestión eficaz de las políticas públicas en democracia en el contexto económico pos ajuste estructural, no se ha facilitado, ya que el peso relativo de los actores rurales —comunidad, poder local, sector privado— no está dado en función de un patrón de articulación «Estado-sociedad». Esto afecta significativamente a la equidad y transparencia de los mecanismos de toma de decisiones (Bravo y Tapia, 2000) e instala en la cultura popular la deslegitimación del Estado nacional, regional y local.

Tales hechos se traducen, en general, en un bajo impacto de los programas destinados a reducir la pobreza rural, que surgen en el marco de racionalización del gasto social, externalización de los servicios, descentralización, focalización y participación ciudadana. Las limitaciones de los programas se relacionan, en gran parte, con problemas en su ejecución interna, a pesar de su ajuste a nuevos objetivos y estrategias de desarrollo en las zonas rurales a lo largo del tiempo.

La experiencia de los programas<sup>1</sup> antipobreza en varios países latinoamericanos —y en particular, la de los fondos de inversión social— ha mostrado su ineficacia principalmente para implementar proyectos productivos. La explicación radica en su constitución orgánica y en los

---

<sup>1</sup> Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) (1991-1996), Colombia.  
- La Red de Solidaridad Social (RED) (1994), Colombia.  
- Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (1988-1994), México.  
- Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) (1997), México.  
- Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), Perú.  
- Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHS), Perú.  
- Instituto de Desarrollo Rural (IDR).  
- Programas Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) (DAR), Chile.

mecanismos de racionalidad y control de la eficacia de dichos proyectos, como son los ciclos de inversión. Los proyectos productivos se caracterizan por una demanda continua, que está fuera de la lógica de acción de los programas de inversión que, por lo general, privilegian inversiones de corto plazo. A su vez, la falta de «propiedad de los proyectos» por parte de los pobres y su carencia de capacidad de asociación, les resta poder de negociación para que sus intereses sean priorizados. Así, existe una carencia de coordinación y movilización de esfuerzos, tanto a nivel del ejercicio del poder organizativo de los pobres en la zona rural como en la gobernabilidad institucionalizada en los programas sociales para superar la pobreza.

Las evaluaciones de los programas señalan, recurrentemente, su imposibilidad de insertarse en los mecanismos (estructuras y redes) de la comunidad, perpetuando situaciones subsidiarias que en la práctica sólo denotan la baja eficiencia en la gestión para lograr el impacto esperado: reducir la pobreza rural. De manera tal, que los hechos apuntan a una tarea que no es simple y todo parece indicar que la superación de la pobreza rural no puede quedar sujeta sólo a iniciativas locales focalizadas, ya que la falta de coordinación de las acciones y la gravedad y amplitud del problema justifican en el corto plazo la necesidad de acciones universales con efecto directo sobre el ingreso, consista éste en subsidios o transferencias. Como por ejemplo, las jubilaciones rurales implementadas en Brasil, que han tenido un efecto considerable en la reducción del número de pobres y proporcionado un aumento del bienestar de la población rural, así como efectos positivos en la productividad agrícola (David Dias, 2000). Otras experiencias son las de México y Brasil, con la entrega de dinero a las familias para que envíen a sus hijos a la escuela y, finalmente, el subsidio familiar que se entrega en México si los niños son sometidos a control médico (Scott, 2000).

## **b) Acerca del concepto de capital social**

El éxito de los proyectos para la superación de la pobreza requiere, por tanto, de algo más que el suministro de activos físicos y naturales a la población pobre rural. Este algo más, un tanto difuso en su definición conceptual inicial, se orienta a superar una falencia en el tejido social, en las relaciones sociales de los individuos y grupos y en la consolidación de un nexo de intereses mutuos entre el Estado y los intereses particulares.

Este vacío operativo de las políticas sociales, que los evaluadores sociales adjudican a la carencia de una participación organizada efectiva, al clientelismo y a la falta de coordinación institucional y sectorial con relación al mundo rural, remite al mismo tiempo a la ausencia de un conjunto de elementos ligados estrechamente con las definiciones de Coleman (1994), Bourdieu (1999), Narayan (2001) y Durston (2001a y b) sobre el concepto de

capital social, «contenido de ciertas relaciones sociales, basadas en relaciones de confianza y comportamientos de reciprocidad y cooperación». La síntesis más inmediata se expresaría en la capacidad asociativa de los individuos, grupos y comunidades para activar acciones comunes, y además, en la urgencia de una «governabilidad» efectiva, capaz de movilizar esfuerzos coordinados de las poblaciones locales para el desarrollo rural.

Lo anterior indica que se pueden distinguir tres dimensiones de interés en el concepto de capital social, estrechamente vinculadas entre sí: las relaciones entre los campesinos, o sea las relaciones en el interior de una comunidad (*bonding*); las relaciones entre comunidades (*bridging*) y las relaciones externas (*linking*). Estas últimas identifican a aquellas que mantienen las comunidades locales y las asociaciones productivas con agentes externos, como son las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el Estado en sus distintas entidades descentralizadas (Woolcock, 1998; Molinas, 2001).

Es así como el contenido y la dinámica adscritos al concepto de «capital social», en el marco de las políticas sociales y la intencionalidad propuesta —un mayor éxito de programas y proyectos—, han sido sugeridos recurrentemente por círculos académicos y cada vez más por organismos internacionales como una posibilidad interpretativa y diferenciadora de vías o alternativas de intervención social positiva para el desarrollo rural y la disminución de la pobreza rural. Sin embargo, siendo plausible la evidencia de la ausencia de éxito de los programas sociales destinados a disminuir la pobreza rural, debido al estado de esta base social e institucional que denominamos «capital social», no es posible sostener que su sola existencia redunde en un mayor impacto de los proyectos. Y, tal como expresan North (1993) y Portes y Landolt (2000), es necesario trabajar en la evidencia empírica de las relaciones y superar el exceso teórico hipotético e idealista que invade actualmente la adjudicación *ex ante* de utilidad al concepto, situación que podría sesgar la discusión hacia aspectos marginales del desarrollo, dejando de lado otros de carácter estructural como el acceso a la tierra, los derechos de agua y la discriminación étnica que predominan en las zonas rurales.

En este contexto, con el fin de institucionalizar el concepto de capital social como un instrumento útil para el éxito de las políticas sociales, se requiere avanzar en el contenido teórico del concepto. Además, se necesita de un marco interpretativo útil a las políticas sociales en general, y específicamente, a las orientadas al mundo rural para la disminución de la pobreza, que considere la interrelación entre el Estado y la sociedad civil, y el contexto económico, social y cultural en que está inmerso. Por consiguiente, es indispensable darle contenido empírico en el marco de las relaciones sociales, culturales y económicas del mundo rural y sus vínculos con el mercado, el sector informal (ONG) y el sector público.

En las secciones siguientes se pretende seguir en esta dirección y para ello se examinan las características y la dinámica de la movilización del capital social en las comunidades rurales, junto con sus posibles efectos en la integración social, contrastando estas premisas conceptuales con algunas experiencias de proyectos de desarrollo rural en América Latina, con el propósito de destacar lo positivo y lo negativo que circunscriben al capital social en las políticas de desarrollo rural.

## **2. Características del capital social en las comunidades rurales**

En un plano propositivo «hipotético», para Bahamondes (2001) y en una reinterpretación de Putnam, las «normas de reciprocidad y confianza social» serían los elementos facilitadores de la coordinación y cooperación para el beneficio mutuo; por consiguiente, la existencia de tales relaciones de manera estable en un grupo social se traduciría en un conjunto de beneficios que, indudablemente, se enmarcan en las necesidades de los actuales proyectos y en los requisitos de optimización del gasto de las políticas sociales pos ajuste estructural.

El marco interpretativo derivado de esta premisa en lo que se refiere a la población rural sería, para fines prácticos, el siguiente: «en aquellos grupos humanos donde la reciprocidad, la cooperación y la confianza se presentan con mayor intensidad o recurrencia, estarían dadas las bases para emprender acciones que requieren el concurso de buena parte de los integrantes del grupo, que al mismo tiempo redundarían en beneficios para el colectivo» (Bahamondes, 2001, p. 35).

En este sentido, la existencia de cierta capacidad asociativa y organizativa entre los habitantes pobres de las zonas rurales —a nivel de las familias, grupos de éstas y comunidades— junto con todas aquellas relaciones internas y externas —horizontales y verticales— simétricas, serían necesariamente elementos positivos para superar la pobreza rural. Esto debe ocurrir en un contexto propicio, en términos de normas legales, régimen de poder e institucionalidad estatal dirigida a proveer a los sectores rurales de los activos de que carecen.

En las zonas rurales, las características de la pobreza se derivan fundamentalmente de limitaciones al acceso de recursos productivos —tierra, agua, tecnología, trabajo, mercados. Los diferentes grados de acceso a estos recursos conducen a que la pobreza rural sea heterogénea y, consecuentemente, en términos analíticos, describa grupos con diferentes perfiles. Un primer grupo a destacar corresponde a los pequeños productores que poseen tierra y otros recursos productivos, pero cuya cantidad y calidad

no resulta suficiente para satisfacer sus necesidades básicas. Otro grupo importante incluye a los trabajadores agrícolas sin tierra, que dependen necesariamente, para superar su condición de pobreza, del acceso a la tierra y del trabajo asalariado.

Un acercamiento del marco interpretativo de Bahamondes a la realidad de estos grupos implica, a manera de hipótesis, dos posibles resultados de acción.

Por una parte, es una realidad que los pequeños productores agrícolas —con potencial productivo y en riesgo de marginalidad social debido a las limitaciones de acceso a tales recursos— requerirían de una organización fuerte que les permitiera no sólo competir, sino también entablar negocios con el sector privado en términos de intercambio favorable. Por su parte, los trabajadores rurales sin tierra podrían tener en el esfuerzo unificado una posibilidad de mejorar su condición de ingreso. Además, la organización para ambos grupos permitiría canalizar las demandas de beneficios que el Estado les pueda brindar, sean éstos información, crédito, tecnología o infraestructura vial, entre otros.

El corolario que se deriva de este marco interpretativo del capital social es «atractivo» para la población rural, como un instrumento para enfrentar los desafíos que impone un sector agrícola muy dinámico y heterogéneo. Sin embargo, es importante destacar que la aplicabilidad de este «modelo» de capital social presupone que el capital social que poseen los pobres rurales sea capaz de institucionalizarse de manera autónoma y adquirir una capacidad de diálogo con un Estado que ha permanecido un tanto marginal a las actividades e iniciativas de intervención necesarias para alcanzar el desarrollo rural y aliviar la pobreza. Esto conduce a algunas interrogantes de importancia: «¿Cuáles son las características de capital social en las zonas rurales?», «¿cómo se moviliza este capital social en las zonas rurales?» y «¿cómo se puede aprovechar el capital social para superar la pobreza rural?».

En relación con la primera pregunta, autores como Durston (2000, p. 27) y Bahamondes (2001) exploran algunas líneas de interés que describen la estructura y las características del capital social en la población rural en América Latina. Si bien estos autores reconocen la existencia de grupos donde el capital social se constituye en su fortaleza y autodefinición cultural (como por ejemplo, los grupos indígenas), las contradicciones y oposiciones tanto en su interior como con respecto a otros actores del mundo rural señalan la necesidad de relativizar su rol como un elemento «precursor de capital social», ya que la activación de capital social exige necesariamente la capacidad de establecer redes de intercambio de «bienes socioemocionales» (Robison y Siles, 2001) en términos de reciprocidad y confianza con otros grupos, que evidentemente son limitados.

Durston (2000), en particular, expone esta realidad en un acercamiento a la caracterización de las relaciones sociales del campesinado y explicita que: «Las relaciones sociales en la comunidad rural son ciertamente muy complejas, pero no necesariamente densas. Es decir, el espacio social es afectado por el espacio geográfico, y los medios de transporte juegan en contra de la emergencia de una institucionalidad rural de capital social, sea éste individual en redes o comunitario en instituciones» y «muchas comunidades rurales se encuentran traspasadas por rivalidades entre facciones, a veces producto de la competencia por recursos escasos, a veces exacerbadas por cacicazgos de las elites regionales y por el clientelismo autoritario provinciano, que reprimen o distorsionan las instituciones de base que fomentan la confianza y la cooperación».

Sin embargo, y tal como lo expresa Bahamondes (2001), en la realidad campesina latinoamericana las oposiciones internas y el conflicto son dos aspectos recurrentes en las redes sociales de las comunidades rurales. La realidad conjuga alianzas entre parientes, vecinos y amigos en oposición contra «los otros», pero al mismo tiempo es factible que esta misma fuerza de oposición se modifique y grupos rivales o enemigos unidos por un interés común se agrupen, «cuando el conflicto se hace presente en un espacio territorial más amplio». O bien, agregaríamos nosotros, cuando éstos se unifican como movimiento en una acción organizada contra el control, o se dirigen hacia un cambio en las «distribuciones de bienes o la influencia de la autoridad» (Touraine, 1987), como es el caso de los movimientos de defensa de la tierra que han surgido a lo largo de la historia, siendo, por excelencia, el movimiento zapatista el referente más claro. Con diferente intensidad se manifiestan otros movimientos sociales de campesinos por el acceso a la tierra, que no alcanzan la envergadura del zapatismo; sin embargo, muchas de estas luchas, a pesar de su debilidad relativa, aún existen en la actualidad como expresiones vivas del movimiento social y se acentúan o debilitan en la contingencia de poder de la modernización inducida de reformas agrarias inoperantes o por la influencia de sectores políticos más urbanos que rurales (Touraine, 1987, p. 172). Ejemplo de éstos son los movimientos permanentes de los trabajadores sin tierra en Paraguay, Brasil y los del sur de México.

Los movimientos sociales, si bien cuestionan el control y acceso a recursos materiales o esgrimen la defensa de una identidad étnica o regional, como es el caso de la demanda por tierras, o los movimientos indigenistas, realmente ponen en duda el poder detentado por la institucionalidad política y ahí reside su importancia como actores sociopolíticos. Por eso, Touraine sostiene que la condición para que se forme un movimiento social en la ruralidad es la penetración del capitalismo agrario (agente externo), ahí donde existen pequeños propietarios, sean individuales o comunitarios; éstos se articulan como movimiento si el adversario (que debe ser identificado) transforma las leyes y el poder político y ello redonda en cambios en la

posesión de la tierra (no específicamente en su propiedad) (Touraine, 1987, p.172). En este sentido, el capital social «inherente a estas estructuras» traduce, en su síntesis más extrema, el conflicto de poder inherente al concepto de capital social, en relación con la acción organizada frente al poder político o económico.

Además, en la realidad campesina existen otras manifestaciones atinentes a relaciones internas y externas entre personas, familias y grupos, que atestiguan de alguna manera qué relaciones de contingencia pueden surgir a raíz de cambios económicos y sociales a los que éstos se ven expuestos. Dos ejemplos ilustrativos de ello son el pluriempleo y el uso compartido de tierra.

El pluriempleo creciente en los hogares rurales, que combina en una misma unidad productiva el empleo agrícola y el no agrícola, puede verse como una expresión de movilización de capital social de los hogares rurales sin tierra o con bajo potencial productivo, con el objeto de mejorar su nivel de ingreso. Esta acción es una apertura de los hogares hacia el medio externo, lo que implica lazos (*bonding*) en el interior del grupo familiar y nuevas relaciones con otros actores del entorno rural (*linking*), como son la agroindustria, la industria manufacturera y la del turismo.

Por otra parte, las tradicionales iniciativas de uso compartido de la tierra mediante el arriendo informal, la mediería o la aparcería, son alternativas que surgen en respuesta a la carencia de tierra y se concretizan mediante contratos informales basados en relaciones de confianza.

Los datos estadísticos existentes de las últimas dos décadas sobre el uso compartido de la tierra y el aumento del pluriempleo en las zonas rurales son un indicio de que la transformación producida por la modernización de la agricultura ha obligado, aunque de manera «inconsciente», a que muchas familias rurales movilicen su capital social de manera complementaria con otros activos. Esto no quiere decir que esta movilización haya significado necesariamente una disminución de la pobreza rural, ya que dicha movilización se ha producido en un marco de precariedad del empleo y carencia de otros capitales (como el financiero y el físico), que son indispensables para incrementar el ingreso y la productividad de las familias rurales.

En síntesis, hechos concretos como el pluriempleo, el uso compartido de la tierra y el surgimiento de organizaciones productivas y sociales en las zonas rurales permiten apoyar la tesis de Durston (2001d), en cuanto a que en las zonas rurales existe un conjunto de relaciones sociales que se identifican como capital social. La reserva (*stock*) de los capitales sociales conjuga elementos tanto positivos «simétricos» como negativos «asimétricos», en lo referente a mejorar sus condiciones de vida y superar la

pobreza en el marco del desarrollo económico presente en las zonas rurales. En esta línea, los contratos informales de uso de la tierra y la movilización de la mano de obra familiar hacia actividades no agrícolas son dos formas claras de movilización de capital social que apuntan a una estrategia destinada a mejorar la productividad y el ingreso familiar. Como contraparte, las estructuras familiares y grupales egocéntricas, las relaciones de «clientelismo» y el asistencialismo injustificado pueden constituirse en relaciones sociales «asimétricas» con respecto a la superación de la pobreza.

Por consiguiente, la población pobre rural, en su condición de «exclusión», es un grupo heterogéneo no sólo en cuanto a la reserva (*stock*) de capitales naturales, físicos y humanos que posee, sino también en lo relativo a la reserva de capital social que puede mobilizarse en niveles micro, como la familia y la comunidad, hasta en niveles más amplios (medio y macro), en la lucha con una institucionalidad que atenta en contra de sus intereses, como los movimientos sociales. Hechos que ponen en evidencia que, inmersas en las relaciones que definen el capital social, se entremezclan relaciones de poder que se acentúan en la contingencia de influencias de factores externos.

### **3. Capital social y su efecto de integración social**

Bajo esta perspectiva, es posible sostener que en las comunidades rurales existe capital social y que éste se manifiesta en diferentes formas y a distintos niveles. Sin embargo, este capital social no necesariamente se da en función de los requerimientos del desarrollo rural y la superación de la pobreza, tal como lo presupone la filosofía de las políticas sociales propuestas: autonomía y participación democrática de los pobres en los programas de desarrollo.

De manera tal que la apuesta por el cambio y la superación de la pobreza rural, bajo el «modelo» de capital social, radica en que la diversidad de capital social —manifiesta en redes sociales de diferente naturaleza— se pueda potenciar, modificar y acumular en «formas colectivas» que activen redes de intercambio horizontales y verticales, y posibiliten el acceso a otros tipos de capitales. Todo esto debe tender a aumentar los beneficios y, concretamente, a incrementar los ingresos de los más pobres.

Existe un sinnúmero de interrogantes sobre el camino que podría seguirse en las zonas rurales para movilizar y fomentar los diferentes tipos de capital social. Plantear algunas respuestas exige reconocer que el capital social se halla inmerso en una sociedad rural cuya acción es el resultado de un conjunto de estrategias múltiples, de actores que evolucionan constantemente a ritmos diferentes. En particular, en torno del acceso a la

tierra existe una contingencia latente hacia «movimientos sociales» que, en términos de la sinergia del sistema social en su totalidad, deberían tender a una «alianza instrumental» que el Estado, como principal agente de modernización, tendría que maximizar.

Todo esto precisa, necesariamente, de la institucionalización del capital social, no sólo en el nivel de la comunidad rural —campesinos, pequeños productores y trabajadores rurales—, sino también en el de las instancias gubernamentales y privadas que se vinculan a lo rural y agrícola.

En este sentido, y tal como lo expresa Bahamondes (2001, p. 115), comparando la sociedad rural con un sistema adaptativo y de complejos agentes, pero factibles de modificar «...la dependencia de la trayectoria sólo se mantiene hasta que el sistema reciba un nuevo impacto. En un comienzo, éste puede ser limitado, pero si se modifica la estructura de oportunidades de los distintos actores, los cambios resultantes de su conducta pueden terminar borrando las antiguas trayectorias y creando otras nuevas».

Por otra parte, Ostrom (1999) sostiene que la capacidad de adaptación a los cambios externos, sean éstos tecnológicos, económicos o productivos, es lenta y no simultánea, destacándose una asincronía en los mecanismos de adaptación de los distintos actores sociales y, en muchos casos, un conflicto de intereses que requiere de un proceso de maduración y readecuación de las trayectorias sociales hacia un equilibrio consensual.

En este contexto, el impulso externo a la reorientación de las acciones es un elemento fundamental, ya que constituye el mecanismo de cambio y regulación en la coevolución simultánea de estrategias de los diferentes agentes que interactúan en la sociedad rural, sea en términos de colaboración o de competencia.

Este último punto es central en relación con las posibilidades de generar y recuperar «formas colectivas» de capital social y en su activación como una herramienta útil en las estrategias de superación de la pobreza rural y de integración de los sectores excluidos, ya que pone de relieve la importancia del Estado como actor externo y gestor de cambio y readecuación; pero también en términos de los proyectos productivos en que intervienen otros actores, tales como las ONG, federaciones y gobiernos regionales y locales que, en alianza con el Estado, harían posibles las sinergias necesarias para lograr una mayor efectividad de los proyectos.

A este nivel del análisis concurren un conjunto de aspectos que es preciso interrelacionar y confrontar con respecto a cómo se puede aprovechar el capital social para superar la pobreza rural, si se tiene como referente empírico que la sociedad rural es compleja en sus relaciones sociales y posee una gran diversidad cultural. Lo que conduce también a sostener que el desarrollo rural y la superación de la pobreza sólo pueden visualizarse en la

medida en que se logren articular las relaciones entre los individuos, familias, comunidades, gobiernos locales y regionales, instituciones estatales, ONG, sindicatos, movimientos sociales y sector privado. Todos ellos conforman una red de agentes sociales, a través de los cuales se canaliza información, y la calidad de estas relaciones se define por los grados de confianza y su reciprocidad.

La interacción entre las diferentes dimensiones de capital social —es decir, entre los campesinos, pequeños productores y trabajadores rurales y comunidades— puede verse de este modo como parte de un proceso que debe conducir a un círculo «virtuoso», en el que las relaciones de retroalimentación resultan decisivas (Molinas, 2001). Así, por ejemplo, un estímulo para que los campesinos se incorporen a un grupo comunitario puede repercutir positivamente en la intensidad y calidad de sus relaciones y negociaciones con otras asociaciones. A su vez, el aumento de las actividades y los mejores resultados de las relaciones harán que más campesinos se asocien al grupo comunitario, tornándolo más grande y con mayores posibilidades de seguir incrementando las actividades, generándose realmente un proceso de círculo «virtuoso». Por el contrario, si surge alguna influencia negativa en una de las dimensiones del capital social, las relaciones de confianza se verán afectadas, con el riesgo de entrar en un proceso negativo, es decir, en un círculo «vicioso» de pobreza.

Por consiguiente, el capital social que se requiere no se limita solamente a las «formas colectivas de la comunidad campesina», sino que involucra a un conjunto de agentes sociales en diversos niveles, que se pueden clasificar de la siguiente manera: asociaciones horizontales entre individuos o familias (nivel micro), y asociaciones verticales con relaciones jerárquicas y el ambiente social y político (niveles medio y macro), que forman la estructura social (Ruerd y van Strien, 1999). De esta manera, el capital social funcional, útil al proceso de desarrollo, no se constituye simplemente en una suma de instituciones, sino que incluye la calidad de interrelaciones que las une.

En el contexto del desarrollo rural y la superación de la pobreza, las políticas sociales impulsadas por el gobierno, directa o indirectamente, por la vía del mercado, los organismos no gubernamentales o sus actores descentralizados, cumplen un papel importante en el fomento de la creación y fortalecimiento de estos capitales y, en última instancia, en lograr que los pobres adquieran el poder de intercambio y diálogo con las instituciones del Estado y del mercado, tratando al mismo tiempo de minimizar el riesgo de que sus acciones generen conflictos de poder y exclusión social, que ha sido uno de los principales motivos de surgimiento de movimientos sociales.

En términos operativos, este papel implica abordar el fortalecimiento de las organizaciones existentes, la creación de nuevas asociaciones y el

fomento de las sinergias positivas entre ellas, actividades que se plantean como complejas dada la débil experiencia de los organismos estatales en esta función y el desequilibrio de poder entre el Estado y la sociedad civil.

En América Latina existen varias evidencias de iniciativas de proyectos sociales que han surgido privilegiando la acción organizada de los grupos sociales pobres en las comunidades rurales —sea mediante la creación de organizaciones o la incorporación de las ya existentes— y estimulando el fortalecimiento de relaciones de intercambio.<sup>2</sup> Estas experiencias permiten un primer acercamiento empírico para abordar la evaluación de las ventajas y posibilidades de uso del capital social y valorizar el «optimismo recurrente instalado» de su utilidad como una categoría de éxito en los proyectos destinados a disminuir la pobreza rural.

#### **4. Estudios empíricos acerca del capital social en proyectos de desarrollo rural**

Cada vez son más frecuentes los estudios que hacen referencia al papel del capital social en proyectos específicos del desarrollo rural; asimismo, existen más trabajos que vinculan el capital social con características de ciertos tipos de asociaciones, y con relaciones sociales y culturales que surgen entre éstas en torno de actividades de interés mutuo, tales como las actividades productivas y de bienestar social.

Una dificultad que existe en la comparación de estos estudios y experiencias es la diversidad con que los autores usan el concepto de capital social. Algunos lo limitan a las organizaciones de base, pero también los hay que incluyen dentro del concepto de capital social lo que otros podrían llamar capital organizacional, capital institucional o capital político de carácter más estructural, lo que hace difícil interpretar expresiones como «el proyecto ha ayudado a crear y fortalecer el capital social». Por otra parte, las comparaciones también se dificultan por tratarse de proyectos con dimensiones muy variadas, tanto en sus objetivos como en sus alcances geográficos y número de beneficiarios.

Sin embargo —independientemente de los diferentes énfasis que la creciente experiencia empírica pone en torno del capital social y de su importancia en las comunidades rurales—, el núcleo en que se centran las definiciones apunta siempre a la conformación de «formas colectivas» con

---

<sup>2</sup> Relaciones de intercambio que, de acuerdo a Robison y Siles (2001), son fundamentalmente de intercambio socioemocional, y deben entenderse como inversiones en términos de reciprocidad y confianza.

relaciones simétricas o asimétricas, entre las que predominan relaciones de «confianza y comportamientos de reciprocidad y cooperación», que son propuestas como un posible instrumento para neutralizar el conflicto inherente a la sociedad rural heterogénea y faccional.

La revisión de un conjunto de estudios ejemplifica con experiencias concretas cómo opera, surge y se moviliza el capital social en torno del desarrollo rural, para superar la exclusión de grupos amplios de la población rural.

Un primer caso de los estudios considerados corresponde al examen de las posibilidades de fomentar el desarrollo rural en el Altiplano de Bolivia, analizadas por Bebbington (1998a). Estas iniciativas surgieron como alternativas para aliviar la pobreza y reducir la emigración hacia áreas urbanas, que se habían intensificado después de la crisis de la minería en la década de 1980. Este estudio resalta la importancia y los impedimentos de trabajar con asociaciones ya existentes y demuestra la dificultad de alcanzar situaciones autosostenibles.

Las experiencias concretas que analiza Bebbington se refieren a cuatro organizaciones campesinas, que parten de una infraestructura institucional organizativa cuyo origen data de la década de 1950, y continúan con la formación de los sindicatos y las corporaciones agropecuarias campesinas (CORACA) creadas en los años ochenta. Esas asociaciones forman parte de estructuras verticales con un carácter pronunciadamente político, como los sindicatos, mientras que las corporaciones fueron creadas como el brazo técnico y económico de los sindicatos, con una relativa independencia para atender la producción y generación de ingresos de la población. En general, las CORACA no dieron el resultado esperado, debido a la falta de capacidad interna (organizativa) para manejar los recursos económicos y a la interferencia de los procesos políticos ligados a los sindicatos.

Sin embargo, de acuerdo a Bebbington, la CORACA de Potosí logró transformarse en una organización fuerte y económicamente más funcional, con capacidad para promover el desarrollo rural. Un elemento crucial, según el autor, fue la participación de jóvenes con mayor capacitación. Desde un punto de vista productivo, logró, con pocos recursos, nuevos mercados para los productos de la zona y progresivamente una mejor organización interna.

Para Bebbington, el capital social de esta experiencia corresponde a la organización impulsada por el capital humano existente, por medio del cual fue posible aumentar los ingresos de los hogares y expandir sus actividades, sobre todo introduciendo nuevas tecnologías y ampliando su red de relaciones con otros agentes de desarrollo en la región.

A pesar de los logros de esta organización, el autor también señala algunas dificultades en su funcionamiento: debilidad en la gestión de sus

programas, sensibilidad a influencias políticas de las federaciones de sindicatos, y una dependencia continua de recursos externos. Por lo tanto, y a pesar de un relativo éxito al generar recursos propios, no logró autonomía financiera ni política, lo que la hace una organización económicamente no sostenible.

En relación con la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos del Norte de Potosí, su participación en actividades de desarrollo surge por invitación del Programa Subregional Andino de Servicios Básicos contra la Pobreza (PROANDES). Para ello, la Federación creó un brazo económico en su interior, en lugar de utilizar la CORACA. De acuerdo con Bebbington, la Federación no deseaba perder el impacto político indirecto que significaba dicha actividad, y mediante la cual, como organización política, probablemente podría afiatar su posición y liderazgo en la comunidad.

Las actividades de esta Federación, como ha sucedido en general con los programas de inversión social, se concentraron más en la inversión en infraestructura que en actividades productivas. Una limitación importante del Programa, según el autor, fue que no se contemplaban acciones dirigidas a generar ingresos para la Federación, dejándola totalmente dependiente de los recursos del proyecto. De tal manera, la Federación, como organización, resultó ser solamente un facilitador de servicios y, en consecuencia, cualquiera mejora en la vida rural derivada de su asociación con PROANDES debería adjudicarse a los recursos del proyecto y no directamente al capital social creado en el proceso.

De acuerdo con Bebbington, en resumidas cuentas, las actividades de estas dos asociaciones de Potosí (la CORACA y la Federación) tuvieron un efecto mínimo en la disminución de la pobreza, la reducción de la emigración y el uso de recursos naturales. Según el autor, gran parte de ello obedece a la falta de autonomía de las asociaciones y la escasa creatividad de los proyectos, como, por ejemplo, la realización de programas de riego o creación de mecanismos para mejorar el acceso a créditos.

Los otros dos casos que analiza Bebbington (1998a) se sitúan en el Departamento de la Paz, en zonas con mayores opciones de producción agrícola: la Central de Cooperativas El Ceibo, que se dedica a la producción de cacao, y la CORACA Irupana de los Yungas, en procura de generar alternativas a la producción de coca. En ambos casos, el proyecto se propuso impulsar el cultivo de productos comerciales y agregarles valor mediante el aumento de la productividad y la calidad.

El Ceibo es probablemente la organización económica campesina más exitosa de Bolivia y quizás de los Andes enteros; esa Central de Cooperativas tuvo su origen en 1977, como un intento de enfrentar los problemas de mercado de los productores de cacao en la región; en 1989 alcanzó a ser el

séptimo exportador más grande de Bolivia de productos no tradicionales; y en 1995 contaba con más de 800 familias miembros. La Central, además de recolectar, procesar y vender cacao, se preocupó de dar asistencia técnica a sus miembros —mediante la cual, y con apoyo externo, fue capaz de evitar el impacto que una plaga podría haber tenido sobre sus plantaciones— y lograr certificar su cacao como producto orgánico para ciertos mercados internacionales.

Una parte muy importante de sus actividades fue la capacitación. Así, El Ceibo logró mejorar la producción y calidad de sus productos de manera ambientalmente sostenible, facilitando el acceso a mercados con mejores precios y, consecuentemente, aumentando los ingresos en la región.

Cabe recalcar que, incluso en la actualidad, esta Central depende del apoyo financiero externo y no es aún una organización económica sostenible por sí misma. De alguna manera, esto sugiere que en complemento con el capital social que puede existir en El Ceibo como organización y con su capacidad de propiciar relaciones de coordinación vertical con el medio externo, el acceso a nuevos recursos y capitales es indispensable para su funcionamiento. Hace falta también un contexto económico que posibilite su autonomía productiva y económica, como son las políticas públicas en favor de —o de protección de— los sistemas productivos campesinos.

En el Municipio de Irupana la producción de coca es importante, pero también existen otros productos, como el café. El énfasis puesto en la promoción de productos distintos a la coca ayudó a fortalecer la economía de la región por la vía de la diversificación de la producción. El actor principal ha sido la CORACA, que inició sus actividades combatiendo los problemas de mercadeo mediante la compra del café a mejores precios. Al igual que en el caso de El Ceibo, posteriormente las actividades se orientaron a la introducción de nuevas tecnologías y la producción de café orgánico, todo esto con el apoyo de una ONG.

En ambos casos (la Central de Cooperativas El Ceibo y la CORACA Irupana), el capital social que se activó y surgió como parte del proyecto (organización productiva) ayudó a movilizar recursos para sus respectivas zonas, creando redes de contactos con mercados y fuentes de asesoría técnica, y mejorando los ingresos de sus miembros. Esto ha sido posible gracias al énfasis puesto en la inversión en capital humano mediante capacitación en mercadeo y tecnología.

Con respecto a todas estas experiencias en Potosí y La Paz, Bebbington concluye que en las comunidades hubo cierto progreso, por ejemplo, en términos de mejoras tecnológicas, capacidad de gestión y nuevas relaciones con otros agentes, lo que fue un insumo importante dentro de las posibilidades de superar la pobreza. El autor señala, además, que las

organizaciones con mayor capacidad de gestión, objetivos más claros y simples y una orientación más pragmática, tienen un impacto más significativo en el desarrollo rural sostenible, que aquellas organizaciones con características de índole política y representativa, como las Federaciones.

Sin embargo, en todos los casos, pero más claramente en Potosí, las asociaciones no se transformaron en organizaciones económicas sostenibles, ni tampoco fue posible evitar la emigración, en particular de los más jóvenes. La dependencia de recursos externos, especialmente de las ONG, se hace particularmente sensible en la actualidad, debido a la reducción de los recursos financieros disponibles para las ONG, y pone de relieve, como una de las principales limitaciones para el desarrollo de sus actividades, la falta de autonomía.

Finalmente, y tal como lo muestra el caso de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos del Norte de Potosí, es frecuente que el inicio de las actividades organizativas requiera de un impulso externo, como fue en este caso PROANDES. En el caso de la CORACA de Potosí, esto se dio de manera indirecta por medio del retorno de jóvenes que habían estudiado en otros lugares.

En muchos otros contextos, el impulso de agentes externos ha sido fundamental para la creación de organizaciones productivas y la generación de relaciones virtuosas con otros agentes. Los siguientes casos ilustran este mismo hecho, pero, esta vez, con un componente de desarrollo productivo importante, en que los agentes externos «impulsores» son el Estado y el sector privado, en particular, la agroindustria. Es evidente también la importancia de la capacitación y asesoría técnica.

Este es, por ejemplo, el caso de la experiencia analizada por Dirven y Ortega (1996), en un estudio de la CEPAL que hace referencia a las experiencias de los campesinos del Municipio Carmen del Viboral, en **Colombia**, que residen en pequeños poblados dispersos en la zona rural y que en pocos años lograron convertirse en productores con altos niveles de rendimiento en el cultivo de frijol, adquiriendo en el proceso amplios conocimientos técnicos y de manejo de mercado; eso los proyectó desde una economía tradicional de subsistencia a una de pequeños empresarios agrícolas.

Hasta 1988, los campesinos habían sido objeto de atención por parte de entidades públicas con el fin de organizarlos en empresas cooperativas para intervenir en la comercialización de sus propios productos y en la distribución de insumos agropecuarios, pero los resultados fueron siempre mediocres. La nueva política pública, en el marco de la descentralización hasta el nivel municipal de la institucionalidad pública agropecuaria, permitió determinar y controlar el factor que entorpecía la incorporación de

los pequeños productores al mercado: los costos de transacción. Para ello, se invirtieron los enfoques anteriores, promoviendo primero la comercialización para luego organizar a los productores.

Esta experiencia pone en evidencia cuán importante es promover la acción productiva (controlando las imperfecciones del mercado), y además ilustra claramente la factibilidad de que los agentes públicos puedan promover las relaciones productivas, facilitando el contexto económico e institucional en que surjan los proyectos.

Otro ejemplo que ofrece el mismo estudio y que valora la importancia de contar, en primera instancia, con un agente externo en el desarrollo de proyectos productivos, es el de **El Salvador**, donde pequeños productores pertenecientes a una cooperativa formada tras la reforma agraria de 1980 se asociaron con la Empresa Tropic Foods para la producción de oca y frijol.

Esta iniciativa surgió de la empresa y se concretó en un contrato con los parceleros destinado a asegurar la producción para la exportación de vegetales congelados a los Estados Unidos y Europa, que alcanza anualmente a cerca de 5000 toneladas métricas. El 30% del área total que generan estas exportaciones corresponde a pequeños y medianos productores.

La asociación con la empresa aseguró a los pequeños agricultores la venta de su producción y también incentivó una mayor diversificación de cultivos y uso del suelo. En consecuencia, hubo un aumento de los ingresos y del empleo para sus familias y la población rural aledaña.

Las instancias de negociación de los productores con la empresa se traducen en un contrato ex ante de la producción, en el que se conviene un precio, la compra de insumos a precios preferenciales y asistencia técnica.

El efecto de este tipo de experiencias en el nivel de ingreso de la población aparece prometedor para los pequeños productores; lo mismo sucede con experiencias similares desarrolladas en otros países latinoamericanos (Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú). Sin embargo, es importante destacar que, si bien la asociación de los pequeños productores con la cadena agroindustrial internacional implica una disminución de los costos de transacción y comercialización de los productos, los contratos de producción —específicamente en cuanto a la determinación de los precios— escapan al control de dichos productores, debido a la poca experiencia que ellos pueden tener en la auditoría de costos de producción y el manejo del mercado internacional de los productos agrícolas.

Un mayor control sobre los costos y precios de compra y venta de los productos, se obtiene mediante la organización de los productores en asociaciones productivas que posean una infraestructura mínima de gestión y negociación con las empresas agroindustriales de los precios y de prevención de riesgos de degradación y contaminación de suelos,

consecuencia indirecta del uso excesivo de fertilizantes y cultivo de un mismo producto (monocultivo).

Gran parte de las experiencias de asociación productiva entre pequeños productores agrícolas y empresas agroindustriales han sido de suma importancia tanto para los productores como para las empresas, ya que con ello disminuyen significativamente sus costos de transacción. En el estudio realizado por la CEPAL (1996), se presenta una exhaustiva ejemplificación de estas situaciones. Una experiencia que ilustra ampliamente esta ventaja es la de la Cooperativa Cuatro Pinos de **Guatemala**, que logró articular a cerca de 1900 socios —indígenas en este caso— en la producción de hortalizas para la exportación. Otra experiencia que se analiza en el mismo documento es la de los productores de granadina del Municipio de Urrao en el Departamento de Antioquia, en **Colombia**, que decidieron organizar la Cooperativa Integral de Urrao, en 1994, con el objeto de evitar pérdidas en los márgenes de utilidad que acarrea el mercadeo de la fruta a través de intermediarios.

En este tipo de experiencias, es ostensible la importancia de los impulsos provenientes de agentes externos (sea el Estado, una ONG o el sector privado) para establecer relaciones productivas que impliquen una disminución de costos de transacción, tanto para los productores como para las empresas agroindustriales. Un papel relevante en esta función han desempeñado las ONG, por ejemplo, en **Chile**, en la producción de uva de exportación en el norte del país, incentivando la organización de campesinos pobres, en primera instancia, y ejerciendo un papel de control, supervisión y negociación con las empresas para garantizar el precio adecuado del producto.

Por otra parte, en muchas de las experiencias comentadas, como por ejemplo, en el caso de los productores de granadilla de Colombia, la intervención de instituciones públicas ha sido de gran importancia tanto en la introducción del cultivo como en su posterior expansión. Otro papel relevante de las instituciones públicas dice relación con disminuir los factores que frenan la articulación de los mercados, como serían el acceso a tierra, el crédito y la conformación de una infraestructura mínima para incorporar nuevas tecnologías, electricidad y caminos.

Asimismo, es importante reconocer que estos impulsos externos solamente dan fruto si existe una mínima organización de base capaz de responder. Y es en este sentido que la realidad impone un proceso más lento, ya que la creación de asociaciones productivas como «formaciones colectivas de capital social» de manera espontánea es poco frecuente entre los pequeños agricultores debido, indudablemente, a la diversidad y estructura social en que están insertos. De forma tal que, el acuñamiento de intereses en asociaciones y organizaciones es quizás su mayor fragilidad para fomentar capital social y, a partir de esto, establecer relaciones verticalizadas.

En este escenario, la promoción y creación de asociaciones productivas como unidades de negociación, a pesar de tener amplias ventajas comparativas para las empresas agroindustriales en lo que respecta a los costos de transacción, son poco atractivas para las empresas, dado que existe desconfianza y temor por la presión que éstas pueden ejercer. Este hecho nos remite a otra falencia significativa en términos del concepto de capital social, que se refiere a la carencia de relaciones sociales de «confianza mutua, reciprocidad y cooperación» y al predominio de una relación de poder del sector agroindustrial sobre los productores. Sin embargo, en este sentido es importante recalcar el beneficio de la asociación organizada como mecanismo de negociación y defensa de los intereses de los productores, que constituye un hecho concreto de movilización de capital social. Una experiencia en tal sentido es la del conflicto entre los productores de espárragos en **Perú** y la empresa ASGRO, surgido de los profundos desacuerdos por el no reajuste del precio del espárrago, en consonancia con el incremento de la inflación y las tasas de interés.

Sin embargo, las nuevas exigencias de la competitividad —en el marco de liberalización de mercados—, han modificado sustantivamente el carácter de los contratos pactados entre las agroindustrias y los proveedores. Las agroindustrias se ven obligadas a bajar costos y minimizar riesgos para mantener su competitividad, tanto en el mercado interno como externo. Éstas deben ocuparse ahora no sólo de los aspectos referentes a la generación de economías de escala y del traslado de los riesgos inherentes al proceso productivo, sino también de cómo compartir con sus proveedores los costos y riesgos de la inversión inicial. Tales hechos han motivado la transformación de los mecanismos de negociación, demandando socios mucho más capitalizados que hace una o dos décadas.

Todo parece indicar que las experiencias de organizaciones productivas expuestas anteriormente tendrían hoy en día menos oportunidades de insertarse en el proceso agroindustrial, que aparece asociado más bien a grandes empresas. De modo que, en este nuevo contexto, la mayoría de los ejemplos presentados anteriormente carecerían de las condiciones de negociación y requerirían, en una u otra forma, del apoyo financiero y técnico del Estado para insertarse en esta nueva escala productiva o abrir nuevos mercados y diversificar sus actividades. Sin embargo, conviene mencionar que, independientemente de este nuevo contexto, el valor de la organización así como el acceso a redes externas sigue siendo un elemento indispensable tanto para acceder al crédito como para alcanzar los volúmenes mínimos de producción que permitan ingresar a otros mercados.

Una estrategia exitosa en captar nuevos mercados con precios justos para este tipo de organizaciones, es el sello social. A título de ejemplo está la producción ligada a los movimientos sociales, como son los trabajadores

rurales sin tierra de **México**, poseedores de una marca propia, el café orgánico de Chiapas, que sale al mercado externo identificado como proveniente de estas organizaciones.

Otro grupo interesante de proyectos son los analizados por Escobar, Reardon y Berdegú (2001), ya que se orientan a promover la generación de empleo no agrícola en la zona rural, actividad considerada como un camino esencial de desarrollo y superación de la pobreza rural en la actualidad. Los autores, mediante el análisis de estos proyectos, apuntan a diferenciar las estrategias y consideraciones que la experiencia indica como exitosas en la generación de empleo no agrícola. Los seis proyectos que estos autores analizan son los siguientes:

- «Proyecto México»: se ejecuta en la región de Chiapas; fue iniciado por la Iglesia Católica y luego apoyado por ella y el Gobierno. Se formó una gran cooperativa que produce café orgánico, lo procesa y lo vende en centros urbanos nacionales y en Europa (desde 1985).
- «Proyecto Perú»: forma parte de un programa mucho mayor, y crea centros económicos de servicio para promover la inversión privada en corredores económicos, por medio de vínculos de mercado dentro y fuera de las zonas del proyecto. En este estudio se tomó el caso de Huancayo, donde se producen y procesan truchas para el mercado urbano y la exportación (desde 1998).
- «Proyecto Chile» de turismo rural: es un programa nacional del INDAP, que consiste en dar asistencia técnica y financiera a diversas actividades de turismo rural emprendidas por familias y pequeñas empresas, que captan turistas de las zonas urbanas y el extranjero (desde 1995).
- «Proyecto Brasil Sureste»: se localiza en Paraná, es ejecutado por distintos niveles del Gobierno y financiado parcialmente por el Banco Mundial. Se concentra en el procesamiento de verduras y frutas para el mercado local y urbano (desde 2000).
- «Proyecto Brasil Noreste»: de Rio Grande do Norte del Gobierno Federal de Brasil; se centra en la producción de ropa por parte de cooperativas bajo contrato con grandes empresas, para el mercado del sur de Brasil (desde 1997).
- «Proyecto Honduras»: es ejecutado por el Gobierno y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). En su inicio, en 1988, era solamente un proyecto de desarrollo rural centrado en agricultura y gestión de recursos naturales, pero en los últimos años se agregó la promoción

de actividades no agrícolas en apoyo de la agricultura (construcción de materiales agrícolas y producción de queso) y del espacio rural-urbano (materiales de construcción y para los hogares).

Estos proyectos —casi todos de reciente origen— presentan varias características en común. Además de tener entre sus objetivos la promoción de empleo no agrícola, con excepción del «proyecto Brasil Sureste», todos se sitúan en áreas pobres marginales, y cuentan con una considerable participación de mujeres, campesinos pobres y grupos étnicos minoritarios. Así, los proyectos tienen un enfoque de desarrollo rural y de alivio a la pobreza. Por otra parte, se trata de proyectos relativamente grandes en comparación con las pequeñas economías locales, que involucran a un número importante de personas que trabajan por cuenta propia en empresas pequeñas o como actividad hogareña, sea de forma individual o en cooperativas.

Todos los proyectos que se discuten en este estudio trabajan con asociaciones. Únicamente en dos de ellos se trabaja de manera explícita también con individuos (Chile y Brasil Sureste). Entre las ventajas que señalan los autores de trabajar con asociaciones/cooperativas se destacan: i) la importancia de planificar los proyectos conjuntamente con las asociaciones, lo que asegura un mayor compromiso de los participantes en la ejecución de las actividades; ii) lograr economías de escala, tomando en cuenta que solamente grupos y no individuos tienen la posibilidad de sobrevivir en un mercado abierto y competitivo; iii) reducir los costos de transacción; iv) posibilitar un mayor flujo de información; y v) crear una mayor masa crítica para aumentar las posibilidades de atraer nuevas inversiones y acceso al crédito.

En el esquema de diseño de estos proyectos, las organizaciones ejecutoras tienen diferentes tipos de funciones, tanto a nivel organizativo como productivo. En relación con lo organizativo, deben identificar posibles mercados, estimular la apertura de nuevos mercados potenciales y, además, asegurar producción de calidad por parte de los participantes del proyecto. En lo atinente a la producción, deben asegurar a los productores la obtención de beneficios a corto plazo, que afiancen el proceso productivo. De esta forma, el proyecto bien puede dar algunos subsidios-incentivos iniciales hasta que los productores sean autosuficientes, y proveer algunos bienes —incluyendo capacitación— que afectan directamente a la cadena de producción, o de manera indirecta por la vía de acciones «meta», entendiéndose por estas últimas aquellas que mejoran las condiciones generales, como son las que tienen que ver con la infraestructura (capital físico, caminos, electrificación, y otras).

De las experiencias analizadas en relación con los proyectos de generación de empleo no agrícola y los proyectos de desarrollo agrícola, se puede deducir que si bien ellos, por sí mismos, no han logrado sacar a la población rural de su condición de pobreza, un elemento positivo que se reitera al evaluar su impacto es el aumento de las relaciones con otros agentes sociales. Este incremento del capital social les entrega mayores posibilidades para salir, a mediano o largo plazo, de su situación de pobreza. Tal como demuestran Ruerd, Ruben y Danielle van Strien (1999), el capital social —o la densidad e intensidad de sus relaciones— con que cuenta un hogar rural en **Nicaragua**, tiene un efecto muy positivo en su ingreso, así como en las posibilidades de acceder a créditos.

Ruerd, Ruben y Danielle van Strien (1999) también señalan un punto importante y carente en el desarrollo de los proyectos productivos, como es el papel del Estado. Estos autores argumentan que debido a la fuerte reducción de las actividades estatales en los procesos de desarrollo rural en Nicaragua, como puede ser también el caso de otros países, se ha producido un crecimiento desproporcionado del sector de voluntarios, principalmente las ONG, en torno de los proyectos de desarrollo regional y local, y advierten que la dependencia de este sector voluntarista no es sostenible a mediano y largo plazo. Por ello, se sugiere un mayor compromiso del Estado en los servicios y la generación de infraestructura, y una política dirigida a la privatización de las actividades productivas.

Debido a su reiterada relevancia, y a pesar de las dificultades (algunas de ellas ya identificadas), es cada vez más común —y muchas veces por exigencia de los donantes— que en los proyectos se haga referencia explícita a la necesidad de capital social. En consecuencia, deben identificarse al menos las asociaciones de base o de segundo orden que participarían en la definición y ejecución de las actividades. Un ejemplo de esto es el proyecto de cultivo de ostras en la Provincia de Pernambuco en **Brasil**, en el que se plantea como requerimiento de aplicación la participación activa de un conjunto de 30 familias de pescadores artesanales, con la finalidad de aumentar —de manera sostenible— sus ingresos y asimismo proteger el medio ambiente por medio de un mejoramiento de la calidad del agua. En este proyecto, todas las unidades implantadas lograron incrementar sustancialmente los ingresos de los pescadores.

Otro ejemplo que se ha revisado es el programa piloto Cédula da Terra en **Brasil** (Navarro, 1998), en el que un componente esencial es la definición del papel de las asociaciones como instrumento eje para viabilizar el proyecto y lograr sostenibilidad. Este proyecto se concibe como complementario de la reforma agraria tradicional, y en su formulación existe un interés particular por diferenciarlo de otras alternativas de reforma, evitando con ello el riesgo de presiones sociales e incluso de ocupaciones de propiedades destinadas al proyecto.

La construcción de asociaciones obedece en este proyecto a varios objetivos. El primero es que grupos de agricultores puedan acceder a créditos, aumentando así la posibilidad de que éstos sean cancelados, lo que resulta mucho más incierto con créditos individuales. Por otra parte, el trabajo en cooperativa permite hacer mejor uso de los nuevos recursos productivos, lograr economías de escala y, en consecuencia, mejores ingresos. Además, se espera que la creación de una cultura asociativa conduzca a más largo plazo a una democratización de los espacios sociales, con una participación activa y efectiva de los agricultores más pobres, lo que a su vez permitiría el acceso a recursos adicionales y oportunidades de nuevas actividades económicas y comerciales.

Para la formación de asociaciones (de hasta 30 familias) se requiere de al menos un año, antes de iniciar las actividades agrícolas. Para lograr (durante la formación de la asociación) el consenso entre los miembros, se necesita apoyo técnico, particularmente debido a las características de la población rural pobre (desconocimiento y desconfianza). Además, resulta importante incorporar a los agricultores jóvenes, que tienen mayor disposición a actividades innovadoras, y a las mujeres, permitiendo así una mayor interacción (socialización) de los acuerdos obtenidos entre los miembros de la asociación. Otro aspecto relevante digno de considerar es que, debido a las grandes diferencias regionales que hay en Brasil, no existen recetas universales y deben tenerse siempre en cuenta las condiciones locales particulares.

Uno de los problemas más serios que surgen al conformar las asociaciones se relaciona con la decisión de cómo trabajar la tierra: de manera colectiva, parcelizada o alguna variante intermedia. De acuerdo al autor (Navarro, 1998), lo que debe evitarse es la individualización de la producción, ya que es importante mantener las ventajas de escala para poder ser competitivo, y así lograr que los créditos se cancelen y el programa resulte sostenible.

En relación con la sostenibilidad de la asociación, Navarro sugiere la necesidad de que las asociaciones prevean mecanismos para sancionar a los miembros que no cumplen con lo acordado. Otro aspecto que el autor destaca como esencial es contar con líderes democráticos, pero advierte al mismo tiempo que esto es una tarea difícil en ambientes tradicionalmente autoritarios.

En este programa, la asociación más exitosa está compuesta por moradores de una zona urbana del municipio de Goiana. Éstos eran arrendatarios de tierras para cultivar hñame, un cultivo de alto costo por hectárea, y se dedicaban en paralelo a otras actividades no agrícolas relacionadas con servicios en esta región turística.

La experiencia de esta asociación ofrece algunos resultados interesantes en cuanto a cómo se formó su organización y los costos que significó el acceso a la tierra.

Para la formación de la asociación se realizó un proceso de selección entre los probables beneficiarios, privilegiando a los más capacitados, a los jóvenes y a los con mayores posibilidades de éxito. El proceso de selección adversa, común en muchas formas de asociación, se confirmó con la exclusión de los menos aptos, que probablemente corresponden a aquellos trabajadores con menos recursos.

Más de dos años emplearon en formar la asociación y lograr el acceso a la tierra, y durante ese período recibieron asistencia técnica continua del proyecto Promoción del Desarrollo Local Sustentable (PRORENDA) de Pernambuco, programa de cooperación entre la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y el Gobierno del Estado de Pernambuco.

Desde el punto de vista económico, esta experiencia reveló que el costo de adquisición de la tierra era equivalente al pago de dos años de arriendo, lo que justificaba ampliamente la operación de compra.

Entre las dificultades que enfrentaron los miembros de esta asociación se destaca la baja oferta de tierras para la venta en el sector donde habitualmente viven y arriendan, debido a que la región en que se desarrolla la experiencia se caracteriza por el predominio de grandes propiedades, con tierras de muy buena calidad y cuyos propietarios las mantienen como reserva de valor y de estatus.

Otro problema fue que inicialmente sólo una parte de los arrendatarios tuvieron acceso al crédito para la compra de tierra, ya que el número de miembros del grupo sobrepasaba el máximo de asociados permitido en cada organización para acceder al crédito (de hasta 30 miembros).

## **5. Estudios empíricos acerca de distintas dimensiones del capital social**

Los casos expuestos hasta ahora indican de manera explícita o implícita —y tal como se había señalado inicialmente— un énfasis importante en la «formación de capital colectivo» y el impulso de sus relaciones verticales u horizontales con otras formas de capital colectivo.

Sin embargo, en el seno de la estructura social campesina es posible identificar distintos tipos de organización, que se vinculan a diferentes niveles y tienen su origen en intereses sociales, productivos y políticos.

Un ejemplo de estos tipos de organización son las organizaciones de segundo grado (OSG), las de tercer orden y los movimientos sociales. Una

OSG (Bebbington y Carroll, 1999) es una organización autogestionada relativamente democrática, basada en distintos niveles de acción colectiva, y refleja una suerte de interés colectivo (es decir, considera no solamente los intereses de una comunidad, sino de varias al mismo tiempo). El surgimiento y fortalecimiento de las OSG puede verse como una oportunidad para promover y fortalecer a un actor especial de la sociedad civil, que puede ser una «voz», un servicio o un sistema de mediación efectiva y representativa para los pobres y los grupos excluidos socialmente.

Este tipo de organización es una manifestación de capital social estructural, que de acuerdo a los autores (Bebbington y Carroll, 1999) puede ser construido y, una vez que existe, fortalecido mediante intervenciones y políticas de desarrollo rural. La ventaja de este tipo de estructuras sobre las organizaciones/asociaciones locales es su mayor capacidad de beneficiar a varias comunidades al mismo tiempo. Estos beneficios comunes se materializan, por ejemplo, en la construcción de infraestructura física, nuevas instituciones, nuevos mercados, o cambio político, entre otros. De manera tal que este tipo de organizaciones se proponen una forma de acumulación de capital social capaz de promover o propiciar un impacto más amplio sobre la población rural pobre, debido, fundamentalmente, a que ellas brindan la posibilidad de coordinar acciones de mayor magnitud o alcance, a pesar de los problemas de coordinación y gestión interna que suelen tener.

Por su carácter, las OSG deben preocuparse de las relaciones internas (entre las distintas asociaciones que representan) y de las externas, como puente entre las asociaciones de base y las organizaciones más grandes, tales como donantes, agencias, mercado, Estado y organizaciones nacionales. De esta forma, las OSG se vinculan a cinco subsistemas o «circuitos de relaciones» y cada uno de ellos representa una variante de capital social:

- i) redes basadas en relaciones de parentesco o de vecindad. Durston (2000) los llama grupos descendientes locales, son bastante homogéneos y presentan reciprocidad horizontal y vertical. Un tipo relevante es el compadrazgo;
- ii) redes intercomunitarias (ejemplo: juntas de aguas): son más difíciles de construir a causa de los diferentes intereses existentes, pero según Putnam tienen un valor cívico mayor. Puesto que éste corresponde al nivel de OSG, es importante señalar que las diferencias de intereses —y el clientelismo— deben ser superados. En las OSG tradicionales, el enfoque común debe radicar en la identidad étnica y los ritos culturales unificadores; mientras que en las más nuevas, el énfasis debe ponerse en los intereses económicos comunes y la búsqueda de servicios comunes;

- iii) vínculos con las organizaciones superiores (por ejemplo, organizaciones nacionales de indígenas) para asegurar que representan y responden a los intereses de las OSG;
- iv) relaciones con entes municipales y regionales, que resultan cada vez más importantes; y
- v) relaciones interinstitucionales con agencias de ayuda (ONG y donantes externos), sindicatos, federaciones y movimientos sociales.

Un ejemplo de la manera cómo se desarrollan y funcionan estos «capitales sociales», se puede abordar con el examen de los cambios profundos ocurridos en el Guamote de **Ecuador**. En esta región, en los últimos 40 años, un número reducido de haciendas se transformaron en minifundios y tuvieron una participación activa en confederaciones, alcanzando una influencia considerable en los gobiernos locales. Estas organizaciones promovieron cambios no solamente en la inversión de capital físico, sino también en el conjunto de redes, relaciones y organizaciones que, junto con incentivos de capital humano, motivaron un aumento significativo de la participación de la juventud en las organizaciones. Esta combinación de capital social y humano permitió un mayor acceso a capital natural y a recursos financieros por medio de las federaciones y sus redes, y recientemente con el apoyo del Estado/gobierno local. Entre todos los capitales a que estas organizaciones tuvieron acceso, el capital social resultó crucial, pues es el que ha permitido acceder a otros capitales, empezando por la tierra que antes estaba en manos de unos pocos hacendados.

Bebbington (1998b), al comparar varias OSG en Ecuador y Perú, concluye, además, que aquellas que alcanzaron un éxito relativo habían recibido una asistencia técnica de agencias externas durante unos 10 años. Por otra parte, el apoyo intensivo del gobierno sobre la base de motivación política había sido una fuente de debilidad e inestabilidad, puesto que los cambios abruptos en las políticas resultaron dañinos para el crecimiento y la continuidad de las organizaciones.

El autor agrega a lo anterior que, en términos de coordinación vertical, junto con las OSG y las organizaciones de base, en el proceso de construcción de capacidades surgen en muchos contextos «terceras instituciones» — pueden ser iglesias, ONG, proyectos de desarrollo u organizaciones de asistencia técnica— que, de acuerdo a la experiencia, han tenido un papel muy importante como «agentes externos» para acceder a recursos y aprovecharlos; especialmente, en el caso de las inversiones estratégicas en la formación de capital humano, infraestructura y capacitación. Pero quizás la función más importante de las «terceras instituciones» ha sido el papel de

árbitro para asegurar la transparencia y una buena gestión de la OSG y de sus relaciones con las organizaciones de base, aumentando así los lazos de confianza entre sus líderes y miembros.

Un estudio interesante en relación con los tipos de organización en **Paraguay**, es el de Molinas (2001), en el que se refieren las diferencias entre las organizaciones campesinas y las cooperativas, constatándose que las primeras resultan mucho más exitosas, en su calidad de asociación, que las segundas. Este resultado coincide con la apreciación de Bebbington y Carroll (1999) al analizar varias OSG, en cuanto a que las organizaciones vinculadas al gobierno —las cooperativas, en el caso de Paraguay— muestran mayores problemas de estabilidad.

Por otra parte, aunque Bebbington (1998a) señala que las asociaciones con carácter político suelen jugar un papel menos activo en iniciativas de desarrollo rural, resulta llamativo que, según Molinas, éstas se destaquen como más exitosas en cuanto a asociación, lo que se explica por la total autonomía de las organizaciones campesinas y su carácter de movimiento social, que dan lugar a una relación más comprometida entre sus miembros. Además, la mayor variedad de actividades de las asociaciones se traduce en que existan en ella más relaciones de dependencia mutua que en el caso de las cooperativas. Finalmente, cabe destacar que las asociaciones demuestran una mayor identidad como grupo, pues entre sus miembros sólo cuentan con los campesinos, mientras que las cooperativas presentan una composición mucho más heterogénea, y tienen entre sus miembros y líderes a profesionales urbanos.

Entre los agentes externos de las OSG y organizaciones de base, las ONG han jugado un papel muy importante en los programas y proyectos de desarrollo rural en las últimas décadas. Sin embargo, tal como señala Bebbington (1997), estas organizaciones están experimentando en la actualidad numerosos cambios. Muchas ONG latinoamericanas surgieron como un movimiento capaz de ofrecer un desarrollo alternativo. No obstante, después de dos o tres décadas de trabajo en desarrollo rural, las actividades de estas organizaciones han perdido influencia.

En el contexto económico y político actual, las ONG deben reconsiderar su papel en el proceso de desarrollo, junto con definir sus relaciones con otros actores y buscar nuevas formas de financiamiento para sus actividades. Es así como varias ONG se han transformado en empresas sociales que trabajan para el Estado en programas y proyectos ya no diseñados por ellas mismas, dejando de lado de este modo sus nociones de desarrollo alternativo, puesto que en el escenario actual las alternativas de mejoramiento del bienestar de la población rural deben enmarcarse en un contexto de mercados cada vez más abiertos y competitivos.

Por otra parte, el proceso de democratización y descentralización en América Latina ha conducido a fomentar la participación popular por medio de la creación de nuevas organizaciones de base (como en Colombia y Nicaragua). En el caso de Brasil, se han instalado —a nivel de los municipios— consejos comunitarios para ampliar el circuito social en las discusiones sobre el uso de recursos públicos (Abramovay, 2001). Entre estos consejos municipales se hallan aquellos que tratan los temas de desarrollo rural, que empezaron a formarse después de 1997 como una condición para que los municipios pudiesen recibir recursos del Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (PRONAF), destinados a infraestructura y servicios, constituyendo un cambio radical en las políticas sociales y abriendo nuevas puertas (como el acceso al crédito) a los más necesitados. El desafío de estos consejos —además de representar un fortalecimiento de la sociedad civil— es fomentar la generación de nuevos y mayores ingresos y crear las condiciones para un desarrollo rural sostenible. Así, su misión fundamental es descubrir las potencialidades para el desarrollo rural que los mecanismos tradicionales de mercado no fueron capaces de encontrar. Sin embargo, entre los problemas con que se enfrentan estos consejos (además de su conformación) están su falta de capacidad técnica y el riesgo de burocratizarse, al transformarse en otra instancia más requerida para acceder a recursos públicos.

En contraste con la acción organizada de las asociaciones de carácter institucional examinadas en los estudios empíricos, que cuentan además con una relativa permanencia en el tiempo, se encuentran los «movimientos sociales». Estos movimientos, expresión *sui generis* de capital social, justifican su existencia en las zonas rurales ante la inoperancia del Estado en la resolución de los conflictos de distribución de la tierra y reducción de la pobreza. Trascienden la organización institucionalizada y en lugar del diálogo con las políticas sociales, ejercen, por el contrario, una presión organizada sobre temas muchas veces no viables a través de los mecanismos que el Estado dispone, como son el reclamo de tierras de propiedad indígena y de las tierras de calidad inexploradas por sus dueños.

En un sentido utópico, en el marco de las políticas sociales en que la demanda debe surgir de una participación organizada, los movimientos sociales tienen la opción de diálogo con el Estado y el sector privado, y por consiguiente, la instancia de presión podría ser superada. Sin embargo, lo cierto es que la selectividad de la oferta que existe en muchos de los programas para superar la pobreza rural, discrimina los intereses de los pequeños agricultores en temas centrales y responsables en gran parte de la pobreza rural, como son el acceso a la tierra y el agua. Temas que, además, se tratan aún muy marginalmente en los programas nacionales de reducción de la pobreza rural de gran parte de los países.

Éste era el caso, por ejemplo, de Brasil, donde surgieron numerosos movimientos sociales en la década de 1980, entre los que se encuentran los movimientos de los trabajadores rurales sin tierra, que nacieron en respuesta al cada vez más difícil acceso a ella, debido ya sea a cambios estructurales para modernizar la economía agropecuaria o a la falta de acceso a créditos en los períodos de los ajustes macroeconómicos.

Esta asociaciones se destacan como movimientos de lucha social y por su gran capacidad de movilización de masas, transformándose así en fuerzas políticas de consideración. Tal como señala Navarro (2001), a pesar de haber surgido como asociaciones informales, estos movimientos se han transformado, a lo largo del tiempo, en organizaciones formales con sus normas internas y su propia lógica constitucional. Sin bien sus normativas son consideradas por algunos analistas como poco democráticas, de hecho han surgido como instrumentos de adaptación a las condiciones adversas de lucha que enfrentan estos grupos.

Por sus características específicas, los movimientos sociales congregan a los sectores más marginales de la sociedad, quienes comparten algunos intereses comunes: los sin tierra, los sin techo y los sin empleo. Todos ellos son contestatarios del *statu quo* justamente por ser excluidos. Su importancia en Brasil fue la de colocar el acceso a la tierra en la agenda política e impulsar las acciones del Gobierno en lo que se refiere a la política agraria.

El movimiento hoy en día no se limita a la lucha por la tierra, sino que congrega a varias otras organizaciones de pequeños agricultores que ya lograron tierra, y realiza diversas actividades de apoyo a sus miembros, tales como programas de formación y educación, cooperativas, agroindustrias, y el sello social en la producción de semillas y productos orgánicos, entre otras.

Otras asociaciones con características de movimientos sociales, identificadas por Bebbington (1998b) y Molinas (2001), han sido por el contrario poco participativas en las actividades del desarrollo rural y en los programas para aliviar la pobreza. La pregunta que surge automáticamente es ¿cómo involucrar o hacer partícipes a estas asociaciones en el desarrollo rural, tal como ha venido ocurriendo con los movimientos sociales de trabajadores sin tierra en Brasil?

Existe alguna evidencia que permite pensar que organizaciones tales como sindicatos y movimientos sociales pueden ser discriminados por algunos organismos financieros internacionales y gobiernos, cuando demandan participación en los proyectos de inversión o en las políticas públicas, debido probablemente al temor a presiones de carácter político, como lo ejemplifica la formulación del proyecto Cédula da Terra.

Ello se explica por la oposición de los movimientos y sindicatos a ciertos aspectos estratégicos de las políticas y la dificultad de compatibilizar

una política focalizada con el punto de vista de esas organizaciones verticalizadas, pero con fuertes bases sociales, que comúnmente tienen una visión propia e integralizada del desarrollo. Las ventajas de procurar un mayor intercambio de experiencias y cooperación, aunque sea limitado, no debe ser despreciado y puede contribuir enormemente a la superación de la pobreza.

## **6. Implicaciones del capital social para las políticas sociales**

Las experiencias acumuladas en las últimas décadas, a través de los programas y políticas dirigidos a mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales, señalan la necesidad de mejorar las estrategias y los contenidos de las políticas sociales. Por lo general, una vez que tales políticas y programas no han alcanzado el éxito esperado: reducir significativamente la pobreza, la discusión acerca de las causas de los escasos resultados se centra en la gestión de los proyectos y la falta de gobernabilidad sectorial y de una institucionalidad adecuada. En consecuencia, no se hacen las inversiones necesarias en los diferentes tipos de capital, lo que impide que los programas se inserten efectivamente en la estructura de redes de la comunidad, no lográndose así una participación comunitaria ni una descentralización efectiva del Estado.

La «asociatividad» y la existencia de «redes», tanto en comunidades rurales como a nivel nacional, constituyen puntos centrales en este contexto, y ponen de relieve el concepto de capital social como una categoría analítica, que sintetiza y vincula estos dos elementos. Este concepto aparece como un componente necesario para mejorar el impacto y la sostenibilidad de las políticas y los programas. Para esto es indispensable la constitución de relaciones de confianza y reciprocidad, en un mundo rural donde las estructuras de poder dificultan enormemente la aplicación de las políticas sociales una vez que éstas se proponen, en última instancia, transformar las estructuras sociales.

De las experiencias presentadas sobre el papel de las distintas formas de capital social en un grupo seleccionado de proyectos de desarrollo rural, se derivan una serie de consideraciones y hechos que deben ser tomados en cuenta para el diseño, aplicación y monitoreo de programas y proyectos de desarrollo rural sostenible:

- La asociatividad entre individuos, familias, comunidades e instituciones está surgiendo cada vez más como una necesidad primordial en un escenario globalizante y competitivo, acompañada de un proceso de descentralización y democratización de la sociedad, que se está intensificando. En

este contexto, el mundo rural se encuentra en desventaja si se compara con las zonas más urbanas, pues cuenta con menos medios de comunicación, estructuras sociales tradicionales de carácter vertical, poblaciones más pobres, más analfabetismo, más emigración, y otros. Estos elementos surgen con frecuencia en las evaluaciones de proyectos, como hechos que dificultan la asociatividad y la posibilidad de contar con instituciones eficientes para alcanzar un desarrollo rural sostenible y una disminución de la pobreza rural.

- En todos los proyectos analizados se destaca la necesidad de trabajar con asociaciones de base, como son las cooperativas, para lograr un desarrollo productivo sostenible. Al asociarse, los productores pasan a tener mayores posibilidades de sobrevivir y mantenerse competitivos, logrando generar economías de escala y asegurar la calidad de la producción. Aun cuando se enfatiza generalmente la asociación de individuos, no debe olvidarse la necesidad de promover alianzas, o relaciones de confianza, entre todos los agentes sociales involucrados en el proceso de desarrollo rural. Es en la ausencia de alianzas y de cooperación donde se originan muchos de los problemas que enfrentan los proyectos, como por ejemplo, la conocida descoordinación de las acciones emprendidas por instituciones públicas sectoriales y descentralizadas. Otra contradicción —o mejor dicho, ausencia de cooperación— se produce con el trabajo y las acciones de organizaciones autónomas —como las que tienen un carácter político, los movimientos sociales, los sindicatos o las tradicionales ONG— que promueven modelos de desarrollo alternativos y no siempre coincidentes con los propósitos de los proyectos o de los gobiernos.
- Generalmente se evalúan como insuficientes los efectos de los programas y proyectos en el bienestar de la población rural. Esas conclusiones normalmente no se basan en una evaluación detallada y consistente de proyectos y programas. Con relación a la sostenibilidad de los proyectos, los comentarios son más negativos aún. Las razones presentadas son bastante diversificadas, aunque se relacionan generalmente con el diseño y la aplicación. Entre ellas está el hecho de no considerar el período necesario para que las inversiones maduren y se logre un desarrollo productivo sostenible, y la falta de capacidad técnica y de gestión de los proyectos y de las asociaciones.

- Lo anterior, y así lo indican algunos de los casos estudiados, señala la necesidad de que en los programas y proyectos se enfatice la capacitación, o dicho de otro modo, el aumento de las inversiones en entrenamiento. Ese aspecto gana mayor relevancia en el marco de la descentralización, que requiere que las acciones previstas por las políticas sociales pasen a ser ejecutadas y autogestionadas a nivel local.
- Las experiencias analizadas sugieren que asociaciones locales, tales como las cooperativas, pueden crearse si existen objetivos claros, intereses comunes para ser defendidos y cuando las ventajas para sus futuros miembros son evidentes y proporcionan beneficios a corto plazo. Sin embargo, para otro tipo de organizaciones, como las de segundo orden, la experiencia en los Andes indica que para llegar a una asociación durable se precisa al menos de un período de 10 años con un apoyo externo constante. Por otra parte, las asociaciones vinculadas a los gobiernos han resultado poco estables debido a influencias políticas coyunturales, lo que refleja una incompreensión entre los papeles del Estado y del gobierno.
- Por su parte, las asociaciones existentes, que son las que más participan en los proyectos, generalmente requieren de un «empujón» fuerte de algún agente externo para que inicien su papel de gestor o actor de actividades de desarrollo, y así pasan a contribuir con el proceso virtuoso para aliviar la pobreza. Esta necesidad de contar con apoyo externo denota también la falta de capacidad de autogestión de las asociaciones existentes. Es decir, lo más complicado es llegar a una situación en que una asociación pueda generar de manera endógena nuevas actividades productivas, dado que no existe mucha evidencia sobre cuáles proyectos conducen a situaciones totalmente sostenibles, y en casi todos los casos presentados los proyectos y asociaciones siguen dependiendo de asistencia financiera y técnica externa.
- Independientemente de los resultados inherentes al impacto de los proyectos, siempre se evalúa de manera positiva el aumento de las relaciones con otros agentes, permitiendo —en teoría— un mayor acceso a información, mercados, créditos, y otros. Sin embargo, los estudios no califican la calidad de estas relaciones. O sea, en términos de capital social, no hay una evaluación del nivel de confianza de todas estas relaciones. Para lograr relaciones de confianza se requiere de acciones transparentes y sistemas de control externo. En este sentido, se

señala la importancia de agentes externos como «auditores» de la gestión de las asociaciones, promoviendo así una cultura de rendición de cuentas (*accountability*). Los niveles de confianza también pueden incrementarse por la vía de mejorar la capacidad técnica y profesional de la asociación, lo que al mismo tiempo puede reducir posibles conflictos verticales.

- Cabe recalcar la importancia del papel del Estado, como uno de los agentes sociales para cierto tipo de actividades, como la provisión de servicios e infraestructura, las acciones «meta» con propósitos múltiples, y el involucramiento del sector privado con el fin de lograr un desarrollo rural sostenible. En este marco, también cabe señalar la necesidad de redefinir el papel de las ONG en el desarrollo rural, si se considera que el voluntarismo no es duradero y el financiamiento para las ONG y la ejecución de modelos alternativos de desarrollo es cada vez menor. En efecto, se observa en la actualidad que algunas ONG se involucran en la ejecución de proyectos —no diseñados por ellas— en carácter de una empresa social.

A pesar de todos los riesgos y costos que lo anterior implica, los programas requieren de la creación, la utilización y el fortalecimiento de redes sociales de reciprocidad, cooperación y confianza en el territorio rural, sin descuidar todas las otras inversiones de capital que demandan las políticas y programas de desarrollo dirigidos a la superación de la pobreza rural.

En las zonas rurales, la evidencia de «capital social» funcional al desarrollo y a la superación de la pobreza se expresa a nivel de alianzas familiares, por ejemplo, por medio del pluriempleo de los miembros de los hogares de pequeños productores, así como en las alianzas de los pequeños productores para el uso compartido de la tierra y el desarrollo de actividades productivas. En los niveles medio y macro, esto se expresa por intermedio de movimientos sociales, movimientos cooperativos, comunidades indígenas y sindicatos. Por tanto, es indiscutible que existe capital social en el ámbito rural. Su captura y activación en la consolidación de una asociatividad que represente un insumo para una mayor productividad, se ve condicionada por la realidad de una estructura rural faccional, vertical e inmersa en una «diferenciación» de intereses heterogéneos y objetivos disímiles, cuyos ejes centrales giran en torno del acceso al recurso tierra y de las posibilidades de un uso rentable de éste.

Por ello, la utilización de estos recursos para la reducción de la pobreza requiere de su adaptación y activación en la perspectiva de los objetivos de

los programas. En consecuencia, el capital social debe construirse o adaptarse sobre la base de lo existente, en función de los nuevos desafíos, minimizando los posibles conflictos de intereses, y con miras a una «alianza instrumental» entre los distintos grupos de poder, es decir, Estado, sector privado, campesinos, pequeños propietarios y trabajadores rurales. Ésta se debe producir en un contexto de construcción de «governabilidad del espacio rural» en torno de lo rural y lo agrícola, que implica una mayor coordinación nacional e institucional para asegurar la complementariedad de los programas destinados al mundo rural.

Finalmente, y volviendo a las inquietudes planteadas inicialmente, es claro que el capital social no constituye un fin en sí mismo, sino que es una condición necesaria para ejecutar ciertas actividades de manera eficiente y lograr la sostenibilidad de las asociaciones y actividades que alivian la pobreza. Dentro de ese marco, el capital social puede verse como el aceite que agiliza los mecanismos y las relaciones necesarias para lograr esos objetivos.

Dado que el capital social nunca está ausente y, que por otra parte, no tiene límites, los programas y proyectos deben activar al máximo posible el capital social existente, y modelarlo de forma tal que sea lo más funcional a los propósitos establecidos. En este sentido, el capital social es tanto un insumo inicial («punto de partida») como un resultado de los programas y proyectos («punto de llegada»). Mientras más capital social exista, mayores posibilidades habrá de que se logre un desarrollo rural sostenible, ya que mayores relaciones de confianza en todos los niveles permiten un mayor acceso a información tan necesaria para poder adaptarse a los cada vez más frecuentes cambios socioeconómicos, tecnológicos, políticos, entre otros.

En consecuencia, los programas y proyectos de desarrollo para reducir la pobreza rural deben contemplar en su diseño tanto la captura y activación del capital social existente, como su fomento y adecuación a lo largo del período de aplicación y ejecución de los proyectos. De esta forma, el capital social constituye, junto con la reducción de la pobreza rural, un resultado de las acciones propuestas, aumentando así las posibilidades de un desarrollo rural sostenible.

En tal escenario, y considerando las distintas dimensiones del capital social del que todas las instituciones estatales forman parte, de una u otra manera, el Estado tiene un papel importantísimo y continuo que jugar, proveyendo todos los elementos necesarios —particularmente en un marco de descentralización y democratización— para que se fomenten las relaciones de confianza en todos los niveles. En esta acción debe darse prioridad al acceso a la información, educación y capacitación de los más necesitados, actividad que no puede ser efectuada de manera organizada y continua por organizaciones voluntarias (como las ONG), ni por el sector privado, cuyos intereses no son necesariamente compatibles con las políticas sociales y

económicas dirigidas a la reducción de la pobreza. Aun cuando en la realidad ciertos tipos de capital social se oponen o compiten con el Estado, éste debe verse como complementario y formando parte del capital social de que dispone una sociedad y, por tanto, es un actor esencial de fomentar. Asimismo, esto supone una nueva institucionalidad que una todas las dimensiones del capital social, desde los individuos hasta el Estado nacional, y donde las relaciones sean transparentes, de confianza y recíprocas.

Por último, conviene resaltar dos elementos clave para aumentar el capital social en una sociedad rural: la capacitación y la participación democrática, destinadas a asegurar un mejor aprovechamiento de toda la información que reciben los miembros de asociaciones a través de las redes de comunicación, y a fomentar estructuras verticales transparentes y de confianza. La combinación de estos dos elementos, conduciría además a asociaciones más técnicas y democráticas y con mayores posibilidades de adaptación a los cada vez más frecuentes cambios socioeconómicos y tecnológicos.

## **7. Reflexiones finales**

Las interrogantes planteadas, tanto en el subtítulo como en las secciones introductorias, y que se discuten en las secciones centrales a partir de la literatura existente, no todas obtuvieron respuestas contundentes y claras, sino más bien indujeron nuevas preguntas e inquietudes.

Aun cuando el concepto de capital social especifica un aspecto crucial a considerar en las políticas, programas y proyectos de desarrollo rural sostenible y con miras a la reducción de la pobreza rural, es necesario no restringir el concepto a la asociatividad de los campesinos pobres, sino considerar también las otras dimensiones del capital social. Es decir, no es suficiente construir y fomentar relaciones de confianza entre individuos o entre organizaciones de base, pues éstas se insertan y se relacionan con otras asociaciones/organizaciones de orden superior, sobre todo con el sector privado y el Estado a diferentes niveles. Esto implica, necesariamente, crear y fomentar la confianza en estos niveles del capital social, hecho que resulta mucho más complejo que gestar asociaciones a nivel local en sociedades donde la desconfianza hacia el sector público (y en menor medida, el sector privado) es abrumadora.

Si bien se reconoce la importancia, utilidad y necesidad de procurar una mayor asociatividad entre los miembros de una comunidad, la práctica señala que ésa no es una tarea menor, y que se requiere de varios años para construir asociaciones estables —pero no necesariamente sostenibles y autónomas—, período durante el cual se precisa, además, de apoyo externo intensivo —tanto recursos financieros como asistencia técnica. Así, el fomento

al capital social es un esfuerzo de largo plazo, que parece estar en contradicción con las necesidades apremiantes de los pobres rurales, lo que obliga a prestar atención al conjunto de demandas, tanto las inmediatas como de largo plazo.

Las asociaciones más exitosas han sido, generalmente, aquellas que contaban con objetivos específicos y claros, beneficios tangibles en el corto plazo, y una buena gestión empresarial. Sin embargo, algunas de estas experiencias también señalan que estas asociaciones tienden a ser exclusivas, y no benefician a los más pobres, lo que remite a la reflexión de cómo lograr la inclusión social de los más desprotegidos o carentes de todo tipo de capital.

Por otra parte, resulta evidente que lograr una autogestión de asociaciones que puedan generar su propia demanda es casi una utopía. La experiencia expuesta muestra que se requiere de impulsos externos (Estado, ONG, sector privado), principalmente si el objetivo es que estas organizaciones entren en un círculo virtuoso de desarrollo. Contrariamente, también existe el riesgo de que, al disminuir el apoyo externo, las asociaciones entren en un círculo «vicioso». Aunque la literatura que se ha examinado no resalta dichos riesgos, éstos son muy relevantes. Entre ellos, están los efectos que las políticas macroeconómicas pueden tener sobre los pobres rurales, impactos que superan, en la mayoría de los casos, los logros de las políticas sociales.

## Bibliografía

- Abramovay, Ricardo (2001), "Conselhos além dos limites", documento preparado para el Seminario "Desarrollo local y consejos municipales de desarrollo rural" (Porto Alegre, Brasil, 20 y 21 de junio).
- Agrawal, Arun y Elinor Ostrom (1999), "Collective Action, Property Rights, and Devolution of Forest and Protected Area Management", inédito.
- Aguilar, Omar (1996), "Campo y sistema en la teoría sociológica. Notas sobre una convergencia", inédito.
- Bahamondes Parrao, Miguel (2001), *Evaluación y fortalecimiento del capital social campesino*, Informe final de consultoría, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/Proyecto de Desarrollo de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores (PRODECOP), Santiago de Chile, enero.
- Barros, Ricardo Paes de y Miguel Nathan Foguel (2001), "Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil", inédito.
- Bebbington, Anthony J. (1998a), "Reinventing NGOs and rethinking alternatives in the Andes", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, N° 554, noviembre.
- (1998b), "Social capital and political ecological change in highland Ecuador: resource access and livelihoods", documento presentado en la Conferencia anual de la Asociación Americana de Geógrafos (AAG) (Boston, Massachusetts, 25 al 29 de marzo).
- (1997), "Reinventing NGOs and rethinking alternatives in the Andes", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, N° 544, Alan W. Heston (comp.), noviembre.
- (s/f), "Sustaining the Andes? Social Capital and policies for rural regeneration in Bolivia", inédito.
- Bebbington, Anthony J. y Thomas Carroll (1999), "Induced social capital formation in the Andes: indigenous federations and development", documento presentado en la Conferencia sobre Capital social y reducción de la pobreza, Banco Mundial (Washington, D.C., 22 al 24 de junio).
- (s/f), "Constructed social capital and federations of the rural poor", inédito.
- Bebbington, Anthony J. y Octavio Sotomayor (1998), "Demand-led and poverty-oriented...or just subcontracted and efficient? Learning from (semi-)privatized technology transfer programmes in Chile", *Journal of International Development*, vol. 10, N° 1.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2000), *Informe anual sobre desarrollo rural*, Washington, D.C., Divisiones de Medio Ambiente de los Departamentos Regionales y Unidad de desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible.
- (1998), *Estrategia para la reducción de la pobreza rural*, Washington, D.C.
- Bourdieu, Pierre (1999), *Razones prácticas. Sobre la teoría de la Acción*, Barcelona, Editorial Anagrama.
- (1998), *Escritos de educação*, Petrópolis, Editora Vozes.

- \_\_\_(1987), "What makes a social class? On the theoretical and practical existence of groups", *Berkeley Journal of Sociology*, vol. 32.
- Bravo, Rodrigo y Leonel Tapia (2000), "Modernización del Estado y su implicancia con Gobernabilidad: algunas interrogantes y consideraciones", inédito.
- Brede, Dunja (2001), "A consultoria organizacional participativa. Um instrumento de trabalho junto às organizações de agricultores familiares e pescadores artesanais", Recife, inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), "Minuta de antecedentes adicionales par el Banco Interamericano de desarrollo", Propuesta de la CEPAL para una Conferencia Regional sobre capital social y pobreza (Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre).
- \_\_\_(2001), *Capital social y políticas públicas. Investigaciones recientes*, serie Políticas sociales, N° 55 (LC/L.1606/Add.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.147.
- \_\_\_(2000a), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), mayo.
- \_\_\_(2000b), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, serie Libros de la CEPAL, N° 44 (LC/G.1954/Rev.1-P), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- \_\_\_(1998a), "Gestión de programas sociales en América Latina", Volumen 1, serie Políticas sociales, N° 25 (LC/L.1114), julio.
- \_\_\_(1998b), "Metodología para el análisis de la gestión de programas sociales", Volumen II, serie Políticas sociales, N° 25 (LC/L.1114/Add.1-P), Santiago de Chile, junio.
- \_\_\_(1997), Institucionalidad social para la superación de la pobreza y la equidad (LC/R.1768/Add.1), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_(1996), Los paradigmas de la política social en América Latina (LC/R.1625), Santiago de Chile, febrero.
- \_\_\_(1995), Las relaciones agroindustriales y la transformación de la agricultura (LC/L.919), Santiago de Chile, octubre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la FAO (1988), *Reforma Agraria y Empresas Asociativas* (LC/L.497), Santiago de Chile, diciembre.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo) (1999), *Reforma y democracia*, N°13, febr ero.
- Coleman, James (1994), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Collier, Paul (2000), "Social capital in the creation of human capital", *Social Capital, A Multifaceted and Perspective*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- \_\_\_(1998), "Social Capital and Poverty", Social Capital Initiative Working Paper, N° 4, Washington, D.C., Banco Mundial, noviembre.
- Crozier, Michel (1989), *Estado modesto, Estado moderno: estrategia para el cambio*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Datt, Gaurav y Martin Ravallion (1992), "Growth and redistribution components of changes in poverty measures, a decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s", *Journal of Development Economics*, vol. 38, abril.
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet (2000a), "New Approaches to Rural Development in Latin America", documento preparado para el Seminario Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización

- de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) “Experiencias exitosas para la reducción de la pobreza rural: lecciones para la reorientación de políticas” (Santiago de Chile, 27 y 28 de enero).
- \_\_\_\_ (2000b), “Cómo transformar en un buen negocio la inversión en el campesinado pobre: nuevas perspectivas de desarrollo rural en América Latina”, documento preparado para la Conferencia sobre Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe (Nueva Orleans, marzo).
- David Dias, Mauricio y otros (2000), “Previsión rural en Brasil: análisis de su impacto y eficacia como instrumento de lucha contra la pobreza rural”, documento preparado para el Seminario Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) “Experiencias exitosas para la reducción de la pobreza rural: lecciones para la reorientación de políticas” (Santiago de Chile, 27 y 28 de enero).
- Dirven, Martine (2001), “Entre el ideal y la realidad: capital social y desarrollo agrícola: algunos apuntes para la reflexión”, documento preparado para la Conferencia “En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe” (Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre).
- Dirven, Martine y Liudmila Ortega (1996), *Agroindustria y pequeña agricultura: síntesis comparativa de distintas experiencias* (LC/R.1663), Santiago de Chile, agosto.
- Durston, John (2001a), “Parte del problema, parte de la solución: el capital social en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- \_\_\_\_ (2001b), “Evaluando el capital social rural en una visión prospectiva del desarrollo rural chileno”, *Revista del Centro de Estudios del Desarrollo*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2001c), “Evaluando capital social en comunidades campesinas en Chile”, inédito.
- \_\_\_\_ (2001d), “Capital social y políticas públicas, transcripción ponencia reunión de los jueves”, 21 de junio.
- \_\_\_\_ (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), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.38.
- Echeverría, Rubén (1998), “Estrategia para la reducción de la pobreza rural”, inédito.
- Escobar, Javier (2000), “Innovaciones recientes en la lucha contra la pobreza rural en América Latina: potencialidades y limitaciones”, documento preparado para el Seminario Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) “Experiencias exitosas para la reducción de la pobreza rural: lecciones para la reorientación de políticas” (Santiago de Chile, 27 y 28 de enero).
- Escobar, Germán, Thomas Reardon y Julio A. Berdegú (2001), “Best practices and strategies for promoting non farm employment creation in rural development in Latin America”, junio, inédito.
- Espinoza, Vicente (1999), “El capital social”, Documento de trabajo SUR, N° 170, Santiago de Chile, octubre.
- Fine, Ben (2001), *Social Capital vs. Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*, Londres, Routledge.
- \_\_\_\_ (1999), “The development State is dead. Long live social capital?”, *Development and Change*, vol.30, La Haya, Instituto de Estudios Sociales (ISS).

- Firth, Raymond (1961), *Elements of Social Organization*, Boston, Massachusetts, Beacon Press.
- Franco de, Augusto (2001), *Capital social*, Brasilia, Instituto de Política Millennium.
- Franulic D., Fernando (2000), *Documento de discusión interna sobre capital social: distinciones conceptuales básicas*, julio.
- Fukuyama, Francis (2000a), "Social Capital and Civil Society", IMF Working Paper, N° 00-74, documento presentado en la Conferencia del Instituto del FMI sobre la segunda generación de reformas (Washington, D.C., 8 y 9 de noviembre), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), abril.
- \_\_\_ (2000b), "Social Capital: The Problem of Measurement" (<http://www.worldbank.org/wbi/mdf/mdf1/socicap.htm>).
- Fukuyama, Francis y Bernard Schwartz (2001), "Social Capital and Development: The Coming Agenda", discurso preparado para la conferencia "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe" (Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre).
- Granovetter, Mark S. (1985), "Economic action and social structure: the problem of groups", *American Journal of Sociology*, vol. 91, N° 3.
- \_\_\_ (1973), "The strength of weak ties", *American Journal of Sociology*, vol. 78, N° 6.
- Hechter, M. (1990), "El logro de solidaridad en comunidades intencionales", *La racionalidad y sociedad*, vol. 2, N° 2.
- INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile) (2001), "Texto de apoyo para abordar el estudio de capital social", versión preliminar, preparado para el curso "Evaluación y Fortalecimiento del Capital social en Comunidades Campesinas", Santiago de Chile, enero.
- Kanbur, Ravi y Nora Lustig (1999), "Why is Inequity Back on the Agenda", documento preparado para la Conferencia Anual de Economías en Desarrollo del Banco Mundial, abril.
- Kliksberg, Bernardo (2000), "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo", Documento de divulgación, N° 7, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).
- \_\_\_ (1999), "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Knack, Stephen (2000), "Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the U.S. States", Policy Research Working Paper, N° 2504, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre.
- Molinas, José R. (2001), "The interplay of the bonding, bridging, and linking dimensions of social capital. Evidence from rural Paraguay", documento inédito para la conferencia "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe" (Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre).
- Morgan, Stephen L. (2000), "Social capital, capital goods, and the production of learning", *Journal of Social-Economics*, N° 29, Elsevier Science Inc.
- Morley, Samuel (2000), "Case studies of programs to combat rural poverty in Latin America", documento preparado para el Seminario Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) "Experiencias exitosas para la reducción

- de la pobreza rural: lecciones para la reorientación de políticas” (Santiago de Chile, 27 y 28 de enero).
- Narayan, Deepa (2001), *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Navarro, Zander (2001), *Mobilização sem emancipação: as lutas sociais dos sem-terrano Brasil. Produzir para viver. Os caminhos da produção não capitalista*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_(1998), “O Projeto-Piloto “Cedula da Terra”. Comentario sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente”, documento preparado para el Banco mundial, noviembre.
- North, Douglas C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2001), *Du bien-être des nations. Le rôle du capital humain et social, Résumé*, París, mayo.
- Ostrom, Elinor (1999), “Principios de diseño y amenazas a las organizaciones sustentables que administran recursos comunes” ([www.fidamerica.cl](http://www.fidamerica.cl)).
- \_\_\_\_\_(1996), “Crossing the great divide: coproduction, synergy and development”, *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Parker, Cristián (2001), “Capital social en las representaciones juveniles: Un estudio en jóvenes secundarios”, *Capital social y políticas públicas en Chile: Investigaciones recientes, serie Políticas sociales, N° 55 (LC/L.1606-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.147.
- Porter, Michael E. (1998), “Clusters and the new economics of competition”, *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre.
- Portes, Alejandro y Patricia Landolt (2000), “Social capital: promise and pitfalls of its role in development”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (1996), *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- \_\_\_\_\_(1993a), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_(1993b), “The prosperous community: social capital and public life”, *The American Prospect*, N°13.
- Reardon, Thomas (2000), “Challenges in fighting rural poverty in the globalizing economy of Latin America: focus on institutions, markets and projects”, documento preparado para el Seminario Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) “Experiencias exitosas para la reducción de la pobreza rural: lecciones para la reorientación de políticas” (Santiago de Chile, 27 y 28 de enero).
- Robison, Lindon y Marcelo Siles (2001), “A social capital paradigm for poverty reduction: the MSU Position”, documento preparado para la Conferencia Internacional “En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe” (Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(1999), “Social capital and household income distributions in the United States: 1980, 1990”, *The Journal of Socio-Economics*, vol. 28.

- Robison, Lindon, Allan Schmid y Marcelo Siles (2000), "Is Social Capital Really Capital?", noviembre, inédito.
- Robison, Lindon y otros (2001), *Social Capital and Household Income distributions: Evidence from Michigan and Illinois*, Michigan State University, diciembre.
- Ruerd, Ruben y Van Strien, Danielle (1999), "Social Capital and Household Income in Nicaragua. The Economic Role of Rural Organisation and Farmer's Networks", inédito.
- Sarris, Alexander H. (2001), "The role of Agriculture in Economic Development and Poverty Reduction: an Empirical and Conceptual Foundation", enero, inédito.
- Scott, John (2000), "Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)", documento preparado para el Seminario Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) "Experiencias exitosas para la reducción de la pobreza rural: lecciones para la reorientación de políticas" (Santiago de Chile, 27 y 28 de enero).
- Standing, Guy (2000), "Brave new words? A critique of Stiglitz's bank rethink", *Development and Change*, vol. 31, N° 4, La Haya, Instituto de Estudios Sociales (ISS), septiembre.
- Stiglitz, Joseph (2000a), "Formal and informal institutions", *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- (2000b), *Democratic Development as the Fruits of Labour. Keynote Address*, Boston, Massachusetts, Asociación de Investigación de las Relaciones Industriales (IRRA), enero.
- (1999), "Whither Reform? Ten Years of the Transition. Keynote Address", documento presentado en la Conferencia anual del Banco Mundial sobre economía del desarrollo (Washington, D.C., 28 al 30 de abril).
- Sudarsky, John (s/f), "Colombia's Social capital the National Measurement with the BARCAS", inédito.
- Tapia, Leonel (1999), "Gestión y externalización de programas sociales: caso del Fondo de Inversión social del Paraguay", *Revista Paraguaya de Sociología*, año 36, N° 106, septiembre-diciembre.
- Touraine, Alain (1987), *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Tyler, William (2000), "Rural Land Markets in Latin America: Issues and Perspectives", versión preliminar, inédito.
- Uslaner, Eric M. (2001), "Trust and Corruption: their Effects on Poverty", documento preparado para la Conferencia "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe" (Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre).
- Véron, René (2001), "The New Kerala Model: lessons for sustainable development", *World Development*, vol. 29, N° 4, abril.
- Viales Hurtado, Ronny (2000), "Desarrollo rural y pobreza en Centroamérica en la década de 1990. Las políticas y algunos límites del modelo 'neoliberal'", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol.25, N° 2, San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica.
- Woolcock, Michael (1998), "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, vol. 27, N° 2.

## Capítulo XV

# Capital social e intensificación de las estrategias de vida: organizaciones locales e islas de sostenibilidad en los Andes rurales<sup>1</sup>

*Anthony Bebbington\**

## Introducción

Este trabajo abarca dos temas: i) una reflexión sobre las diversas tendencias de cambio ambiental y socioeconómico que se encuentran en la región andina; y ii) una reflexión acerca de los papeles de los actores de la sociedad civil —sobre todo las organizaciones indígenas y campesinas— en el proceso de intensificar la agricultura, el uso de recursos y las estrategias de vida. El objetivo es enfatizar tanto la diversidad local como las convergencias regionales en los procesos de transformación andina.

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue publicado en inglés bajo el título: “Social capital and rural intensification: local organizations and islands of sustainability in the rural Andes”, *Geographical Journal* 1997, vol. 163, Nº 2, pp. 189-197, y se reproduce aquí con el permiso de la Royal Geographical Society de Gran Bretaña. Se basa en diferentes trabajos apoyados por la Fundación Inter-Americana (Estados Unidos), el Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido), la Fundación para el Desarrollo Agropecuario (FUNDAGRO) (Ecuador) y el Departamento de Desarrollo Social del Banco Mundial. Quisiera agradecer a Jim Robb, Simon Batterbury, Denise Bebbington, Scott Guggenheim, Galo Ramón, Víctor Hugo Torres, y B.L. Turner por todo lo que me han enseñado sobre estos procesos de organización social y desarrollo local. Profesor Asociado del Departamento de Geografía, Codirector del Programa de Investigación y Enseñanza en Estudios para el Desarrollo, Universidad de Colorado, Boulder, tonyb@spot.colorado.edu.

Interesa aquí enfatizar la diversidad, no tanto para criticar las ortodoxias que insisten en que existe una crisis ambiental en los Andes (Leach y Mearns, 1996; Leach, Mearns y Scoones, 1998), sino para destacar la gran diversidad que hay entre las diferentes trayectorias ambientales en la región, y sugerir que de hecho existen islas de sostenibilidad en los Andes, aunque rodeadas de mares de desarrollo no sostenible. Sobre la base de esta observación, interesa averiguar cómo surgen estas “islas”. Ese análisis permitirá identificar los factores que explican cómo, y por qué, ciertas localidades logran procesos de intensificación basados en procesos de acumulación local, que permiten un desarrollo más sostenible e incluyente. Nuestro interés en los patrones de este fenómeno descansa en el supuesto de que un análisis de los factores que han permitido frenar procesos de degradación y exclusión, y conducido a procesos más incluyentes, puede dar pautas para reflexionar sobre la promoción de procesos más sostenibles e incluyentes en las numerosas localidades donde aún prevalece un desarrollo no sostenible y poco equitativo.

La búsqueda de esos factores comunes es lo que nos sitúa frente a nuestro segundo tema, que son las organizaciones e instituciones de la sociedad civil. Trabajos anteriores estuvieron enfocados específicamente en el papel de las organizaciones de segundo grado en el desarrollo rural (Bebbington y otros, 1993). Aunque es evidente que estas organizaciones han desempeñado papeles relevantes en varias localidades, y podrían hacerlo igualmente en otras, al parecer es posible aprender una lección más general que se extrae de una revisión de la experiencia andina, cual es que las organizaciones e instituciones que pueden contribuir a la sostenibilidad local son de diferentes tipos y escalas. Pareciera que cuando las familias se relacionan con alguna otra institución, tienen más posibilidades de acceder a otros actores y organizaciones que influyen en las oportunidades locales y negociar con ellos.

El trabajo se inicia con una breve discusión acerca de un marco conceptual que permita trazar las relaciones entre el capital social y el manejo de recursos. Se presenta a continuación un esbozo analítico de seis trayectorias microrregionales de diferentes partes de los Andes, organizado en tres pares por razones analíticas. Sobre la base de estos casos, se elaboran las lecciones generales en cuanto a los factores que favorecen el surgimiento de las islas de sostenibilidad, y las lecciones más específicas sobre los papeles que, al respecto, pueden asumir el capital social y las organizaciones locales.

## 1. El capital social y la gestión de los recursos naturales

El concepto del capital social se popularizó con el trabajo del politólogo Robert Putnam sobre el funcionamiento de la democracia en la Italia moderna (Putnam, Leonardi y Nanetti, 1993; también véase Coleman, 1990). Desde la publicación de este trabajo, el mundo en desarrollo muestra un creciente entusiasmo respecto del concepto y su posible utilidad (Serageldin y Steer, 1994). Un principio general, que surge de los debates sobre el capital social, es que las redes sociales y las formas asociativas que se encuentran en la sociedad civil pueden tener efectos muy profundos sobre el funcionamiento de los mercados y los Estados (Evans, 1995; 1996a, 1996b) y ser, a la vez, afectadas por los mismos Estados y mercados, o sea, por la economía política (Fox, 1996). En consecuencia, estas redes influyen sobre las tasas y la distribución social de los beneficios del crecimiento económico (ésta es una observación que tiene sus ecos en la economía institucional: por ejemplo, Klitgaard, 1995). En el caso de Italia, Putnam (1993) sugiere que la existencia de asociaciones cívicas fuertes conduce a una forma de gobierno más transparente y eficaz, y por consiguiente, a mejores indicadores de desarrollo socioeconómico. Por otra parte, además de su influencia sobre el Estado y el mercado, las organizaciones cívicas pueden ser importantes en cuanto actores del desarrollo (Bebbington, Quisbert y Trujillo, 1996).

Estas observaciones más generales son relevantes en el contexto de la gestión de los recursos naturales y la intensificación de la economía rural. En las discusiones sobre las transformaciones ambientales en tierras frágiles, se ha reconocido que las relaciones del mercado, las jerarquías sociopolíticas, el ejercicio del poder y el control social de los derechos (*entitlements*) y los patrimonios (*endowments*) en materia de recursos naturales se cuentan entre los factores más críticos para determinar si el capital natural se usa de una manera sostenible o no (Turner y Benjamin, 1994; Leach y Mearns, 1991; Mearns, 1996; Peet y Watts, 1996). En este sentido, habría que suponer que la existencia y la naturaleza de las instituciones locales —el capital social disponible para las poblaciones locales en sus interacciones con las esferas del mercado, el Estado y la sociedad civil— también serían importantes como factores para entender los procesos y patrones geográficos de intensificación, desintensificación y degradación. Una hipótesis sería que estas instituciones fortalecen la capacidad existente en el nivel de base para negociar con otros actores que regulan: el funcionamiento de diferentes mercados (de insumos, productos, servicios y recursos naturales); la generación de la tecnología; la información y el conocimiento; y la determinación de aquellas reglas que definen el acceso social a los medios de producción (sobre todo, tierras, bosques, aguas y otros recursos naturales). En consecuencia, pueden influir en los procesos que definen la distribución social de los derechos a través de

los cuales se genera, se distribuye y se usa el valor que surge de la producción rural. A su vez, esto influye en la posibilidad y naturaleza de los procesos de intensificación local y en la distribución social de los beneficios de esta intensificación (Mearns, 1996; Leach y Mearns, 1991). Los estudios de caso presentados aquí sugieren elementos para explicar el desarrollo de estos procesos en los Andes.

## 2. El contexto: ¿crisis en los Andes?

En el año 1991, el antropólogo William Mitchell publicó un libro con el título *Los campesinos vulnerables: cultivo, culto y crisis en los Andes*,<sup>2</sup> que era un estudio de comunidades en el departamento peruano de Ayacucho con las que el autor había mantenido contacto durante más de una década. Se trataba de un caso extremo, una de las zonas más pobres de Perú donde Sendero Luminoso había tenido mucha actividad. A pesar de que el trabajo adoleció de problemas metodológicos a consecuencia de la violencia, su análisis materialista del crecimiento demográfico, la degradación de recursos y la lenta estrangulación económica<sup>3</sup> del campesinado fue muy llamativo. Mediante un estudio etnográfico, Mitchell abordó la interrogante de si acaso muchas comunidades andinas como las de Ayacucho tenían realmente un futuro rural a largo plazo.

Mitchell no es el único en abordar este tema inquietante. Cada vez con mayor frecuencia se escuchan, o se leen, observaciones de diferentes partes de los Andes que sugieren que la economía campesina no sería viable (Painter, 1995; VMPPFM-Banco Mundial, 1998; van Niekerk, 1994). “Mirando el pasado, en la historia de la cooperación internacional en los Andes Bolivianos surge constantemente un tema dominante: la decepción sobre los resultados de los programas de desarrollo rural” (van Niekerk, 1997, p. 2). La pobreza sigue siendo grave y se concentra en las áreas rurales, sobre todo, entre grupos indígenas como puede verse en el cuadro XV.1 (véase también Psacharopoulos y Patrinos, 1994). En parte, esta situación se debe al hecho de que las instituciones que dominaban (y dominan) las sociedades andinas hacían que los grupos indígenas se concentraran en las tierras más frágiles y pobres —una observación que aun los analistas más cautos están dispuestos a aceptar (Denevan, 1989). Los datos que se presentan en el cuadro XV.1 sugieren, también, que existe una relación entre la pobreza, los problemas de productividad agrícola y el escaso acceso de los grupos indígenas a las tierras con menos limitaciones ecológicas.

---

<sup>2</sup> En inglés: *Peasants on the Edge: Crops, Cult and Crisis in the Andes*.

<sup>3</sup> En inglés, Henry Bernstein (1979) usa la frase *simple reproduction squeeze* para denotar, muy llamativamente, esta presión sobre el campesinado.

Cuadro XV.1  
DIMENSIONES DE LA POBREZA RURAL EN LOS PAÍSES ANDINOS

|   | Bolivia | Ecuador | Perú | Colombia |
|---|---------|---------|------|----------|
| Población rural como porcentaje de la población total                 | 41      | 43      | 29   | 28       |
| Pobreza rural como porcentaje de la pobreza total                     | 55      | 60      | 39   | 70       |
| Población indígena como porcentaje de la población total              | 57      | 30      | 41   | ...      |
| Porcentaje de la población indígena por debajo de la línea de pobreza | 90      | 85      | 79   | ...      |
| Participación de la agricultura en el PIB                             | 18      | 12      | 11   | 34       |
| Fuerza de trabajo rural como porcentaje de la fuerza de trabajo total | 40      | 35      | 34   | 20       |
| Porcentaje de tierras libres de restricciones                         | 14      | 8       | 12   | 5        |

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de datos del Departamento LA3NR, Washington, D.C., Banco Mundial, 1996.

Dada esta situación, algunos comentaristas sugieren que las opciones futuras en los Andes son efectivamente dos, con trayectorias socioeconómicas y ecológicas muy diferentes (van Niekerk, 1994; Southgate y Whitaker, 1994). En la primera opción, se prevé una mantención de los niveles de emigración del campo, que conducirá finalmente a un decaimiento de las organizaciones, estructuras y formaciones económicas “tradicionales” en la zona andina. No obstante, habría una cierta recuperación ecológica como consecuencia de la disminución de la presión demográfica y la disponibilidad de retorno de ingresos que provienen de la emigración, permitiendo un uso menos intensivo de la tierra (Preston, 1998, lo describe para una región de Tarija en Bolivia). La otra opción gira alrededor de una intensificación significativa del uso productivo de los recursos naturales, fortaleciendo la productividad de la tierra y de la mano de obra, aumentando los ingresos que provienen de la agricultura y de otras actividades relacionadas con el uso de los recursos naturales y restaurando el capital natural para que vuelva a ser productivo. Esa restauración puede ser directa (por ejemplo, cultivos en terrazas (andenería), mejoramiento de suelos, riego, y otros), o indirecta (por ejemplo, una intensificación en una localidad permite un uso menos intensivo en otros lugares). Para comprender cuán posible es esta segunda opción —y cuán posible sería difundirla a otros lugares— resulta útil analizar aquellas áreas donde se ha observado un proceso de intensificación medianamente incluyente y sostenible, para ver qué clases de estrategia de vida y relaciones institucionales han sido adoptadas, y cómo estas poblaciones (y quiénes dentro de ellas) han logrado renegociar sus relaciones con los diversos mercados, actores e instituciones que históricamente las han excluido y desfavorecido, tanto a ellas como a sus ecologías, frente a la sociedad más amplia.

### 3. ¿Islas de intensificación sostenible en los Andes?

Existen suficientes afirmaciones de la degradación ambiental en la literatura sobre la región andina, como para concluir que tales generalizaciones no son simplemente construcciones sociales que se deben a las interpretaciones sesgadas y equivocadas de los observadores occidentales (aunque sin duda hay muestras de ello: véase por ejemplo, el caso discutido por Preston, 1998). Sin embargo, es cierto que algunas de estas generalizaciones ocultan variaciones locales que podrían sugerir elementos para construir escenarios futuros alternativos y más optimistas. De hecho, más allá de las imágenes de crisis ecológica y social, sea en Cochabamba (Painter, 1995), Ayacucho (Mitchell, 1991), Puno (Collins, 1988) o Chimborazo, se encuentran también islas de esperanza. Son islas donde los círculos viciosos de pobreza, degradación y emigración han sido transformados en círculos virtuosos, en que el crecimiento, la acumulación, la intensificación, el mejoramiento de recursos degradados y la organización social parecen interactuar de manera sinérgica. En esta sección, se hace una breve presentación de seis casos de cambio microrregional, organizados en tres pares que, al ser comparados, arrojan luces en cuanto a los factores más importantes que podrían facilitar un mejoramiento de la economía rural. Los casos provienen de Ecuador y Bolivia (véanse los cuadros XV.1, XV.2 y XV.3).

#### Sablog y Gatazo

Tanto Sablog como Gatazo se ubican en los Andes centrales de Ecuador, específicamente en los cantones de Colta y Guamote, provincia de Chimborazo. En el imaginario general y popular, estos cantones se perciben como pobres y caracterizados por la emigración, la degradación de los suelos y el fracaso de la intervención en pro de su desarrollo. Hasta cierto punto, el caso de Sablog justifica tales percepciones. Esta es un área de suelos fértiles, aunque frágiles, que fue afectada por la Reforma Agraria (en realidad, las haciendas empezaron a dividirse antes de la Reforma). Desde entonces ha habido una presencia casi permanente de instituciones de desarrollo. En 1989, sin embargo, una encuesta que abarcó a 50 familias demostró que sólo 8 de ellas podían sostenerse sin tener que migrar, siendo la pérdida de suelos algo tangible y visible (Bebbington, 1990). Sin embargo, en otras áreas de Chimborazo, los procesos de migración y degradación parecen haber sido hasta cierto punto revertidos. Por ejemplo, la trayectoria de Gatazo es bastante diferente de la de Sablog, de la que no está muy distante (véase el cuadro XV.2). Gatazo también ha sido una zona de emigración, pero allí un proceso de intensificación agrícola basado en la horticultura ha frenado ese proceso, y de hecho hay migrantes que han retornado a la comunidad (Allen, 1993). Además, como la producción se concentra en las tierras húmedas y regadas de la pampa del valle, es posible que esto derive en una disminución de la presión sobre las tierras más frágiles, en la pendiente.

Cuadro XV.2  
SABLOG Y GATAZO: INTENSIFICACIÓN BASADA EN LA COMUNIDAD

| Sablog  | Gatazo   |
|---|--|
| Sistema de haciendas relativamente sostenible.  | Sistema de haciendas relativamente sostenible.   |
| Pequeñas zonas de “pampas”, con tierras mayormente en pendiente. Agricultura en las pampas y ganadería en las pendientes.   | Zonas de “pampas” importantes, principalmente en pendiente. Agricultura en las pampas y ganadería en las pendientes.   |
| Años 1950-1960: las tierras se subdividieron como resultado de las ventas y de la reforma agraria.  | Años 1950-1960: las tierras se subdividieron como resultado de las ventas y de la reforma agraria.   |
| Se crearon siete organizaciones de base.  | Se crearon organizaciones de base.   |
| Los sistemas de cultivo trepan por las laderas a las zonas de gradientes más elevados.  | Los sistemas de cultivo trepan por las laderas a las zonas de gradientes más elevados.   |
| Tasa de emigración interna aumenta.   | Tasa de emigración interna aumenta.  |
| Años 1970-1980: comienzan las iniciativas agrícolas integradas con el desarrollo rural.   | Años 1970-1980: mejoramiento de los caminos; comienzan a utilizarse tecnologías de la revolución verde.  |
| Incorporación de las tecnologías de la revolución verde en los cultivos andinos tradicionales.  | Un profesor universitario compra tierras adyacentes y comienza a experimentar con la producción hortícola intensiva; apoya las actividades hortícolas de las organizaciones de la “pampa”. |
| Muy poco éxito en la introducción de tecnologías de conservación; la erosión se hace manifiesta.  |  |
| 1989: sólo 8 familias de un total de 50, pertenecientes a dos comunidades, logran subsistir mediante la explotación de la tierra; el resto emigra. Reproducción social mediante la migración. | Los cultivos en la “pampa” se intensifican: sistema de gran densidad de insumos externos; acumulación; la emigración se interrumpe.  |
|   | La productividad de los cultivos en las laderas sigue siendo muy baja; la emigración continúa.   |

Fuente: Elaboración propia

### Centro-sur Potosí y Quiwi Quiwi

Un contraste parecido, y quizás más dramático, proviene del centro-sur del Departamento de Potosí en Bolivia, en el área de influencia de una organización de segundo grado, Corporación Agropecuaria Campesina

(CORACA)-Potosí.<sup>4</sup> Potosí es una zona de altura, donde las opciones agrícolas son limitadas, sobre todo en los sectores más altos donde, históricamente, la economía minera ha tenido mucha importancia. Con la lenta crisis y el cierre que sobrevino de muchas minas y las limitaciones del sector agrícola, Potosí ha mostrado tasas de migración de tal magnitud que ha habido un cierto despoblamiento del Departamento (UNITAS, 1992). No obstante, en este contexto de estancamiento, se ha desarrollado en la comunidad de Quiwi Quiwi un sistema de producción intensiva, basado en el manejo colectivo de aguas de riego y la producción de cultivos hortícolas. Este proceso ha ido acompañado de la acumulación de capital en el nivel local, inversión productiva y social, inversión en sistemas de terrazas (andenería) y de una disminución en las presiones migratorias (véase el cuadro XV.3).

Cuadro XV.3  
POTOSÍ Y QUIWI QUIWI: ¿ISLA O ESPEJISMO?

| Potosí central   | Quiwi Quiwi   |
|--|---|
| Altitud: aproximadamente 3600 a 4200 m sobre el nivel del mar.   | Ubicada también en Potosí central.  |
| Clima frío y seco.   | Altitud: aproximadamente 3800 m sobre el nivel del mar; clima frío y seco.                        |
| Economía minera y agraria.   | Economía agraria.   |
| Las haciendas se subdividen a partir de los años cincuenta; economía minera en decadencia acelerada en los años ochenta. | Llega un cura.<br>Facilita los vínculos con organismos de asistencia técnica y financiera.        |
| Alternativas económicas: la emigración interna o la agricultura.   | Se inicia un proceso de intensificación basado en la gestión organizada de los recursos hídricos. |

Continúa

<sup>4</sup> Las CORACA (corporaciones agropecuarias campesinas) constituyen los brazos económicos de las federaciones sindicales de Bolivia.

Cuadro XV. 3 (conclusión)

| Potosí central   | Quiwi Quiwi   |
|--|---|
| En 1983 la CSUTCB a/ crea una CORACA; b/ se trata de una empresa social, propiedad de los campesinos; al iniciarse el proceso impera la corrupción y la Corporación está a punto de desaparecer. | Alternativa basada en cultivos de gran valor, destinados a los mercados no locales. |
| Los migrantes radicados en Santa Cruz deciden volver a Potosí y recuperar la CORACA.   | "Isla" de intensificación: acumulación evidente; poca emigración interna.           |
| A fines de los años ochenta, la CORACA crea mercados periódicos y compite con los intermediarios.  |   |
| A principios de la década de 1990, la CORACA empieza a apoyar a los miembros en la producción de tubérculos y ganado.  |   |
| Emigración interna; declinación de la población en términos absolutos.   |   |

Fuente: Elaboración propia

a/ Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia.

b/ Corporación Agropecuaria Campesina.

## Salinas y el Alto Beni

La parroquia de Salinas se encuentra en la provincia de Bolívar en las tierras altas de Ecuador, mientras que el Alto Beni se ubica en la caja de selva en el Departamento de La Paz, Bolivia. Las dos regiones —aunque ecológicamente diferentes— presentan dos casos de intensificación agrícola muy importante: en Salinas, el proceso se basa en productos lácteos, y en el Alto Beni, en el cultivo de cacao. En ambas zonas, sus condiciones anteriores no habían sido muy favorables. En Salinas, la emigración fue significativa, y en el Alto Beni, los colonos provenientes del altiplano habían empezado a abandonar sus parcelas como consecuencia de fracasos productivos y problemas con la comercialización de los productos (Bebbington y otros, 1993; Bebbington, Quisbert y Trujillo 1996). En ambas localidades, una federación de organizaciones de base ha desempeñado un papel importante en el proceso de innovación e intensificación (en los dos casos, por más de 20 años). En Salinas, la federación se llama Fundación de Organizaciones Campesinas de Salinas (FUNORSAL) y en el Alto Beni, El Ceibo. En cada región, se ha dado prioridad a la producción para mercados de alto ingreso (mercados para productos lácteos en el caso de Salinas, y también mercados alternativos y de exportación en el caso de El Ceibo). El proceso de intensificación en estos dos

casos ha afectado a un área más extensa que en los casos de Gatazo o Quiwi Quiwi, descritos antes. Más de 30 organizaciones de base (aproximadamente 800 familias) integran El Ceibo y alrededor de 23 organizaciones forman parte de FUNORSAL. En ambos casos, la emigración se ha reducido, la población ha invertido cada vez más en la viabilidad tanto de sus sistemas de producción como de sus localidades y ha habido un mejoramiento de ingresos que ha posibilitado la inversión en vivienda y educación (véase el cuadro XV.4)

Cuadro XV.4  
SALINAS Y ALTO BENI: LOS PRODUCTORES SE ORGANIZAN EN FEDERACIONES  
PARA INTENSIFICAR LA PRODUCCIÓN

| Salinas  | Alto Beni   |
|--|---|
| Altitud: 3200 a 4000 m sobre el nivel del mar.   | Zona de bosques de niebla húmedos.  |
| Frío y seco.   | Colonos llegan en los años sesenta; muchos fracasan; otros se quedan.                                     |
| Sistema de haciendas, relativamente sostenible.  | Los intermediarios restringen las posibilidades de acumulación de los productores locales.                |
| Años cincuenta y sesenta: subdivisión de tierras sin mayores conflictos.   | Década de 1970.   |
| Parcelas relativamente grandes.  | - El Estado inicia investigaciones sobre el cacao (en muy pequeña escala).                                |
| En los años sesenta y setenta comienza la emigración interna: se determina que la zona tiene posibilidades para la producción lechera. | -Primeras experiencias de cooperativismo dirigido por el Estado; éstas fracasan.                          |
| Llega un cura: inicia una labor de desarrollo comunitario con orientación empresaria.  | -Comienza el apoyo de las ONG al cooperativismo.  |
|  | -La federación de colonos crea la Federación de Cooperativas El Ceibo para la comercialización del cacao. |
| Se movilizan recursos a través de la Iglesia y las redes de ONG.   | 1980-1981: llegan voluntarios alemanes.   |
| Los intermediarios limitan la acumulación por parte de los productores locales.  | Se desmoronan las investigaciones del Estado acerca del cacao.  |
| Se inicia un proceso de cooperativismo vinculado a la transformación de la producción de productos lácteos.                            | El Ceibo genera beneficios y realiza pequeñas inversiones en mejoras tecnológicas.                        |

Continúa

Cuadro XV. 4 (conclusión)

| <b>Salinas</b>   | <b>Alto Beni</b>   |
|--|--|
| La Iglesia y las ONG facilitan el acceso a los mercados de altos ingresos.   | Fines de los años ochenta: las redes de voluntarios y donantes fomentan el establecimiento de vínculos con organizaciones comerciales alternativas europeas. |
| Se inicia el proceso de acumulación.   | El mercado empieza a exigir cacao orgánico.  |
| Los beneficios se reinvierten en: actividades complementarias de transformación de productos; mejoras tecnológicas; solucionar los problemas de presión en los arbustales de gran altitud. | El Ceibo invierte en la generación de tecnología orgánica.   |
| Resultado: creación de puestos de trabajo; regreso de migrantes, más de 1 millón de dólares en inversiones en infraestructura.   | Resultado: 800 familias integran El Ceibo; se crean 70 puestos de trabajo; los colonos consolidan las tenencias; acumulación.                                |

Fuente: Elaboración propia

#### 4. Factores que explican la intensificación

Más allá del hecho de que estos casos demuestran cuán diferentes pueden ser las trayectorias microrregionales en los Andes, aunque las microrregiones estén relativamente cercanas, ellos ayudan a identificar factores que explican por qué ha sido posible que algunas poblaciones locales logren revertir procesos de estancamiento socioeconómico vinculados a limitaciones ambientales o a la degradación ecológica.

##### Nichos ecológicos

Ha habido procesos de intensificación en aquellos contextos ecológicos que ofrecen la posibilidad de cultivar productos especializados de alto valor. En algunos casos, la ecología de tales nichos ha permitido el cultivo de productos de alto valor (por ejemplo, productos hortícolas de bajo riego); en otros casos (por ejemplo, en Salinas y el Alto Beni), ha sido el mismo aislamiento del lugar lo que ha dado paso a un proceso de intensificación, porque entonces hay menos posibilidades de que la inversión externa domine las iniciativas económicas locales.

## Productos comerciales de alto valor

La producción de productos para mercados especializados y concentrados en los grupos de ingreso medio y alto, ha facilitado también la intensificación. Los ejemplos son varios: productos hortícolas en Gatazo y Quiwi Quiwi; cacao en el Alto Beni; leche y madera en Salinas. En los casos más exitosos, ha habido una agregación de valor a estos productos por medio de su transformación en queso, muebles, hongos secos, chocolate, y otros. En estos casos, la intensificación depende de relaciones de intercambio que permitan tanto un incremento en los ingresos familiares como una acumulación local de excedentes. Más aún, ello ha sido posible gracias a la renegociación de relaciones económicas existentes, caracterizadas por una dependencia de los comerciantes monopolistas —tal renegociación permite que los productores capten una porción más alta del valor de sus productos. Esto muestra que la existencia de mercados *per se* no es suficiente. Estos mercados tienen que ser renegociados para que ofrezcan un comercio más equitativo, permitan la entrada de más actores, e impulsen un proceso de acumulación y reinversión local.

## Las tecnologías

El acceso a la tecnología moderna —no necesariamente a la “revolución verde”— también ha tenido gran importancia en los procesos de intensificación. La transformación hortícola en Gatazo dependió en buena medida de la posibilidad que tuvieron los productores de usar un paquete de tecnología para la producción intensificada. El éxito del modelo de El Ceibo dependió del acceso a nuevo material genético y, más recientemente, al conocimiento de las prácticas de producción orgánica moderna. Tanto en el Alto Beni como en Salinas, el uso de la tecnología para la transformación de productos ha sido un factor crucial. El acceso a una tecnología que permite la transformación de productos básicos en artículos procesados y de alto valor ha sido de suma importancia para entrar a los mercados especializados.

## Los actores intermediarios y sus redes sociales

En cada uno de estos casos de “éxito”, la intervención externa y los actores clave han desempeñado papeles muy importantes. Estos casos exitosos no se deben a una intensificación agrícola “autóctona” (Richards, 1985). Ellos más bien demuestran que es posible “construir” el capital social de una manera que facilita el desarrollo local (Evans, 1996a y 1996b). En Gatazo, una relación entre la comunidad y un profesor (agrónomo) de la universidad provincial facilitó el acceso a nuevas tecnologías. En Salinas (y

otros lugares), la llegada de un sacerdote con una noción progresista y pragmática del desarrollo ayudó a catalizar el proceso de cambio local. En el Alto Beni, varias agencias de desarrollo y un grupo de cooperantes europeos acompañaron y facilitaron el proceso de intensificación por más de una década. En cada caso, estos individuos trajeron no sólo ideas, sino también (y tal vez lo más importante) redes de contactos que permitieron que las localidades expandieran sus redes de interacción e interrelación con otros actores, en otras localidades e instituciones. Tales redes atraviesan las fronteras nacionales e internacionales y hubiera sido muy difícil construirlas sin la relación con estos actores intermediarios.<sup>5</sup>

## La organización

La existencia de una organización campesina ha sido importante en todos estos casos, pero su importancia ha variado entre las localidades. Por una parte, la organización social ayudó a crear ambientes favorables para un proceso de intensificación. En áreas como Salinas, Chimborazo y Potosí, las movilizaciones campesinas en los niveles locales, regionales y nacionales desempeñaron un papel relevante para catalizar las reformas agrarias que derivaron en la disolución de muchas haciendas, fomentando así el surgimiento de comunidades y familias independientes y propietarias. En estos procesos, las organizaciones movilizaron la demanda campesina por acceso a la tierra y otros recursos naturales.

Si bien la organización primeramente ayudó a crear las precondiciones para la intensificación, luego contribuyó a catalizar los procesos mismos de intensificación. Tanto en Salinas como en el Alto Beni, las federaciones de organizaciones de base han asumido papeles que hubieran sido impracticables para las organizaciones en el nivel de la comunidad. Ellas han introducido y administrado tecnologías para la transformación de productos agrosilvopastoriles; administrado programas para la adaptación y extensión de tecnologías dirigidos a sus miembros; y trabajado con ONG nacionales e internacionales, creando nuevos o mejores canales de comercialización (por ejemplo, mediante su papel en el acopio, la distribución y el control de calidad). En Quiwi Quiwi y Gatazo, la organización ha sido crucial para asegurar un manejo más coordinado y eficaz del agua. En términos más generales, la organización ha permitido que las localidades

---

<sup>5</sup> Aquí se usa el concepto “intermediario” no de manera peyorativa; más bien el término es positivo y se refiere al papel que estos actores desempeñan en el proceso de expansión de las redes de contactos a las que diferentes localidades tendrán acceso. En este sentido, se usa el término de la misma manera que Thomas Carroll (1992), cuando habla de “las ONG intermediarias” y su importante papel en el desarrollo de base.

accedan a recursos controlados por otros actores e instituciones, y que en algunos casos puedan renegociar sus relaciones con estos actores, sobre todo en la esfera del mercado.

Tanto en el nivel federado como en el de base, la organización ha permitido ciertas economías de escala, mejorando la eficiencia y eficacia de las acciones locales. La existencia de una organización eficaz ha hecho posible que las poblaciones locales puedan actuar de una forma que de otra manera hubiera sido casi impensable: les ha permitido ejercer una presión más tangible sobre otras instituciones públicas y privadas; y asimismo, les ha dado acceso a los recursos controlados por estas instituciones.

## **5. Conclusiones**

### **Organizaciones campesino-indígenas: su papel en la transformación local**

Es evidente que las organizaciones campesino-indígenas han asumido un papel influyente en las tendencias de cambio socioeconómico y ecológico en los Andes. En parte, han logrado estos impactos por medio de su trabajo de negociación, influencia y presión sobre las instituciones dominantes que históricamente han marginado a las poblaciones campesinas, aunque la manera de desempeñar ese dominio haya cambiado con el transcurso del tiempo. Al comienzo, su influencia se centró en el desafío a ciertas instituciones sociopolíticas, tales como la hacienda, la Iglesia y el Estado. Insistieron en que los campesinos tenían derecho tanto a acceder a recursos naturales y humanos, como a participar en procesos políticos, y produjeron cambios que han gravitado significativamente en la geografía de la relación naturaleza-sociedad en la región. Ahora bien, éstas no eran iniciativas totalmente autogeneradas; dependían mucho del apoyo técnico, logístico, financiero y político de diferentes actores: sacerdotes, ONG, sindicatos, partidos políticos, individuos clave, entre otros. En este sentido, las organizaciones campesinas surgían como consecuencia del contexto político económico más amplio, y no sólo a raíz de sus procesos internos.

Esta relación entre las organizaciones campesino-indígenas, otros actores y el contexto político económico es aún más evidente en las estrategias contemporáneas de estas organizaciones. Se nota que muchas de ellas empiezan a orientar sus acciones hacia las esferas económicas y del mercado, y no sólo hacia los temas políticos y de acceso a recursos. Comienzan a enfrentarse y relacionarse con las instituciones que generan tecnología, o que influyen en el acceso a los mercados, llegando hasta aquellas que influyen en

las cadenas de exportación de productos. Lo hacen mediante iniciativas de tipo económico y de desarrollo, con menor énfasis en la retórica política de años anteriores. Tal cambio de énfasis parece reflejar una tendencia más general en los Andes, cual es que las organizaciones populares rurales empiezan a centrarse mucho más en las preocupaciones económicas de sus bases.

En este proceso, hay organizaciones de diversos tipos y de diferente escala que han asumido un papel en:

- la promoción de un mayor acceso campesino a diversos tipos de tecnología
- la generación de tecnologías y la administración de sistemas de generación y transferencia de tecnología
- la provisión de asistencia técnica a sus miembros
- la transformación de productos de mayor calidad para venta en mercados especializados
- el logro de un mayor acceso a nuevos mercados

En la mayoría de los casos, han desempeñado estos papeles conjuntamente con actores externos, a través de las redes de contactos con mercados e instituciones que tienen estos actores y de organizaciones de apoyo.

## Bibliografía

- Allen, A. (1993), "Dos Gatazos: Indigenous Organization and Political Strategy in Two Andean Communities", Tesis de grado, Departamento de Antropología, Universidad de Kentucky.
- Bebbington, Anthony (1996), "Organizations and intensifications: small farmer federations, rural livelihoods and agricultural technology in the Andes and Amazonia", *World Development*, vol. 24, N° 7.
- \_\_\_ (1990), "Indigenous Agriculture in the Central Andes of Ecuador: The Cultural Ecology and Institutional Conditions of Its Construction and Its Change", Tesis de grado, Geografía, Universidad de Clark.
- Bebbington, Anthony, Javier Quisbert y Germán Trujillo (1996), "Technology and rural development strategies in a small farmer organisation lessons from Bolivia for rural policy and practice", *Public Administration and Development*, vol. 16, N° 3.
- Bebbington, Anthony y otros (1993), "Fragile lands, fragile organisations. Indian organisations and the politics of sustainability in Ecuador", *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 18, N° 2.
- Bernstein, Henry (1979), "African peasantries: a theoretical framework", *Journal of Peasant Studies*, vol. 6, N° 4.
- Candela (1995), *Comunicación personal*, Puerto Maldonado, Perú.
- Carroll, Thomas (1992), *Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press.
- Coleman, James (1990), "Social capital", *Foundations of Social Theory*, James Coleman (comp.), Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Collins, Jane (1988), *Unseasonal Migrations: The Effects of Rural Labor Scarcity in Peru*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Coomes, Oliver y Bradford Barham (1997), "Rainforest extraction and conservation in Amazonia", *Geographical Journal*, vol. 163, N° 2.
- Denevan, William M. (1989), "The geography of fragile lands in Latin America", *Fragile Lands of Latin America: Strategies for Sustainable Development*, John Browder (comp.), Boulder, Colorado, Westview Press.
- Esman, Milton y Norman Uphoff (1984), *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Evans, Peter (1996a), "Introduction: development strategies across the public-private divide", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- \_\_\_ (1996b) "Government action, social capital and development: creating synergy across the public-private divide", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- \_\_\_ (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Fox, Jonathan (1996), "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico", *World Development*, vol. 24, N° 6.
- IAF (Inter-American Foundation) (s/f), Varios; documentos de proyectos, Arlington, Virginia.
- Klitgaard, R. (1995), "Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions", World Bank Discussion Paper, N° 303, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Leach, Melissa y Robert Mearns (1991), *Poverty and the Environment in Developing Countries. Report to ESRC*, Swindon, Consejo de Investigación Económica y Social (ESRC).

- Leach, Melissa y Robert Mearns (comps.) (1996), *The Lie of the Land: Challenging Received Wisdom on the African Environment*, Londres, James Currey.
- Leach, Melissa, Robert Mearns e Ian Scoones (1998), "Challenges to community based sustainable development: dynamics, entitlements, institutions", *IDS Bulletin*, vol. 28, N° 4.
- Mearns, Robert (1996), "Environmental Orthodoxies and Environmental Entitlements", documento presentado en la Conferencia sobre transformaciones ambientales en países en desarrollo, Royal Geographical Society (Londres, 16 de octubre).
- Mitchell, W. (1991), *Peasants on the Edge. Crops, Cult and Crisis in the Andes*, Austin, Texas, University of Texas Press.
- Painter, M. (1995), "Upland-lowland linkages and land degradation in Bolivia", *The Social Causes of Tropical Deforestation in Latin America*, M. Painter y W. Durham (comps.), Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Peet, Richard y Michael Watts (comps.) (1996), *Liberation Ecologies: Environment, Development, Social Movements*, Londres, Routledge.
- Preston, David (1998), "Post-peasant capitalist graziers: the 21st century in southern Bolivia", *Mountain Research and Development*, vol. 18, N° 2.
- Psacharopoulos, George y Harry Patrinos (1994), *Indigenous Peoples and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Rafaella Nanetti (1993), *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Richards, Paul (1985), *Indigenous Agricultural Revolution: Ecology and Food Production in West Africa*, Londres, Hutchinson.
- Serageldin, Ismail y Andrew Steer (1994), "Epilogue: expanding the capital stock", *Making Development Sustainable: From Concepts to Action*, Environmentally Sustainable Development, Occasional Paper series, N° 2, Ismail Serageldin y Andrew Steer (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Southgate, Douglas y Morris Whitaker (1994), *Economic Progress and the Environment. One Developing Countries' Policy Crisis*, Nueva York, Oxford University Press.
- Turner, B.L. y P. Benjamin (1994), "Fragile lands: identification and use for agriculture", *Agriculture, Environment and Health: Towards Sustainable Development into the 21st Century*, V. Ruttan (comp.), Minneapolis, University of Minnesota Press.
- UNITAS (Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social) (1992), *Sistematización de las experiencias de CORACA (1984-1991)*, La Paz.
- VMPPFM (Vice Ministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal)/ Banco Mundial (1998), *Estudio de productividad rural y manejo de recursos naturales: Informe principal*, La Paz, mayo.
- van Niekerk, Nico (1997), "La cooperación internacional y las políticas públicas: el caso de las zonas andinas de altura de Bolivia", ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Estrategias Campesinas (Sucre, Bolivia, 3 y 4 de abril).
- \_\_\_\_\_(1994), "El desarrollo rural en Los Andes. Un estudio sobre los programas de desarrollo de Organizaciones no Gubernamentales", *Leiden Development Studies*, N° 13, Universidad de Leiden.



## Capítulo XVI

# Desarrollo de aldeas rurales y capital social

*Linda G. Smith\**

*Cristopher Johnson\*\**

### Antecedentes y panorama general

Desde 1982, el Center of Humanitarian Outreach and Inter-Cultural Exchange (CHOICE Humanitarian), con sede en Salt Lake City, Utah, Estados Unidos de América, se ha dedicado a prestar servicios humanitarios mediante el desarrollo sostenible de aldeas rurales. En su declaración de objetivos, CHOICE Humanitarian “propone soluciones a los sufrimientos derivados de la pobreza en las aldeas rurales mediante metodologías sencillas, iniciativas autosostenibles y programas de sensibilización de la población”.

Los modelos de prácticas de desarrollo de CHOICE Humanitarian se basan principalmente en los escritos y las investigaciones del Dr. James Mayfield, profesor de la Universidad de Utah, que hace poco se acogió a jubilación. El Dr. Mayfield ha cumplido una carrera larga y distinguida en el campo del desarrollo internacional y ha recibido numerosos reconocimientos por sus investigaciones, logros y publicaciones. Durante 30 años se dedicó a la enseñanza de temas relativos al desarrollo en la

---

\* Presidenta del Center of Humanitarian Outreach and Inter-Cultural Exchange (CHOICE Humanitarian), [lsmith@choicehumanitarian.org](mailto:lsmith@choicehumanitarian.org).

\*\* Director de Operaciones en Terreno del Center of Humanitarian Outreach and Inter-Cultural Exchange (CHOICE Humanitarian), [cjohnson@choicehumanitarian.org](mailto:cjohnson@choicehumanitarian.org).

Universidad de Utah. Actualmente se desempeña como miembro de la Junta Directiva de Políticas de CHOICE Humanitarian y ha jugado un papel importante en la elaboración del enfoque de la institución sobre el desarrollo sostenible.

CHOICE está implementando proyectos de desarrollo en Bolivia, Guatemala, Kenya, México, Nepal y Viet Nam. Y está considerando la posibilidad de iniciar nuevos proyectos en otros países en la medida en que se disponga de los fondos y recursos necesarios. La mayoría de los miembros de esta organización son ciudadanos del país en que trabajan y muchos de ellos han sido criados en aldeas rurales, donde han podido aprovechar las oportunidades que se les han presentado y dedicarse a ayudar a los habitantes en el logro de sus metas.

## Introducción

Para esta presentación se pidió a CHOICE Humanitarian que transmitiera alguna de sus experiencias, a fin de ilustrar la enseñanza del concepto de “capital social” y sus aplicaciones prácticas. Si bien este término es relativamente nuevo para la organización, CHOICE ha empleado el concepto durante los últimos 20 años en muchos proyectos exitosos de desarrollo comunitario en todo el mundo. A pedido de los habitantes de las aldeas, la institución proporciona capacitación y recursos para ayudarlos a desarrollar su capacidad de trabajar en conjunto como comunidad y comenzar a crear redes fuera de ella, a fin de acceder a nuevos recursos. Se pidió al personal en terreno de la organización, y a los facilitadores de algunos de los países en que ésta implementa sus proyectos, que transmitieran sus experiencias y demostraran la labor que realizan para desarrollar el capital social de las aldeas. Estas experiencias se exponen a continuación del siguiente comentario sobre la forma en que CHOICE aborda el tema del capital social.

### A. ¿Cómo concibe CHOICE Humanitarian el “capital social”?

Para el Dr. James Mayfield (1997):

«La impotencia de los pobres de las aldeas rurales aisladas es el resultado de un proceso de negación de identidades y roles valorados, por una parte, y de recursos, por la otra —todos los cuales constituyen un requisito previo para que cada persona pueda ejercer influencia sobre las demás y para un funcionamiento social eficaz...»

Mientras el “mundo exterior” siga estando fuera del alcance de la aldea, la probabilidad de que la comunidad pueda quebrar colectivamente el ciclo de la pobreza es mínima. La adopción aislada de medidas de apoyo no tendrá repercusiones positivas duraderas si aquéllas no pueden consolidarse asegurando un apoyo continuado desde el exterior. Uno de los programas más importantes que puede ser desarrollado con cualquier comunidad es la creación de un sistema integral de redes con la administración pública nacional, las ONG nacionales e internacionales y empresas privadas nacionales e internacionales. Christopher Johnson, Director de Operaciones en Terreno de CHOICE Humanitarian, ha dicho lo siguiente: “Si dejamos a una aldea sin un programa vibrante de creación de redes, la estamos abandonando. Si dejamos a la aldea con un buen sistema de redes, le damos la posibilidad de lograr cosas que nuestra organización jamás hubiera podido ofrecerle”.

CHOICE Humanitarian considera que el primer paso para lograr que las aldeas puedan acceder y aprovechar los recursos del mundo exterior consiste en alentarlas a organizarse sobre la base de los principios del desarrollo sostenible. Con la ayuda de un facilitador, los pobladores identifican sus necesidades y las clasifican conforme a sus prioridades, empleando un instrumento de autoevaluación elaborado por Mayfield (1997) y denominado “Veinte Indicadores de Progreso” (véase el anexo final). Un elemento esencial del proceso es alentar y enseñar a la comunidad a trabajar en forma conjunta y establecer metas que beneficien a todos. Luego, los habitantes de la aldea elaboran un plan para lograr las metas definidas. Una vez que comprenden las ventajas de trabajar juntos en beneficio de toda la comunidad, suelen ser muy eficaces para definir sus necesidades y determinar la forma de satisfacerlas; sin embargo, no tienen acceso a quienes poseen los recursos necesarios para lograr sus objetivos.

## **B. Desarrollo comunitario**

Una vez que la comunidad ha completado la evaluación de los “Veinte Indicadores de Progreso”, el paso siguiente en el proceso de desarrollo de CHOICE es la identificación de un proyecto sostenible, elaborado por iniciativa propia. “Las comunidades surgen de la práctica; son grupos unidos por actividades compartidas”. Los primeros proyectos decididos por la comunidad se convierten en los cimientos que los facilitadores de desarrollo rural de CHOICE utilizan para desplegar la capacidad comunitaria de emprender nuevos proyectos.

Según Robert Putnam (1993):

«El acervo de capital social, como la confianza, las normas y las redes, generalmente se esfuerza a sí mismo y es acumulativo. La posibilidad de colaborar en un proyecto genera vínculos y confianza —un activo social que facilita la colaboración futura en otras tareas. Como ocurre con el capital convencional, quienes poseen capital social suelen acumular más— quienes más tienen, más reciben».

Hace poco, los habitantes de una aldea de Bolivia demostraron este principio comenzando por proyectar y construir un sistema comunitario de abastecimiento de agua. Mediante este sistema se transportaba agua desde un arroyo distante a un lugar central de la aldea al que todos tenían acceso. Sobre la base de la experiencia y el orgullo generados por este logro, decidieron que podían hacer más. En poco tiempo, el nuevo sistema de abastecimiento de agua estaba conectado a todos los hogares de la aldea. Incluso se instaló un grifo al lado de la letrina pública para lavarse las manos.

Los proyectos comunitarios también han servido de catalizadores para incorporar a los miembros más marginados de la comunidad —en muchos casos, las mujeres— a las redes. Valgan como ejemplo los grupos femeninos de ahorro de CHOICE en México, y el banco de microcréditos para mujeres de CHOICE en Kenya. Ambos proyectos unieron a las mujeres que habían vivido en la misma aldea durante años y, sin embargo, nunca antes habían logrado apoyarse mutuamente e interactuar en función de sus intereses comunes. Hoy día, todas sienten la necesidad de apoyarse recíprocamente. Para estas mujeres, este tipo de interacción les ha permitido generar capital social por primera vez en sus vidas.

«Si no existe comprensión en un grupo de gente, es poco probable que éste pueda crear capital social. Si carecen de ideales u objetivos comunes, resulta difícil imaginar por qué habrían de colaborar entre sí o cómo podrían lograrlo» (Adler y Sook-Woo, 2000).

Los «Veinte Indicadores de Progreso» permiten adquirir experiencia en la formulación de metas comunes. Luego, el proyecto en sí aporta una experiencia compartida que contribuirá a fortalecer el sentido comunitario y aumentar el capital social interno.

El desarrollo de capital social «externo» en una aldea generalmente es el resultado de la intervención de una organización ajena a la comunidad. Tradicionalmente, los habitantes de la aldea son excluidos por quienes manejan el poder en las ciudades de los países en desarrollo. Ello se debe a la discriminación racial, religiosa, de clase u otros prejuicios. A esto puede sumarse el hecho de que quienes detentan la autoridad no sienten mayor

interés por los habitantes de la aldea. Prestarles atención o hacerles un favor no servirá, necesariamente, para promover la carrera de un político destacado o incrementar su popularidad. Sin embargo, cuando se trata del director de una organización no gubernamental estadounidense, que goza de gran reconocimiento y posee una amplia red de contactos, los políticos suelen hacer lo indecible para satisfacer los pedidos de apoyo.

CHOICE Humanitarian «presta» su capital social a los dirigentes de la aldea. Tras algunas visitas a los políticos, acompañados por un representante de esta organización, estos dirigentes logran desarrollar una relación propia. A la larga, podrán obtener una entrevista con los encargados de adoptar las decisiones sin necesidad de que los acompañe el director de CHOICE o alguno de sus representantes. De esta manera, la aldea acumulará y desarrollará su propio capital social.

## **C. Instrumentación y aplicación del capital social de CHOICE y resultados obtenidos**

### **Ejemplo 1: México**

Según Juan Luis Alducin, Director Nacional de CHOICE Humanitarian de México:

«La zona de Irapuato, Guanajuato, tiene un clima seco y desértico. El problema del agua potable es grave y afecta a todos. La contaminación de los ríos provoca muchos problemas sanitarios. El régimen alimentario de los habitantes de las aldeas es muy limitado.

«En nuestra ciudad, como en otros lugares de América Latina, generalmente las comunidades más alejadas son las más abandonadas, los servicios son escasos y están plagadas de problemas. Cinco de estas comunidades, geográficamente distantes, trabaron una relación muy estrecha para tratar de solucionar el problema del abastecimiento de agua.

«Antes de comenzar la estación de las lluvias, los dirigentes de estas comunidades se reunieron para tratar esta cuestión, así como la falta de interés del gobierno en ayudarlos. Invitaron a la filial mexicana de CHOICE Humanitarian a participar en una de estas reuniones. Me hice presente y escuché las soluciones propuestas. Recordé que conocía a una persona que podía serles útil.

«Hablé con el jefe del Servicio Médico Municipal de Irapuato y lo invité a visitar las comunidades. Aceptó hacerlo porque nos unía una relación personal. Nos acompañó para escuchar a la gente y las soluciones propuestas.

«Después de la visita, invitó a los líderes de la comunidad a concurrir al Palacio Municipal para hablar con el Presidente Municipal de Irapuato. Se ocupó de concertar una entrevista y presentó a cada uno de los líderes comunitarios al Presidente. Éste los escuchó y los invitó a volver en un plazo de 15 días. Posteriormente, habló con algunos de sus amigos y adquirió muchos elementos para ayudar a la gente de esas comunidades a lograr el objetivo que se habían propuesto, incluso facilitó el uso de un vehículo oruga para construir un dique de tierra, el pago de 600 horas de trabajo para construir filtros para el agua pluvial y un programa de reforestación orientado a recuperar el suelo y detener la erosión».

Un paso importante para desarrollar el capital social de las aldeas es enseñar a sus líderes a determinar cuáles son los recursos potenciales y cómo ubicarlos. Muchas veces los programas y los fondos existen, pero como carecen de capital social, los habitantes de las aldeas no tienen conciencia de las soluciones posibles.

En México también existe la posibilidad de que el Gobierno proporcione el personal y los suministros necesarios si la comunidad construye una escuela o un dispensario en la aldea. El personal en terreno de CHOICE ha ayudado a muchas aldeas a obtener información respecto de los programas auspiciados por el Gobierno. Por ejemplo, existen programas para ayudar a las personas a adquirir animales de cría, como porcinos o pollos, a precios muy rebajados. Sin embargo, muchas aldeas en las que CHOICE Humanitarian ha trabajado están muy alejadas y prácticamente no tienen conexión con los recursos externos y, por lo tanto, carecen de este tipo de información.

En las comunidades rurales la tasa de analfabetismo es muy elevada, tanto para los hombres como para las mujeres. Cuando la filial mexicana de CHOICE trabajaba en la aldea de Garbanzo, las mujeres del Programa de Cajas Alcancías pidieron al personal en terreno de la organización que auspiciara clases de lectura y escritura.

En particular, las mujeres tenían mucha vergüenza porque no podían ayudar a sus niños con las tareas escolares. También querían aprender a sumar y restar para trabajar juntas en el Programa de Cajas Alcancías.

Durante una reunión familiar, Juan Alducin, Director Nacional de la filial mexicana de CHOICE, comentó este problema a sus primos, lo que motivó una discusión sobre las soluciones posibles. Se acababan de plantar las semillas del capital social. Uno de los primos tenía un amigo miembro del Rotary Club. Éste manifestó que tenía sumo interés en hacer algo significativo para las comunidades rurales. Juan Alducin se reunió con él y

se enteró de la existencia de un programa de alfabetización, respaldado por el Rotary Club, denominado «Yo Puedo». Se trata de un método muy sencillo que permite aprender a leer y a escribir con ayuda de un pequeño libro con dibujos, letras, palabras y números. Los alumnos pueden estudiar a su propio ritmo.

Juan organizó la visita de 12 miembros del Rotary Club a la aldea. Éstos distribuyeron los manuales de alfabetización, lápices, gomas de borrar y marcadores. Se seleccionó a un poblador de la aldea para que recibiera capacitación en Irapuato y ayudara en la ejecución del programa.

Al cabo de cuatro meses se realizó una clase de graduación. De los 18 pobladores que habían iniciado el curso, se graduaron 12. En este caso el éxito puede atribuirse al tipo de capital social más sencillo: hacer correr la voz entre los amigos.

### **Ejemplo 2: Bolivia**

En el manual de desarrollo titulado *Two Ears of Corn*, Roland Bunch (1982) decía lo siguiente: «Muchas veces, los pobres no tienen suficiente confianza en sí mismos como para acercarse a las grandes organizaciones y carecen de los conocimientos adecuados como para saber qué deben preguntar ... esto puede lograrse mediante programas sencillos, es decir, una infraestructura humana capaz de salvar la brecha entre las grandes organizaciones (o las entidades del Estado) y los pobres».

En un informe del Director Nacional de la filial de CHOICE Humanitarian en Bolivia, Willy Mendosa, se explica cómo procedió la organización para resolver una situación de este tipo. En ese país opera con el nombre de Fundación Andina para la Niñez (FAN). CHOICE ha estado trabajando en Bolivia desde 1982 y goza de una reputación excelente ante las entidades gubernamentales locales y nacionales. Willy Mendosa aprovecha este activo de capital social en beneficio de muchas aldeas pequeñas.

En general, los líderes de las pequeñas aldeas rurales de Bolivia solicitan proyectos a las oficinas de los alcaldes. Éstos se enfrentan con el problema de la falta de fondos y una lista aparentemente interminable de pedidos de las aldeas. A menos que exista un motivo especial para que presten atención a una propuesta determinada, su reacción más probable es agregar la nueva propuesta a la lista y dejar que duerma el sueño de los justos. Además, la legislación prohíbe a los alcaldes financiar más del 50% del costo del proyecto y entregar dinero directamente a la aldea. Los fondos se entregan a los comerciantes, proveedores y contratistas que proporcionarán los insumos, los conocimientos especializados y los materiales necesarios para cada proyecto.

Sin embargo, desde hace muchos años la FAN ha estado trabajando con las oficinas de los alcaldes de la zona y conoce perfectamente los mecanismos de financiamiento del Gobierno. La organización también se ha ganado la reputación de ser muy eficaz en obtener fondos para los proyectos. Esto interesa especialmente a los alcaldes, porque les permite ejecutar mayor número de proyectos en el marco del presupuesto disponible. Para el político, el resultado es una mayor popularidad y más posibilidades de ser reelecto. En consecuencia, cuando se presentan proyectos a la oficina del alcalde con el respaldo de la FAN, reciben inmediata atención y tienen mucho más probabilidades de obtener los fondos necesarios.

Una vez que el líder de una aldea ha logrado conducir a buen término uno o dos proyectos, se convierte en una buena inversión para la oficina del alcalde. Ha adquirido una reputación de persona organizada, responsable y capaz. Así, la aldea puede aprovechar esa reputación cuando presente proyectos en el futuro.

La FAN y la comunidad de Katchiri de Bolivia han trabajado juntas para desarrollar un sistema comunitario de abastecimiento de agua potable. Si bien habían reunido los recursos disponibles, el dinero no alcanzaba para comprar los tubos necesarios para el proyecto. Willy Mendosa, Director Nacional de CHOICE y el líder de la comunidad recurrieron al director de la fábrica de tubos. Tenían todas las especificaciones del proyecto y un detalle del dinero disponible. El director de la fábrica quedó impresionado por el nivel de preparación de sus visitantes, y les otorgó un descuento significativo que permitió a los pobladores comprar los tubos que se requerían.

Willy y Máxima Mendosa han desarrollado un programa denominado Mi Escuelita, que es un buen ejemplo de lo que puede hacer una ONG para actuar de catalizador y reunir a personas de distintas redes con el objeto de apoyar el desarrollo comunitario.

El objetivo del programa Mi Escuelita es:

«Introducir nuevas metodologías en las escuelas de varias aldeas; proporcionar alternativas de educación mediante la higiene, la salud y la capacitación en materia de nutrición; mejorar las expectativas personales de nivel de vida utilizando ejemplos efectivos para la comunidad».

En la región del Altiplano boliviano actúan muchas ONG. Willy y Máxima han observado el fracaso reiterado de los programas de estas organizaciones en la región. Según ellos, esto se debe a la falta de participación de la comunidad en el proyecto. El modelo de Mi Escuelita se desarrolló

partiendo de la premisa de que sólo se introducirían en las escuelas diversas metodologías de lucha contra la elevada mortalidad infantil, si la población local aceptaba encabezar los trabajos de construcción y mantenimiento.

Las comunidades que deciden apoyar el proyecto Mi Escuelita aceptan proporcionar la mano de obra y los materiales disponibles para la construcción de un invernadero, un pozo y una letrina en la escuela comunitaria. Por su parte, la FAN aporta la experiencia y los demás materiales necesarios. También trabajan con las instituciones del gobierno local y los profesionales de la zona para proporcionar capacitación en atención de salud, odontólogos, médicos y maestros a la comunidad. Estos servicios se prestan en la escuela comunitaria.

Los niños que concurren a la escuela aprenden a cultivar hortalizas en el invernadero. A su vez, estos productos se incluyen en el almuerzo que se proporciona a los niños como parte del programa. Asimismo, se les enseña higiene dental y reciben tratamiento odontológico por parte de los profesionales traídos por la FAN. Como parte de las actividades escolares cotidianas, aprenden a utilizar las letrinas y el agua potable. También plantan árboles y aprenden el valor de recuperar los ecosistemas de la comunidad.

Por medio de la red creada por el programa Mi Escuelita, los niños de las aldeas rurales adquieren nuevos conocimientos prácticos, reciben mejor atención médica y odontológica e incorporan nuevas ideas sobre cómo mejorar su calidad de vida. Los maestros reciben un apoyo y una capacitación que nunca habían recibido antes. Los padres tienen la posibilidad de hacer planes y trabajar para mejorar la calidad de vida de sus hijos, aprendiendo a identificar objetivos y ejecutar los proyectos previstos. Por medio del programa Mi Escuelita, la aldea rural logra desarrollar redes de capital social con recursos gubernamentales, no gubernamentales y profesionales, a los que de otra manera no hubiera tenido acceso. Estas redes están permitiendo a muchas comunidades de Bolivia mejorar la salud y calidad de vida de sus hijos.

### **Ejemplo 3: Kenya**

Además de los recursos del Estado, la comunidad de empresas privadas de Kenya puede proporcionar muchos recursos que podrían beneficiar a las aldeas. Sin embargo, existen barreras que impiden a los pobladores enterarse de estos recursos o acceder a ellos. La red de contactos o «capital social externo» desarrollada por CHOICE Humanitarian es compartida activamente con las aldeas.

Generalmente, los pobladores de Kenya no tienen acceso a diversos comerciantes y servicios en la zona donde viven. Durante muchos años, CHOICE Humanitarian ha hecho esfuerzos por desarrollar buenas relaciones de trabajo con estos comerciantes y otros vendedores. Gracias a estas

relaciones, muchas veces CHOICE obtiene descuentos. Al hacer participar a los pobladores en las transacciones con estas empresas en nombre de CHOICE, aquéllos reciben los mismos beneficios. Una vez que un poblador demuestra estar vinculado a CHOICE en su primera visita, conserva la credibilidad a nivel personal y puede seguir aprovechando las ventajas por su propia cuenta sin mencionar a la organización.

CHOICE Humanitarian también contribuye a que los pobladores puedan acceder a diversas oportunidades de negocios. Una de las nuevas microindustrias apoyada por CHOICE es el rociado de los árboles de almendras de acajú en crecimiento con fertilizantes y plaguicidas, a fin de mejorar el rendimiento de la cosecha que luego se vende en las ciudades. El primer paso de CHOICE fue comunicarse con la empresa Bayer, que fabrica estos productos químicos, logrando su apoyo al programa. Desde entonces, los «equipos de rociado» han recibido de Bayer capacitación y vestimenta de protección en forma gratuita.

CHOICE y Bayer también han realizado visitas conjuntas a los principales compradores de achiote, otro cultivo natural de la zona. El producto cosechado por los lugareños se vende en los mercados urbanos. CHOICE y Bayer lograron que los equipos de rociado y los principales compradores de achiote concertaran un acuerdo de trabajo conjunto, por el cual éstos adquieren la mayor producción a un precio fijo. Los compradores confían en los equipos de rociado porque cuentan con el aval de CHOICE y de Bayer. Por su parte, los equipos de rociado pueden invertir con confianza en su actividad, ya que tienen compradores garantizados para la producción adicional.

#### **Ejemplo 4: Misiones humanitarias**

Un aspecto de algún modo singular del capital social utilizado por CHOICE Humanitarian son las misiones de voluntarios estadounidenses que trabajan a la par con los lugareños, ayudándolos a conducir a feliz término los proyectos iniciados por la comunidad. Estas misiones no son sino uno de los instrumentos de desarrollo de que disponen los facilitadores de desarrollo rural de CHOICE, quienes ofrecen la asistencia de los voluntarios a los pobladores con la condición de que éstos se comprometan a finalizar determinados componentes del proyecto. Así, las misiones de los voluntarios sirven de catalizador o incentivo para que la comunidad trabaje mancomunadamente.

Las misiones también son otra forma de capital social coherente con la definición de Boxman y otros (1991), según los cuales éste se determina por “el número de personas que está en condiciones de brindar apoyo y los recursos que tienen a su disposición”. Los participantes de las misiones no sólo aportan trabajo y dinero al proyecto. Muchas veces brindan apoyo

permanente a estas comunidades. A lo largo de la trayectoria de nuestra organización, nuestro mayor respaldo institucional provino de los participantes de estas misiones.

La presencia de personal estadounidense en una aldea también puede contribuir a su capital social en la región. Los funcionarios de los gobiernos locales toman conocimiento de la labor que se está realizando, por lo que otras aldeas disponen de un incentivo para analizar sus propias autoevaluaciones con los facilitadores de desarrollo rural de CHOICE.

## **Conclusión**

Éstos no son más que algunos ejemplos útiles para ilustrar de qué manera CHOICE ha implementado un activo tan valioso como el capital social; activo que, además de poder ser compartido, permite abrir muchas puertas y constituye una oportunidad para las personas de cualquier lugar del mundo que desean ayudarse a sí mismas y mejorar el nivel de vida de su familia.

Lo más importante que podemos aportar en beneficio de los pobladores es nuestra contribución al desarrollo de redes comunitarias con quienes manejan los recursos. Nuestras posibilidades de acceso a una gran diversidad de recursos, con inclusión del capital social, nos brindan una excelente oportunidad e imponen la obligación de ayudar a otros para permitir que desarrollen al máximo sus posibilidades.



## Anexo

### **Programa de los «Veinte Indicadores de Progreso»**

En la primavera de 1996, CHOICE Humanitarian, una organización humanitaria sin fines de lucro, comprometida con la ejecución de programas de desarrollo de aldeas en varios lugares del mundo, anunció la creación del Programa de los “Veinte Indicadores de Progreso” que, a la fecha, ha sido puesto a prueba en terreno en Bolivia, Egipto, India, Kenya y México. El programa tiene por objeto proporcionar una metodología muy sencilla destinada a estimular el compromiso de las comunidades y su participación y a medir y evaluar el impacto de los programas de desarrollo de las aldeas que se están ejecutando en todo el mundo. Los grupos de destinatarios de este programa son los cientos de miles de comunidades que habitan en aldeas aisladas y desfavorecidas (generalmente con una población de menos de 10000 habitantes), y que componen cerca del 50% de la población mundial. En muchos casos, estas comunidades carecen de escuelas e instalaciones sanitarias adecuadas y de sistemas de agua potable, y se caracterizan por vivir en condiciones extremas de pobreza y en un medio ambiente deteriorado.

Si bien muchas organizaciones han destinado miles de millones de dólares al desarrollo de las aldeas en los últimos 50 años, no existe una metodología universalmente aceptada para determinar si en realidad se están logrando resultados positivos. Aunque se han probado varias metodologías, la mayoría han fracasado ya que resultaron demasiado complicadas como para que los pobladores pudieran comprenderlas y valorarlas (por ejemplo: la medición de los niveles de nutrición, el cálculo de las tasas de mortalidad infantil, la determinación de los niveles de desigualdad en una comunidad, entre otras), o porque los datos solicitados —aunque significativos e importantes para los investigadores— podían resultar polémicos y favorecer los conflictos y las divisiones en una comunidad (por ejemplo: los datos sobre la planificación familiar, la circuncisión de las mujeres, las dotes excesivas, los matrimonios infantiles, la asistencia de las mujeres a la escuela, entre otros).

Hace varios años, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) solicitó a James Mayfield, Ph.D., que desarrollara una metodología sencilla para medir los progresos de las aldeas en materia de desarrollo en función del tiempo. Tras un período de dos años de pruebas en terreno, pudo comprobarse fácilmente que cualquiera organización que se propusiera institucionalizar un sistema de evaluación permanente se enfrentaría con dos tipos de dilemas. En primer lugar, resultó evidente que para que el sistema de participación comunitaria y recopilación de datos fuera eficaz, el número de indicadores utilizados debía ser reducido. Al principio intentamos

pasar revista a la bibliografía que, en su conjunto, hacía referencia a varios centenares de indicadores posibles. Tratar de determinar cuáles serían los más adecuados para proporcionar una visión integral de la comunidad resultó poco menos que imposible, por una parte, porque prácticamente cualquier conjunto de indicadores podía considerarse adecuado, según cuáles fueran la orientación y los intereses sectoriales de quienes hicieran la evaluación, y por otra, porque lo que hacía falta en realidad era un conjunto de indicadores suficientemente diversos como para ayudar a los campesinos a visualizar una cantidad más amplia de problemas de lo que están acostumbrados a analizar, pero cuyo número fuera suficientemente pequeño como para no resultar excesivamente complejo o confuso para un grupo de campesinos desfavorecidos. Mediante un proceso iterativo de prueba de varios indicadores posibles, descubrimos gradualmente que si realmente queríamos que un grupo de pobladores analizara seriamente los indicadores elegidos, su número debería permitir que fuera examinado con facilidad en un tiempo que no superara los 40 ó 60 minutos, ya que cuando las conversaciones se extienden durante un período más prolongado, el interés suele decaer rápidamente y se malogra un objetivo importante del proceso. También quedó claro que ningún conjunto de indicadores podía reflejar la diversidad de intereses y problemas que suelen encontrarse en las aldeas de África, América Latina y Asia.

Mediante el Programa de los “Veinte Indicadores de Progreso” se intenta en primer lugar, alentar el compromiso y la participación de todos los miembros de la comunidad de una aldea; en segundo lugar, enseñar a los pobladores a establecer las prioridades de los proyectos, planificar las actividades y desarrollar los conocimientos especializados necesarios; y en tercer lugar, implementar algunos indicadores de base que ayudarán, tanto a los pobladores como a los organismos de donantes externos, a monitorear más fácilmente y en forma sistemática los progresos alcanzados gracias a los esfuerzos por mejorar la calidad de vida en las aldeas rurales y los motivos por los cuales dichos proyectos han resultado exitosos. El Programa de los “Veinte Indicadores de Progreso” es una metodología sencilla, en la que se emplea un número limitado de indicadores que pueden ser utilizados por cualquier comunidad; éstos proporcionan un conjunto bastante variado de alternativas programáticas, que sugieren áreas en las que es preciso hacer hincapié y definir las prioridades de la comunidad decidida a tomar las riendas de su propio desarrollo.

## Planilla de los “Veinte Indicadores de Progreso” (IV)

País\_\_\_\_\_

Provincia\_\_\_\_\_

Distrito\_\_\_\_\_

Nombre de la aldea\_\_\_\_\_

Población\_\_\_\_\_

\*\* Sírvase utilizar los criterios siguientes para asignar el puntaje:

1 = menos de 19% (sólo unos pocos)

2 = 20% a 39% (algunos, pero menos de la mitad)

3 = 40% a 59% (aproximadamente la mitad)

4 = 60% a 79% (la gran mayoría, pero no todos)

5 = 80% a 100% (prácticamente todos)

**Sírvase emplear las definiciones de los indicadores que figuran en la parte posterior de esta hoja**

I. Educación básica o alfabetismo Puntaje

1. Porcentaje de niños que asisten a la escuela primaria (de 5 a 12 años de edad) \_\_\_\_\_

2. Porcentaje de adultos (18 o más años de edad) que saben leer y escribir \_\_\_\_\_

3. Porcentaje de niños y niñas egresados de la escuela primaria \_\_\_\_\_

4. Porcentaje de padres que se reúnen con los docentes periódicamente \_\_\_\_\_

**Puntaje de educación\_\_\_\_\_ (puntaje de 4 a 20)**

II. Atención primaria de salud Puntaje

5. Porcentaje de niños vacunados contra las enfermedades más comunes \_\_\_\_\_

6. Porcentaje de padres que conocen la terapia de rehidratación oral, y son conscientes de la importancia del peso de los niños y de una nutrición adecuada \_\_\_\_\_

7. Porcentaje de familias que poseen y utilizan una letrina \_\_\_\_\_

8. Porcentaje de familias que pueden acceder a un trabajador de atención de salud y recurren a él \_\_\_\_\_

**Puntaje de salud\_\_\_\_\_ (puntaje de 4 a 20)**

|  |         |
|--|---------|
| III. Ingresos, agricultura y mitigación de la pobreza                          | Puntaje |
| 9. Porcentaje de familias que poseen una huerta                                | _____   |
| 10. Porcentaje de familias que pertenecen a grupos de ahorro o de crédito      | _____   |
| 11. Porcentaje de familias que han puesto en marcha microempresas              | _____   |
| 12. Porcentaje de familias cuyos ingresos son superiores a la línea de pobreza | _____   |
| <b>Puntaje de ingresos o pobreza_____ (puntaje de 4 a 20)</b>                  |         |

|   |         |
|---|---------|
| IV. Ambiente comunitario  | Puntaje |
| 13. Porcentaje de familias con vivienda adecuada  | _____   |
| 14. Porcentaje de familias que participan en un programa de conservación del medio ambiente | _____   |
| 15. Porcentaje de familias que tienen acceso al agua potable                                | _____   |
| 16. Porcentaje de familias que participan en un programa sanitario en la aldea              | _____   |
| <b>Puntaje en materia ambiental_____ (puntaje de 4 a 20)</b>                                |         |

|  |         |
|--|---------|
| V. Líderes locales y mejoramiento sociocultural  | Puntaje |
| 17. Porcentaje de familias que realizan donaciones para proyectos que benefician a la aldea  | _____   |
| 18. Porcentaje de familias que apoyan programas de mejoramiento cultural                     | _____   |
| 19. Porcentaje de jóvenes (16 a 30 años de edad) que participan en programas para jóvenes    | _____   |
| 20. Porcentaje de familias que participan en un programa de “Veinte Indicadores de Progreso” | _____   |
| <b>Puntaje de mejoramiento comunitario_____ (puntaje de 4 a 20)</b>                          |         |

**Puntaje total\_\_\_\_\_ (puntaje de 20 a 100)**

## Definición de los indicadores

1. **Asistencia a las escuelas de la aldea:** Obtenga la cifra de niños de 5 a 12 años de edad y determine cuántos concurren realmente a las escuelas locales preguntando a los docentes.
2. **Alfabetización de adultos:** Determine el número de adultos (hombres y mujeres de 16 o más años de edad) que tienen la capacidad de leer información básica en los periódicos, los carteles colocados en la calle, los ómnibus y los formularios sencillos de la administración pública, y que saben firmar y realizar cálculos aritméticos elementales.
3. **Porcentaje de niños y niñas que egresan de la escuela primaria:** Obtenga la cifra de niños y niñas de 12 años de edad que viven en la aldea y luego determine la cifra exacta de los que egresaron el año anterior.
4. **Colaboración entre padres y docentes:** Porcentaje de padres que se reúnen periódicamente con los docentes para conversar sobre la asistencia de los alumnos, los planes de estudio, los costos de la educación, los progresos de los estudiantes, u otros temas.
5. **Vacunación de los niños:** Porcentaje de niños vacunados contra las enfermedades más frecuentes (tuberculosis, sarampión, poliomielitis, difteria, tos ferina y tétanos).
6. **Conocimientos de los padres sobre temas de salud:** Porcentaje de padres que entienden la función de la rehidratación oral para el tratamiento de la diarrea, pesan a sus hijos periódicamente, comprenden el significado de una nutrición adecuada, alientan a sus hijos a que se cepillen los dientes y comprenden lo que deben hacer para cuidar la salud de sus hijos.
7. **Letrinas familiares:** Familias de la aldea que utilizan una letrina de construcción adecuada.

- 8. Presencia permanente de trabajadores de salud en la aldea:** Porcentaje de familias que pueden acceder a un trabajador de salud capacitado, recurren a él y le pagan o le dan algo a cambio de los servicios prestados.
- 9. Seguridad alimentaria:** ¿Cuántas familias tienen una huerta y han recibido capacitación para mejorar la productividad de las labores agrícolas?
- 10. Grupos de ahorro y de créditos:** Porcentaje de familias que participan en programas formales de ahorro, han solicitado y obtenido créditos y los están pagando con regularidad y puntualidad.
- 11. Fuentes de ingresos distintas de la agricultura:** Número de familias que han puesto en marcha algún tipo de empresa para complementar el ingreso familiar, comprando ganado (vacunos, caprinos, porcinos, pollos o patos), organizando empresas para vender sus productos en el mercado, comprando herramientas u otros activos que puedan mejorar su capacidad de generar ingresos.
- 12. Situación de la familia en materia de ingresos:** Porcentaje de familias que todavía viven con un nivel de ingresos cercano al de la subsistencia; que a menudo carecen de dinero para comprar los alimentos, los medicamentos y la vestimenta que necesitan; que muchas veces están malnutridos o enfermizos; y que gastan aproximadamente 70% a 80% de sus ingresos sólo en alimentos.
- 13. Disponibilidad de viviendas adecuadas:** Porcentaje de la población que dispone de vivienda adecuada que la proteja de los factores climáticos; posee un techo que la proteja de la lluvia; cuenta con una cocina con chimenea para eliminar el humo, y que tenga la solidez suficiente para ser segura. Es preciso dejar que los pobladores decidan qué significa “adecuada”.
- 14. Conservación del medio ambiente:** Familias que participan en programas dirigidos a mejorar el medio ambiente (que plantan árboles, evitan la erosión del suelo y usan paneles solares y cocinas “Lorena”, de bajo consumo de combustible).

15. **Acceso al agua potable:** Familias que tengan acceso a agua potable (libre de enfermedades).
16. **Saneamiento en la comunidad:** Número de familias que participan en programas de saneamiento para reducir la proliferación de moscas y mosquitos, eliminar el agua estancada y los desechos de origen humano y animal de los lugares cercanos a las viviendas de los pobladores, y establecer algún tipo de sistema de recolección de residuos.
17. **Organización de proyectos comunitarios por parte de los dirigentes locales:** Número de familias que han participado en la movilización de sus propios recursos con el fin de ayudar a ejecutar proyectos para la toda la aldea.
18. **Actividades comunitarias y culturales:** Porcentaje de familias que participan en un programa de desarrollo cultural: grupos de danza o de canto, festivales y programas culturales y religiosos tradicionales, y preservación de las artes y oficios tradicionales, entre otros.
19. **Programas y actividades para la juventud:** Porcentaje de jóvenes que participan en un programa que les brinda la posibilidad de realizar actividades deportivas, culturales y sociales, de capacitación para el empleo y de elaboración de proyectos para generar ingresos.
20. **Establecimiento de un sistema creación de redes:** Porcentaje de familias familiarizadas con el Programa de los “Veinte Indicadores de Progreso”, que han participado en reuniones para determinar de qué manera se pueden introducir mejoras en la aldea, realizan actividades concretas dirigidas a mejorar la calidad de vida en la aldea y contribuyen a crear una red significativa de relaciones con otras aldeas vecinas y organismos de la administración pública, organizaciones no gubernamentales y el sector privado, tales como empresas y empresarios dispuestos a apoyar los esfuerzos colectivos de los mismos pobladores.

## Bibliografía

- Adler, Paul S. y Kwon Sook-Woo (2000), "Social capital: the good, the bad, and the ugly", *Knowledge and Social Capital*, E. Lesser (comp.), Woburn, Massachusetts, Butterworth Heinemann Publisher Ltd.
- Boxman, E.A.W., P.M.D. Graaf y H.D. Flap (1991), "The impact of social and human capital on the income attainment of Dutch managers", *Social Networks*, vol. 18.
- Bunch, Roland (1982), *Two Ears of Corn*, Oklahoma, World Neighbors.
- Mayfield, James B. (1997), *One Can Make a difference*, Lanham, Maryland, University Press of America, Inc.
- Putnam, Robert D. (1993), "The prosperous community", *The American Prospect*, vol. 4, N° 13, The American Prospect, Inc., marzo.

## Capítulo XVII

# Capital social y pequeños productores de leche en México: los casos de los Altos de Jalisco y Aguascalientes

*Manuel Ángel Gómez Cruz\**

*Rita Schwentesius Rindermann\*\**

*Fernando Cervantes Escoto\*\*\**

*Scott Whiteford\*\*\*\**

*Manuel Chávez Márquez\*\*\*\*\**

---

\* Coordinador del Programa Integración Agricultura-Industria (PIAI) del Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), Universidad Autónoma Chapingo (UACH), México, E-mail: ciestaam@avantel.net.

\*\* Directora del Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), UACH, México, E-mail: rsr@avantel.net.

\*\*\* Investigador del CIESTAAM, UACH, México, E-mail: ciestaam@avantel.net.

\*\*\*\* Director del Centro de Estudios Latinoamericanos y Caribeños (CLACS), Universidad del Estado de Michigan, Estados Unidos, E-mail: whitefo1@msu.edu.

\*\*\*\*\* Director asociado del CLACS, Universidad del Estado de Michigan, Estados Unidos, E-mail: chavezml@msu.edu.

## Introducción

El significado del capital social como generador de desarrollo ha provocado un considerable debate. El concepto ha sido usado por algunos científicos sociales para definir cuestiones económicas y por algunos economistas para definir cuestiones socioculturales. Sociólogos y antropólogos han descrito al capital social como una fuerza clave que facilita la acción colectiva a través de redes o comunidades, pero que éstas no sustituyen al entrenamiento o la educación formal, la infraestructura o el capital (Portes y Landolt, 1996). Otros definen al capital social en forma menos estructural y funcional, como una persona o grupo con sentimientos de simpatía, admiración, comprensión, respeto, consideración, sentido de obligación y confianza hacia otra persona o comunidad (Robison, Schmid y Siles; 1999, p. 4). Ambas descripciones asumen que el capital social puede ser creado dentro y entre clases sociales y, si se canaliza adecuadamente, constituir una fuerza adicional e importante en el alivio de la pobreza. Otros autores que han estudiado y teorizado el capital social en su concepto de beneficio colectivo son Woolcock (1998), Fukuyama (1995), y Putnam (2000).

Nuestro enfoque postula que el capital social es contextualizado en una situación donde los actores se encuentran vinculados en relaciones de poder, que frecuentemente son desiguales y confrontadas, y que se dan en redes sociales simples o múltiples. El no incluir el poder en la ecuación analítica hace difícil entender el capital social en una sociedad altamente estratificada y con relaciones de poder desiguales.

Funcionarios corporativos y de gobierno concentran altos grados de capital social basado en sus relaciones y redes familiares y de amistad, que a menudo ligan horizontalmente a los miembros de los sectores privado y público. Cuando estos miembros se relacionan con personas o grupos de escasos recursos o poder, los vínculos son verticales y las relaciones de poder, asimétricas. Las relaciones desiguales de poder impulsan a personas y compañías a promover diferentes formas de clientelismo, vinculando individuos mediante líneas sociales o de clase. A lo largo de este trabajo, se trata de establecer la relación entre diferentes tipos de clientelismo, generados por desigualdad, y cómo éstos se relacionan con el capital social.

En este trabajo se define el poder social como la habilidad de influenciar las decisiones de otros, induciéndolos a que hagan algo que de otra manera no harían. El poder social tiene dimensiones múltiples. Éstas comprenden la habilidad de excluir a otros participantes y temas, así como la capacidad de influir en la conformación y determinación de necesidades y deseos. Asimismo, se examinan aquí dos tipos diferentes de vínculos, que se caracterizan por tener relaciones desiguales de poder. En el caso presentado en este trabajo, los vínculos entre pequeños productores y las

compañías transnacionales son una forma de relación desigual, tal como lo son las relaciones de los productores con el gobierno. Si bien la movilización grupal no proporciona por sí sola acceso al poder, como se presentará en este trabajo, el fracaso del pequeño productor en agruparse y movilizarse lo ha vuelto más vulnerable a las compañías privadas. El papel del Estado (entidad federativa) parece tener una importancia clave, pues en la medida en que éste crea relaciones verticales que facilitan a los productores el acceso a recursos para hacer frente a las transnacionales, es posible que los pequeños productores al organizarse incrementen su capacidad de negociación y poder. De esta manera, los productores serán capaces de negociar con los sectores público y privado.

Los vínculos horizontales tienden a crear relaciones comunitarias, y generan derechos y obligaciones que pueden tener una importancia crítica para la sobrevivencia económica. Mientras que estas relaciones aparecieron en los dos grupos, en Jalisco se encontró que ellas son usadas para sobrevivir económicamente, al proporcionar respaldos para encontrar alternativas de ingreso como la migración a los Estados Unidos. Sin embargo, en Aguascalientes, las relaciones horizontales fueron usadas para el bienestar colectivo y no para el interés individual o de algunas familias.

La presente ponencia se centra en la descripción de la presencia de capital social y de su diferenciación en dos regiones rurales productoras de leche del centro-occidente de México: los Altos de Jalisco y Aguascalientes, con el fin de averiguar si el desarrollo del capital social pudiera ayudar a reducir la pobreza en esta zona.

México es un país en el que las estadísticas más conservadoras sobre la magnitud de la pobreza indican al 50% de la población. En tanto que las cifras de los investigadores destacados en el tema rebasan el 75% de la población nacional (Boltvinik y Hernández, 1999). Para el sector rural los datos ascienden al 92%; 78% de la población del campo vive en pobreza extrema y 14% en pobreza moderada. Las dos regiones estudiadas, en su ámbito rural, son un reflejo de esta precaria situación de bienestar social.

En las dos regiones viven aproximadamente 18000 ganaderos lecheros de un total de 150000 productores a nivel nacional. La zona representa la cuenca lechera más importante de México, que descansa sobre el sistema de producción familiar y aporta el 15% del total nacional. Se caracteriza por el predominio de pequeños productores que disponen de 30 vacas como máximo y casi no contratan fuerza de trabajo. Cabe resaltar que por las condiciones ambientales la producción lechera es casi la única actividad económica viable hasta el momento. El grueso de la población, por falta de alternativas que permitan la reproducción social, emigran a los Estados Unidos. La zona es, dentro de México, una de la más relevantes en la expulsión de la fuerza de trabajo rural.

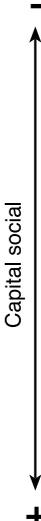
A pesar de una problemática socioeconómica similar en ambas regiones, existen diferencias que permiten realizar una comparación entre los niveles de capital social logrados en la última década y conocer opciones para su fomento. Se toma como estudio de caso la organización de los ganaderos en torno de la venta colectiva de la producción de leche a empresas agroindustriales, en particular a la transnacional Nestlé y la nacional Sello Rojo.

La presentación se organiza en cuatro apartados: primero, se plantea el marco metodológico y el problema central abordado; segundo, se contextualizan las dos regiones a partir de los niveles de bienestar socioeconómico según indicadores seleccionados como ingreso, alfabetismo, vivienda, y otros; en seguida, se caracterizan la producción de leche regional y las dos empresas principales compradoras de leche; posteriormente, se narra el contenido del programa de tanques de enfriamiento en los Altos de Jalisco, en donde las empresas obligan a los productores a asociarse para ser mercedores de comprarles la leche; en tercer término, se analiza la diferenciación del capital social, resaltando la importancia del origen de la conformación de los grupos y sus características y el papel que desempeñó el Estado en su relativa consolidación; finalmente, se presentan las reflexiones y las conclusiones.

## **1. Marco teórico-metodológico**

Para los fines de este trabajo se define el capital social como “contenido de ciertas relaciones y estructuras (redes) sociales, aquéllas caracterizadas por actitudes de confianza y comportamientos de reciprocidad y cooperación” (Durston, 2001). El capital social es un recurso o una capacidad (Flores y Rello, 2001) que reside en las conductas de las personas (Durston, 2001) y que permite obtener un beneficio a partir de su desarrollo y aprovechamiento. Para entender las relaciones de los grupos de productores con las agroindustrias y el Estado se retoma la propuesta de Durston (2001, p. 15) sobre tipos de capital social y clientelismo (véase el recuadro XVII.1).

Recuadro XVII.1  
 TIPOLOGÍA DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y EL  
 CAPITAL SOCIAL COLECTIVO

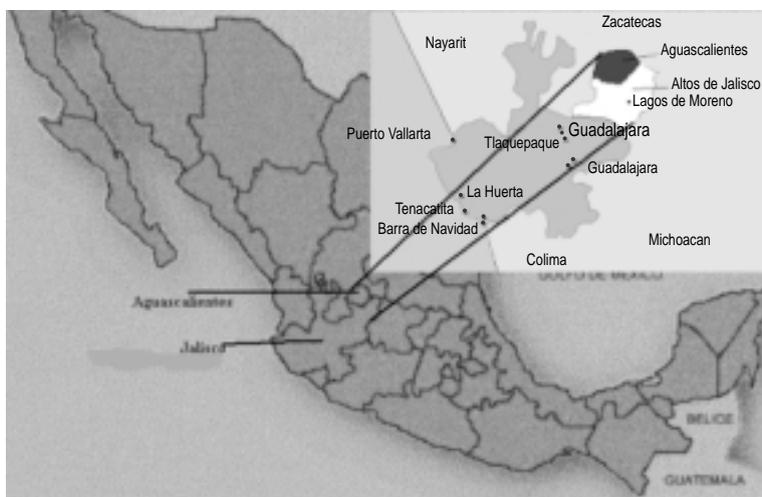
|   |   |  |
|---|---|--|
|  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Clientelismo autoritario, represivo y cleptocrático</li> <li>2. Clientelismo pasivo: paternalista, tecnocrático, burocrático, y partidista</li> <li>3. Semicientismo: "incubadora" y capacitadora</li> <li>4. Agencia empoderadora y apoyadora</li> <li>5. Sinergia coproducción Estado - sociedad civil</li> </ol> | <p>Reprime con violencia al capital social popular, y permite el saqueo de los fondos públicos como botín electoral.</p> <p>Transforma el capital social en receptividad pasiva de productos y crea dependencia.</p> <p>Fomenta organización autónoma, capacita en aptitud de gestión y proposición de proyectos. Protege la organización en el campo social, económico y político local y regional.</p> <p>Sigue desarrollando el sistema de autogestión de la organización ya estructurada y que funciona con cierta autonomía. Aumenta el nivel territorial de acción y fortalece a los actores sociales débiles.</p> <p>Las organizaciones de base y de segundo nivel establecen y gestionan sus propias estrategias, celebran contratos con el Estado y otras agencias externas, gestionan recursos financieros y contratan servicios para mejorar la calidad de vida de sus integrantes. Los funcionarios públicos y técnicos contratados rinden cuentas a usuarios organizados.</p> |
|---|---|--|

Fuente: John Durston, «Capital social: parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe», documento presentado en la conferencia «En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe», Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Universidad de Michigan, 24 al 26 de septiembre de 2001.

La hipótesis es que el capital social es mayor en los grupos lecheros de Aguascalientes, a pesar de tener menor tradición lechera, porque este estado cuenta con capital humano y un nivel de vida mayores que los de la región de los Altos de Jalisco. Además, ambas regiones se diferencian, principalmente, por el origen de la asociación de los grupos lecheros, la importancia que le atribuyen al trabajo colectivo y el papel que asumió el estado en la conformación y apoyo a dichos grupos.

El presente trabajo se basa en dos investigaciones que se realizaron sobre la lechería en las regiones mencionadas entre 1997 y 2000. Aunque éstas tuvieron como objetivo estudiar la situación y las relaciones meramente económicas entre los diferentes agentes involucrados en el sistema lechero (Álvarez y Montaña, 2001; Cervantes, 2001), sus bases de datos resultaron lo suficientemente útiles para continuar el análisis bajo la óptica del capital social. En julio de 2001 se realizó un nuevo recorrido por la zona, efectuando entrevistas a informantes clave con el objetivo de conocer los cambios recientes y precisar la información relacionada con el capital social y humano.

Mapa XVII.1  
UBICACIÓN DE LA REGIÓN DE LOS ALTOS DE JALISCO Y DEL  
ESTADO DE AGUASCALIENTES



Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

## 2. Antecedentes

### Características socioeconómicas de las regiones lecheras en los Altos de Jalisco y Aguascalientes

Los Altos de Jalisco y Aguascalientes representan regiones de bajo nivel socioeconómico en México. Los datos del cuadro XVII.1 resumen algunos de los indicadores del bienestar social.<sup>1</sup> Resalta que en una zona de los Altos de Jalisco la población no supera los 5 años de escolaridad y que un tercio de ella tiene ingresos inferiores a un salario mínimo.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El cuadro XVII.1 presenta datos del año 1991, porque los de 2000 ya no permiten una separación por municipio, hecho importante para caracterizar la región de los Altos de Jalisco. Además, en esencia no se advierten cambios importantes entre ambas fuentes.

<sup>2</sup> Un salario mínimo representa aproximadamente 100 dólares por mes.

Cuadro XVII.1  
MÉXICO: CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LAS REGIONES LECHERAS EN  
LOS ALTOS DE JALISCO Y AGUASCALIENTES, 1991

| Características<br>socioeconómicas | Región - Municipio<br>los Altos de Jalisco |                 | Aguascalientes |
|------------------------------------|--|-----------------|----------------|
|                                    | Encarnación de Díaz                        | Lagos de Moreno |                |
| Población (en miles)               | 42 341                                     | 106 157         | 506 274        |
| Nivel de bienestar                 | 3  | 5               | 7              |
| Alfabetismo                        | 84.8                                       | 84.1            | 93.8           |
| Escolaridad                        | 4.4  | 5.1             | 7.4            |
| Ingresos < salario mínimo          | 33.4                                       | 25.7            | 14.9           |
| Ingresos > 5 salarios mínimo       | 4.5  | 5.8             | 8.7            |
| Disponibilidad de drenaje          | 60.4                                       | 62.8            | 91.2           |
| Disponibilidad de agua             | 80.5                                       | 73.9            | 96.9           |
| Electricidad                       | 81.3                                       | 84.8            | 96.5           |
| Uso de leña                        | 14.1                                       | 15.8            | 2.2            |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Niveles de bienestar en México*, México, D.F., 1993, pp. 158-159.

## Caracterización de los productores

El número de ganaderos y explotaciones lecheras en la región de los Altos, según la SAGAR, en 1998 era de aproximadamente 15000 productores clasificados fundamentalmente en dos tipos de sistemas de producción, de acuerdo al origen de la mano de obra y el uso de tecnología. Existe un grupo mayoritario, que posee entre 10 y 30 vacas, caracterizado como lechería familiar, ya que el origen de la mano de obra y otros recursos como tierra, agua y capital, es básicamente el mismo hogar, constituyendo entre el 70% y 80% de las explotaciones en la zona. El otro grupo representa del 20% al 30% de las unidades de producción en la región y se caracteriza como sistema de producción empresarial, ya que utiliza fundamentalmente mano de obra contratada, sistema de ordeño mecanizado, mejores instalaciones, y posee capacidad empresarial.

En los Altos de Jalisco existían en 1998 casi 400 grupos lecheros organizados para enfriar y comercializar el líquido, distribuidos en 19 municipios; el tamaño promedio de los grupos era de 20 socios, aunque puede ir desde 2 productores hasta más de 60 (véase el cuadro XVII.2); la producción diaria era de alrededor de 1200000 litros de leche (Rodríguez, 1998).

Cuadro XVII.2  
LOS ALTOS DE JALISCO: TIPOS DE GRUPOS DE PRODUCTORES LECHEROS, 1998

| Grupo | Número de socios | Número de centros de acopio | Participación (porcentaje) |
|-------|------------------|-----------------------------|----------------------------|
| I     | 1                | 100                         | 27                         |
| II    | 2-20             | 170                         | 46                         |
| III   | 21-60            | 96                          | 26                         |
| IV    | Más de 60        | 4                           | 1                          |
| Total |                  | 370                         | 100                        |

Fuente: Fernando Cervantes Escoto, "Modernización de la ganadería lechera familiar en los Altos de Jalisco. Problemática y perspectivas", Tesis de Doctorado, Chapingo, Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), Universidad Autónoma Chapingo, 2001.

Por su parte, en Aguascalientes, en la estructura de la producción primaria se identifican dos modelos principales, por una parte el sector social también conocido como lechería familiar, con ganaderos que poseen entre 1 y 40 animales, que comprende a alrededor del 70% de un padrón de 2280 productores de la entidad y que se han organizado en 84 grupos lecheros distribuidos en 11 municipios. En contraparte, se ubican los ganaderos de tipo empresarial (30% del total de productores), entre los que se identifican unidades de producción con alto nivel tecnológico, cuya mayoría son socios del Grupo Industrial de la Leche (GILSA), que agrupa aproximadamente a 250 ganaderos y procesa en promedio 550000 litros diarios (Álvarez, Bofill y Montaña, 2000).

Aguascalientes, a pesar de ser uno de los estados más pequeños, con apenas el 0.3% del territorio nacional, aporta casi el 5% de la producción lechera del país con alrededor de 400 millones de litros en 1999 (8º lugar nacional por entidad), y registra un crecimiento medio anual para los años noventa de 10%, que lo ubica como uno de los estados más dinámicos en este rubro; además, alberga al 7.3% de la capacidad nacional instalada de pasteurización de leche, lo que hace de él la sexta potencia nacional en este caso (SAGAR-INEGI, 1997).

### Caracterización de las empresas

La zona de los Altos es la que tiene más antigüedad en la producción, y su desarrollo está muy ligado a la transnacional Nestlé, que en 1940 instaló plantas enfriadoras y pasteurizadoras en Lagos de Moreno (de Leonardo, 1978; Gallart, 1975).

Actualmente, es la empresa de lácteos y derivados más importante en México, y en la región "posee" 186 tanques de enfriamiento, logrando

captar el 14% de la producción. La empresa Sello Rojo es más reciente, de capital nacional, inició su actividad en 1961. Su actividad primordial es la pasteurización de la leche, pero su proceso de expansión en la región es más agresivo. Actualmente, “posee” 282 tanques de enfriamiento y controla el 35% de la producción. Es decir, estas dos empresas captan alrededor del 50% del volumen regional aunque compiten con 272 empresas (véase el cuadro XVII.3).

Cuadro XVII.3  
LOS ALTOS DE JALISCO: CARACTERIZACIÓN DE DOS  
AGROINDUSTRIAS LECHERAS

| <b>Nestlé de México</b>   | <b>Empresa Lechera (Guadalajara) Sello Rojo a/</b>   |
|---|--|
| Inicia en 1935 en México<br>17 empresas; 500 productos diferentes; 6 200 empleados directos, 130 000 empleados indirectos | Empresa de capital nacional, comenzó en 1961<br>De 1961 a 1988 creció y se consolidó en los Altos de Jalisco; actividad principal: la pasteurización |
| 6 empresas de lácteos en México;<br>1 empresa en los Altos de Jalisco   |  |
| 2 enfriadoras de leche, 186 tanques de enfriamiento   | Opera con 9 enfriadoras y 282 tanques de enfriamiento (148 colectivos y 134 individuales)  |
| Capta 14% de la leche regional  | La empresa más importante en captación regional (35% del mercado)  |
| Ambos compiten con 270 empresas industrializadoras de leche en la región  |  |

Fuente: Elaboración propia.

a/ El nombre actual es Lechera Guadalajara, pero se conoce más como Sello Rojo.

## El programa de tanques de enfriamiento

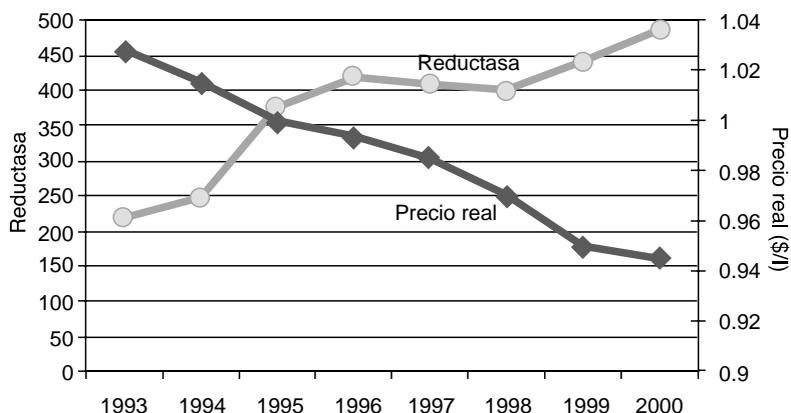
La organización en grupos para comercializar leche fría en el Altiplano mexicano, es un fenómeno relativamente reciente. En los inicios de los años noventa (1991-1995), las empresas industrializadoras empezaron a promover entre los productores la estandarización y el mejoramiento en la calidad de la leche.<sup>3</sup> Sin embargo, dado que México es un país importador neto de

<sup>3</sup> La calidad de la leche se mide a través de un conjunto de indicadores, formados por: proteína, grasa, carga bacteriana, grado de acidez, temperatura, y otros.

productos lácteos, lo que no se decía, y que en realidad se estaba buscando, era que se deseaba lograr la competitividad de los productos lácteos nacionales en el mercado interno para evitar que fuesen desplazados por los productos importados, los que comenzaron a llegar al país en grandes cantidades y algunos mucho más baratos. Por esta razón, las empresas procesadoras impulsaron, en algunos casos con el apoyo de los gobiernos estatal y federal, el establecimiento de tanques para el enfriamiento colectivo de la leche en las propias comunidades de los productores, con el objetivo de que éstos enfriaran la leche justo después de la ordeña y la entregaran fría a la industria, mejorando así la calidad del producto. La presión fue tan fuerte que todo aquel productor que no se integraba a los proyectos de tanques quedó excluido como abastecedor de las industrias.

Por la importancia que tienen las empresas Nestlé y Sello Rojo en la captación de leche en la región (50% del total) y por la importación de leche en polvo que presiona al precio doméstico a la baja, las empresas, en procura de mantener su rentabilidad, transfirieron ciertos costos de captación y enfriamiento a los productores. Dicho fenómeno se puede observar en el gráfico XVII.1 que demuestra cómo aumenta la calidad, medida en reductasa, y como bajan los precios reales pagados a los productores. O sea, la mejor calidad no se ha traducido en un mejor precio para los productores.

Gráfico XVII.1  
EVOLUCIÓN DEL PRECIO REAL AL PRODUCTOR Y DE LA  
REDUCTASA a/ PROMEDIO, 1993-2000



Fuente: Fernando Cervantes Escoto, "Modernización de la ganadería lechera familiar en los Altos de Jalisco. Problemática y perspectivas", Tesis de Doctorado, Chapingo, Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), Universidad Autónoma Chapingo, 2001 y elaboración propia.

a/ La reductasa es la calidad microbiológica.

Alrededor de 1993, cerca del 95% de los productores comercializaban la leche caliente (Rodríguez, 1998), mientras que en la actualidad ese porcentaje se ha invertido, ya que un 93% comercializan en frío (Cervantes, 2001); esto da una idea del cambio tan drástico que se presentó en la forma de comercializar la leche en un período de tiempo relativamente corto.

Finalmente, cabe mencionar que los grupos lecheros en las dos regiones están soportando, a partir del año 1996, fuertes presiones por parte de la industria para provocar su desintegración, bajo el pretexto de que, como grupo, no alcanzan la calidad suficiente de la leche requerida por la industria; por lo tanto, deben convertirse en proveedores individuales con su propio tanque enfriador en el establo. Las empresas acopiadoras fijaron el mes de marzo de 2002 para la disolución de los grupos que ellas mismas promovieron 10 años atrás (1991-1995).

Para el año 2000, las empresas ya tenían 200 tanques individuales que captaron aproximadamente el 50% de la leche. La estrategia seguida se plantea en el cuadro XVII.4, donde se aprecia que cada vez que se reduce la cantidad de leche requerida para tanques individuales, se paga menos por litro a los productores organizados alrededor de tanques colectivos y se incrementan las presiones de las empresas.

Cuadro XVII 4  
LOS ALTOS DE JALISCO: TANQUES COLECTIVOS VERSUS TERMOS INDIVIDUALES

- 
- 1996: las empresas empiezan a promover la instalación de tanques de enfriamiento individuales
  - 1998: 270 tanques colectivos + 100 individuales
  - El tanque colectivo de menos capacidad es de 5 000 litros
  - 2000: 200 termos individuales que captan aproximadamente el 50% de la leche (algunos colectivos empiezan a desaparecer)
  - 1996/1997: 1º: requisitos de termos individuales - 1 000 ls/día
  - 1998: 2º: requisitos de termos individuales - 800 ls/día
  - 1999: 3º: requisitos de termos individuales - 600 ls/día
  - 2000: 4º: requisitos de termos individuales - 300 ls/día
  - Termo individual: mayor calidad (acidez, crioscopia, reductasa, densidad, grasa)
  - Precio termo individual \$2.78 por litro y para tanque colectivo \$2.60
- 

Fuente: Elaboración propia.

### 3. Diferenciación entre las regiones según indicadores de capital social y humano

Los grupos con mayor capital social serán los que mejor podrán contrarrestar y resistir estos embates. Creemos que los lecheros de Aguascalientes manifiestan mejor nivel de capital social, por lo que quizás tendrán más posibilidades de continuar unidos y sobrevivir de mejor manera.

Esta afirmación se fundamenta en que, a pesar de tener características muy similares en cuanto a la edad promedio de los productores, la experiencia en el negocio, la cantidad promedio de hectáreas de terreno, y profesar la religión católica, las diferencias en otros aspectos relacionados con la presencia o ausencia de capital social son claras, como se aprecia en el cuadro XVII.5.

Cuadro XVII.5  
GRUPOS LECHEROS EN DOS REGIONES DE MÉXICO: ALGUNOS  
INDICADORES DE CAPITAL SOCIAL Y HUMANO

| Indicador   | Los Altos de Jalisco  | Aguascalientes           |
|---|---|--------------------------|
| Escolaridad   | 6.1   | 8.0                      |
| Nivel de confianza en sus representantes                                    | Escaso  | Bueno                    |
| Los líderes se desligan de la figura de autoridad que representa la empresa | No  | Sí                       |
| Concepción de los integrantes sobre la importancia del grupo                | 70% cree en sus ventajas  | 85% cree en sus ventajas |
| Otros servicios que proporciona el grupo a sus integrantes                  | 35% de los casos<br>(compra de insumos,<br>financiamiento, y otros) | Casi 100% de los casos   |
| Pertenencia de los grupos a organizaciones de 2º nivel                      | 1.8%  | 24.9%                    |
| Programas de capacitación   | Ausentes  | Presentes                |

Fuente: Adolfo Álvarez Macías, Silvia Bofill Poch y Elizabeth Montañó Becerril (2000), "El asociacionismo como factor de competitividad: El caso del sector social en la lechería de Aguascalientes (México)", Memorias del Decimocuarto Congreso Internacional de Administración Agropecuaria (Chapingo, Estado de México, 24 al 26 de mayo), 2000; Fernando Cervantes Escoto, "Modernización de la ganadería lechera familiar en los Altos de Jalisco. Problemática y perspectivas", Tesis de Doctorado, Chapingo, Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), Universidad Autónoma Chapingo, 2001; e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), "Niveles de bienestar en México" ([www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/niveles/javnb.html](http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/niveles/javnb.html)), 2000.

- **Capital humano.** Para el año 1990 el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) reportaba una diferencia de 3 años en la educación básica entre los habitantes de los Altos de Jalisco y el estado de Aguascalientes. Actualmente, la diferencia sigue siendo importante, y es de casi dos años de escolaridad (INEGI, 2000).
- **Nivel de confianza en los líderes.** En los Altos es escaso, ya que comúnmente los dirigentes (representantes de los grupos) son considerados personas “transas” (corruptas), que lucran con los recursos comunes y la buena fe de los asociados, pero que continúan en el puesto porque nadie de la base está dispuesto o es capaz de asumir el liderazgo, y funcionar de forma diferente. En Aguascalientes el nivel es bueno, ya que aunque se presentan casos de dirigentes “transas” existen bastantes grupos donde los asociados consideran que los líderes son personas honestas que trabajan para el beneficio colectivo.
- **Capacidad de los líderes para desligarse de la figura de autoridad que representa la empresa acopiadora.** Aunque existen excepciones, la mayoría de los líderes de los grupos lecheros en los Altos no han desarrollado esta capacidad, ni tiene el apoyo de las bases para negociar en condiciones de mayor equidad con la industria; esto ha derivado en que sea ésta la que determina las reglas de la relación en las condiciones más ventajosas para ella, sobre todo en lo que se refiere a: fijación de precios, niveles de calidad de la materia prima, y topes a la producción. Algunos dirigentes están más preocupados de cumplir con las exigencias de la empresa, que de representar los intereses de sus asociados, por lo que más parecen empleados de la industria. En Aguascalientes esta situación también se da, pero con menor frecuencia, ya que existen más líderes comprometidos con su grupo, que han logrado desarrollar esa capacidad de reconocer con claridad cuáles son los intereses de la empresa y cuáles los del grupo, y que tienen el apoyo de las bases para negociar en condiciones de mayor equidad con la industria.
- **La concepción del grupo por parte de los socios.** Se hizo una encuesta entre los pequeños y medianos productores lecheros para conocer su opinión acerca de cuáles eran mayores, las ventajas o las desventajas, de estar asociado a un grupo. En Aguascalientes, el 85% de los entrevistados contestó que eran más las ventajas, mientras que en los Altos este porcentaje disminuyó a 70%, lo que refleja que en la primera entidad son

más los socios que manifiestan confianza en su organización y tienden a concebirla como algo bueno, reflejando un mayor nivel de capital social.

- **Capacidad del grupo para ir más allá del mero enfriamiento de la leche.** Además de enfriar leche de buena calidad, los grupos pueden aprovechar su organización para realizar otro tipo de cosas, tales como efectuar compras consolidadas de insumos (fertilizante, alimento para el ganado, medicamentos, y otros); o producir su propio alimento balanceado, que es el concepto de costos de producción que más peso tiene. También podrían adoptar tecnología, por ejemplo, la adquisición y uso de equipos para inseminación artificial, máquinas ordeñadoras, equipo para mezclar raciones, entre otros.

En los Altos, únicamente el 35% de los grupos lecheros ha logrado ir más allá del mero enfriamiento de la leche, ya que han logrado efectuar compras consolidadas de alimento balanceado, fertilizantes y medicamentos. Por el contrario, en Aguascalientes, casi en la totalidad de los grupos se realizan compras consolidadas y otras acciones de tipo colectivo, como la construcción de bodegas para el almacenamiento de insumos, el uso de inseminación artificial, entre otras.

- **Grupos lecheros que están integrados a una organización de 2º nivel.** En Aguascalientes, 20 grupos lecheros, de un total de 84, han creado una organización de 2º nivel o integradora, denominada GLIA (Ganaderos Lecheros Integrados de Aguascalientes, S.A., 1995), que se encarga de negociar en bloque leche fluida y fría, además de gestionar insumos en condiciones más accesibles y apoyos institucionales más amplios.

En los Altos, sólo 7 grupos de un total de aproximadamente 400 han logrado integrar una organización de 2º nivel; 5 de ellos conforman la empresa de Productores de Leche de Acatic (PROLEA), que es una sociedad cooperativa formada con el objetivo de contar con mejores alternativas de comercialización para la leche; los servicios que ofrece PROLEA son: asistencia técnica, comercialización de productos, venta de refacciones para equipo de ordeña, asesoría destinada a la elaboración de proyectos para financiamiento por parte de los programas de fomento agropecuario, planta procesadora de alimentos balanceados, y centro de “recría” para la producción de reemplazos. Los dos grupos restantes se han asociado con

productores individuales a objeto de poner en funcionamiento una planta de alimento balanceado (“forrajera”). Como puede verse, es evidente la mayor cultura de asociacionismo que existe en Aguascalientes.

- **Capacitación en funcionamiento empresarial.** En Aguascalientes, el gobierno del estado se propuso impulsar la iniciativa de los pequeños y medianos productores lecheros de organizarse para enfriar y comercializar su producto, lo que redundó en una cohesión significativa en los diferentes grupos. Para reforzar este proceso se puso en marcha un proceso de capacitación en aspectos tan diversos como cultura empresarial y autoestima; figuras legales y posibilidades de desarrollo; administración y contabilidad; higiene en la ordeña; y pruebas de calidad de la leche. En los Altos, por el contrario, ni el gobierno estatal, ni el federal, ni ninguna otra organización se ha preocupado de capacitar a los grupos en la cultura contractual y empresarial, lo que les confiere una desventaja y una debilidad con respecto a sus similares de Aguascalientes, y los deja en condiciones más desiguales para negociar con la industria.

#### 4. Fuentes de capital social en los grupos lecheros

A nuestro juicio, la explicación de por qué entre dos regiones cercanas y muy similares en muchos aspectos existen fuertes diferencias de capital social se encuentra en los orígenes, bases o fuentes que han permitido un mayor desarrollo de este recurso en una zona respecto de otra. Es decir, aspectos como antecedentes organizativos, razones de los productores para organizarse, formas en que se seleccionaron los integrantes de cada grupo, relaciones de los grupos hacia el exterior que les permiten mejores condiciones para su desarrollo, y otros, permiten entender con mayor claridad los distintos niveles existentes de capital social entre ambas regiones (véase el cuadro XVII.6).

Cuadro XVII 6  
DOS REGIONES DE MÉXICO: FUENTES DE CAPITAL  
SOCIAL EN LOS GANADEROS

|   | Los Altos de Jalisco   | Aguascalientes   |
|---|--|--|
| Antecedentes organizativos                                  | Tenencia de la tierra privada, ranchos dispersos y decisiones individuales   | Tenencia de tierra ejidal, asambleas mensuales, decisiones colectivas  |
| Origen de los grupos  | Por presión de las empresas  | Fomento por el gobierno estatal y nacional   |
| Integrantes de los grupos                                   | Según rutas de recolección de leche de las empresas                          | Por lazos de parentesco, compadrazgo, amistad y honradez reconocida en las comunidades, y además por similar nivel económico |
| Relación con los gobiernos estatales                        | Ninguna  | Relaciones entre dirigentes de grupos y partidos políticos, y posteriormente con funcionarios estatales                      |
| Destrucción de grupos o separación de integrantes de grupos | Por disposición de las empresas  | Por problemas de corrupción, mala administración y deshonestidad   |
| Futuro  | Incierto. Individualización de los grupos, retiro de la actividad, migración | Depuración de los grupos. Organización de 2º nivel inicia de nuevo, aunque ahora con menos grupos                            |

Fuente: Elaboración propia.

**a) Antecedentes organizativos.** Aunque ni en los Altos, ni en Aguascalientes existían antecedentes importantes de organización entre los pequeños y medianos productores de leche, se presenta un aspecto que marca la diferencia, y es el tipo de tenencia predominante; en el primer caso es la pequeña propiedad, mientras que en el segundo es el ejido. En los Altos de Jalisco, los pequeños productores se han caracterizado tradicionalmente por su individualismo, es decir, su poco o nulo interés por entrar a un esquema en que el asociacionismo sea el eje de funcionamiento; esto explica en parte los graves problemas internos que están sufriendo todos los grupos lecheros.

Los ejidatarios, por el contrario, se han visto muchas veces en la necesidad de agruparse, en la mayoría de los casos, por coerción gubernamental para recibir apoyos y subsidios de fomento agropecuario; esto les confiere mayores antecedentes en aspectos organizativos, lo que de alguna manera podría significar mayor capital social.

**b) El origen en la formación del grupo.** Quizá la mayor debilidad de los grupos en los Altos es que no se formaron por iniciativa propia, sino que la industria —con el objetivo de transferir a los productores los costos de enfriamiento de la leche, reducir costos de transacción (eliminando las «rutas»), y proveerse de materia prima de mejor calidad— forzó su creación, bajo el argumento de que a nadie se le recibiría leche caliente. Para este tipo de productores es fundamental contar con un mercado seguro, dada la vulnerabilidad que les confieren la naturaleza perecedera de su producto y sus limitadas condiciones materiales: producción de volúmenes poco significativos, y falta de infraestructura para su almacenamiento y transformación, por lo que respondieron de inmediato agrupándose para el enfriamiento colectivo, de acuerdo a la ruta de recolecta, sin ningún criterio de selección de los participantes.

**c) Integrantes de los grupos.** En Aguascalientes, aunque también existió presión por parte de la industria, los productores se organizaron por lazos de parentesco, compadrazgo, amistad y honradez reconocida por el resto de los integrantes, y además procurando establecer un nivel económico similar. Más aún, supieron tomar la situación de presión de las industrias transformándola en una iniciativa propia, para exigir apoyo al gobierno del estado. Éste respondió subsidiando medios de producción y proporcionando capacitación, lo que ha dado como resultado grupos más cohesionados, con intereses comunes. En fin, con mejor capital social.

**d) Relación con los gobiernos estatales.** Cabe aclarar que uno de los principales promotores de dichos grupos en Aguascalientes pertenecía al partido oficial, de modo que la conformación de la organización de 2º nivel (GLIA) y los apoyos recibidos por parte del gobierno se ligan inicialmente con dicho partido.<sup>4</sup> A partir de años recientes, existe un gobernador de un partido diferente, pero igual que antes, el nuevo dirigente de la GLIA mantiene una buena relación con él y sus funcionarios.

Cuando en los Altos de Jalisco las industrias plantearon que no iban a captar leche de tanques colectivos, los grupos se desintegraron o se individualizaron acatando las disposiciones de las empresas. Mientras que en Aguascalientes, con el apoyo del gobierno estatal, los grupos encontraron otras opciones a quienes vender la leche; es más, hoy tienen más demanda de la que pueden cubrir. El nuevo dirigente de la GLIA narró cómo abordaron, sin previa cita, al gobernador, y cómo éste ordenó a sus subordinados que hablaran con todas las empresas compradoras de leche

---

<sup>4</sup> En la experiencia histórica de México, tales ligazones por lo general han terminado en la politización de los grupos, desviándolos de sus intereses productivos.

en la región y que encontraran mercado rápidamente, pues la leche se obtiene a diario y diariamente los productores tienen que recibir los pagos que destinan a comprar los insumos para alimentar a las vacas.

Sin embargo, la GLIA ha tenido serios problemas y se encuentra en un proceso de reestructuración. Después de integrar a 33 grupos en 1999, en 2001 cuenta solamente con 6. El contador malversó los fondos de la organización y también por descuidos técnicos se vio seriamente afectada la producción de su planta de alimentos balanceados. Los grupos, al no recibir el pago diario, se fueron disgregando.

## 5. Papel del Estado y capital social

En la literatura existente sobre el capital social se tiende a olvidar el papel tan crítico del Estado. En parte esto se explica, en primer término, por la exclusión del papel del Estado en estudios sobre comunidades u organizaciones sociales, que tradicionalmente es formulado por politólogos y sociólogos. Y en segundo lugar, por la concentración de investigadores, quienes al estudiar los niveles micro de organizaciones no gubernamentales (ONG), los movimientos comunitarios, y la sociedad civil, dejan a un lado el papel de regulador, facilitador y promotor que tiene el Estado. Pero sería un error desconocer que en América Latina el Estado es una fuerza dinámica, que influye en forma determinante —positiva o negativamente— en comunidades, regiones, ciudades y, últimamente, en naciones. El Estado, a fin de cuentas, puede ser soporte y apoyo del capital social, y también receptor de impactos derivados de éste (Chávez, 2002).

En el caso de nuestro estudio, al nivel estatal, ni en Jalisco ni en Aguascalientes el gobierno federal, por medio de sus diferentes departamentos y secretarías, ha jugado un papel importante en organizar y fortalecer las organizaciones de productores. Puede ser que, explícitamente, el Estado haya decidido denominar esta región como marginal, o estimado que en ella no hay organizaciones agrarias lo suficientemente poderosas para aportar recursos. Lo que sí demuestra es que los pequeños productores de esta región mexicana carecen de suficiente capital social como para movilizar al Estado.

Pero aun cuando el Estado federal se ha retraído de la zona, es importante que los estados de Jalisco y Aguascalientes, como entidades gubernamentales, participen más activamente en los problemas de sus pequeños productores. Ésta es una dimensión olvidada por los académicos que estudian políticas de desarrollo. En el caso del estado de Aguascalientes, sus unidades de gobierno han participado mediante asistencia técnica, crédito para almacenamiento, modernización de infraestructura, caminos y

electricidad. Asimismo, el Estado ha contribuido a mejorar las relaciones entre productores y compañías lecheras. Aguascalientes, a diferencia de Jalisco, ha tratado de resolver los problemas de los productores creando asociaciones de éstos, incrementando la producción de leche por vaca, y proveyendo inseminación artificial. En el caso de Aguascalientes, es claro que el papel del Estado es fundamental para incrementar la organización de productores y romper con las relaciones de dependencia y clientelismo. Es ostensible en este caso que las redes basadas en capital social, en la medida en que funcionan, incrementan la producción por productor y ulteriormente sus ingresos.

Parte de la explicación de la intervención estatal en Aguascalientes y de la retracción en Jalisco se encuentra en los estilos de gobierno, sus políticas y sus estrategias. Mientras que en Jalisco, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dominaba en las zonas rurales, con un modelo tradicional de clientelismo, el estado de Aguascalientes y sus PRI experimentaban con participación comunitaria. Al producirse cambios de partido en el gobierno del estado, los nuevos gobernadores se encontraron con el problema de que las burocracias eran en parte todavía controladas por el PRI, y a pesar del cambio de políticas, la aplicación no resulta eficiente. De hecho, las organizaciones clientelitas se mantenían al margen, sólo interviniendo cuando había suficiente interés político, generado desde luego por el capital social de una comunidad.

Además, pareciera que existen dos explicaciones con respecto a la diferencia en participación. Primeramente, Jalisco, desde la década de 1970, decidió convertirse en un estado manufacturero industrial, turístico y productor de frutas, dadas las condiciones de riqueza natural en su costa del Pacífico. En el caso de Aguascalientes, a pesar de su tamaño, el estado decidió continuar con una política dividida en dos ejes, el industrial y el agrícola. En segundo lugar, estos dos estados siguieron los lineamientos de ajuste del modelo neoliberal, pero en diferente forma. En Jalisco, dichas políticas fueron aplicadas al pie de la letra, sin mecanismos de protección, mientras que en Aguascalientes la puesta en práctica fue paulatina y con mecanismos de ayuda a los productores; en otras palabras, una aplicación más gradual.

Evidentemente, en el estudio del capital social en las dos regiones observadas, el papel del Estado juega una función diferente y en última instancia nos explica por qué los grupos han sido negativamente impactados en una zona y, en otra, tiene la capacidad de sobrevivir (véase el cuadro XVII.7). En Aguascalientes, el Estado ha asumido la función de desarrollar el capital social tanto horizontal como verticalmente. Mientras que en Jalisco la participación estatal es marginal.

Cuadro XVII.7  
DOS REGIONES DE MÉXICO: PAPEL DEL ESTADO Y DE GRUPOS LECHEROS

|            | <b>Los Altos de Jalisco</b>  | <b>Aguascalientes</b>  |
|------------|--|--|
| Apoyos A   | Como excepción algunos grupos recibieron parte del financiamiento (30%) para la instalación de tanques de enfriamiento y casetas de electricidad.<br>Algunos representantes, también como excepción, recibieron apoyos para remolques y compra de maquinaria | En forma más general los grupos reciben apoyos para mejoramiento de praderas y ganado, asistencia técnica, inseminación artificial, bodegas, sistemas modernos de riego, infraestructura rural, carreteras, tanques de enfriamiento, plantas eléctricas y crédito                                      |
| Apoyos B   |  | Cursos de capacitación empresarial, autoestima, administración, contabilidad, mejoramiento de la ordeña, calidad de la leche; elaboración y difusión de boletines sobre compradores y precios, distribuidores de insumos y precios; fomento de relaciones entre compradores de leche y grupos lecheros |
| Resultados |  | Creación de 80 grupos y una organización de 2º nivel. Incremento de productividad de leche por vaca de 50% (4 años). 96% de los productores utiliza la inseminación artificial   |

Fuente: Elaboración propia.

## 6. Utilidad del concepto de capital social

Es claro en nuestro análisis que el concepto de capital social es útil para explicar la situación de los pequeños productores y sus posibles alternativas para el combate de la pobreza. El capital social complementa en forma importante las interpretaciones que permiten los análisis meramente económicos (macroprecios, rentabilidad, y otros) o técnicos (calidad de la leche, razas, alimentación, y otros).

En nuestro estudio es también claro que existen diferentes niveles de capital social en dos regiones mexicanas del centro-occidente, a pesar de estar geográficamente muy cercanas y de tener muchas similitudes socioeconómicas. Estas diferencias pueden explicarse por el desarrollo del

capital humano, las fuentes internas para el desarrollo del capital social en las comunidades y, particularmente, por el papel del Estado. En este último, resaltan los instrumentos de política descentralizados a nivel regional y adaptados a las necesidades reales de los productores.

Partimos de la hipótesis de que los capitales humano y cultural son fuentes importantes para el desarrollo del capital social. Ésta se confirma en el caso de los Altos de Jalisco, donde el nivel de educación es más bajo y el índice de pobreza es más alto que en el estado de Aguascalientes. O sea, en la región de los Altos un gran número de productores no tienen ningún espíritu de obligación para cumplir con normas de calidad en beneficio del grupo, conducta derivada de la ignorancia, por una parte, y de la situación económica diaria que sobreestima el beneficio inmediato individual<sup>5</sup> por sobre el de largo plazo. El bajo nivel de capital social finalmente causa costos económicos más altos, al verse los productores obligados a financiar tanques individuales, asumiendo los costos de captación, enfriamiento y mejoramiento de la calidad de la leche, sin una compensación por parte de las empresas. Además, pierden las ventajas que para la producción representa el trabajo colectivo.

Observamos que en el estado de Aguascalientes existe un mayor nivel de capital social, expresado en la confianza de los productores en su organización. Esto les permite alcanzar niveles mayores de organización, mejores condiciones de producción y, en general, estar en una mejor posición para defender sus intereses frente a la industria. El mayor volumen de capital social en Aguascalientes, desde la conformación de grupos lecheros con afinidad de familia, compadrazgo, y amistad, les ha permitido lograr mayores niveles de organización.

En esta región, el papel del Estado a nivel regional ha sido importante para marcar la diferencia con la región vecina. Según Durston (2001), el nivel de capital social en esta región permite el surgimiento de un semi-clientelismo que “capacita para la gestión y la proposición de proyectos”, y puede pasar a facilitar el fomento de organizaciones autónomas. Esto lo observamos en el caso de Aguascalientes, en que una organización de productores se encuentra funcionando en forma autónoma y con éxito.

Pero además, debido al bajo nivel de capital social en los Altos, las industrias recurren a un clientelismo autoritario para relacionarse con los productores. Primero, obligan a los productores a organizarse según el esquema de rutas de recolección de leche, sin ningún proceso de selección y

---

<sup>5</sup> El agregar agua a la leche puede permitir un pequeño ingreso mayor. Pero dado que las compañías cuentan con un sistema de control, esta forma de aumentar el ingreso tiene su límite casi inmediato.

sin invertir en el capital social, o sea, sin convencer a los productores y desarrollar su confianza en que los tanques colectivos y la entrega de leche de calidad podrán ser de beneficio mutuo. Y, segundo, cuando los productores aparentemente no cumplen con las exigencias y normas de calidad, las industrias los dividen y obligan a instalar tanques individuales. El estudio indica que las industrias, al no invertir en el capital social, tienen mayores costos de transacción (control de la calidad, inducción al cambio a tanques individuales), y los productores, costos económicos para financiar los tanques individuales (aunque con el atractivo de un precio mayor), que pudieran haberse utilizado para otros fines.

## 7. Conclusiones

El capital social tiene que ser contextualizado en situaciones en que los actores de diferentes clases sociales o económicas se hallan ligados por actividades sociales, políticas o económicas. El capital social tiene también que ser contextualizado dentro de los sistemas políticos y económicos en el nivel local y regional. Cuando existen altos grados de desigualdad económica entre miembros de una red, los individuos o grupos son dependientes lo que es característico del clientelismo autoritario, siendo muy bajo el capital social. Donde el Estado tenga un papel activo, y sea capaz de balancear el poder del sector privado, creando un espacio para el capital social que le permita desarrollarse en una forma que cruce las divisiones sociales, el beneficio colectivo y de bienestar de sus miembros podrá ser incrementado y mantenido.

El capital social puede ser creado y fomentado entre los grupos de pequeños productores agrícolas y ganaderos de México, tanto por la industria como por el Estado. Es importante fomentar la sinergia entre la industria y los pequeños productores evitando esquemas de exclusión como ha ocurrido en los Altos de Jalisco. En un esquema de desarrollo incluyente de largo plazo, la industria debe invertir en capital social.

Un objetivo central de los gobiernos de los países en desarrollo es elevar el nivel de educación y capacitación de la población, y diseñar e instrumentar políticas sectoriales de fomento en el nivel regional, porque estas políticas dirigidas a los pequeños productores son más eficientes que las nacionales. Las políticas de fomento del capital social deben ser permanentes y de acuerdo a los niveles concretos de las comunidades. Y finalmente, nuestros resultados indican que las políticas de fomento para crear y fortalecer organizaciones de producción deben usar los lazos naturales de parentesco, compadrazgo y amistad de los integrantes de una comunidad, a fin de maximizar la permanencia y éxito de las redes sociales.

## Bibliografía

- Álvarez Macías, Adolfo y Elizabeth Montaña Becerril (2001), "Organización agroindustrial y regional del sistema lechero de Aguascalientes, México", *Comercio Exterior*, vol. 51, N° 7, México, D.F.
- Álvarez Macías, Adolfo, Silvia Bofill Poch y Elizabeth Montaña Becerril (2000), "El asociacionismo como factor de competitividad: El caso del sector social en la lechería de Aguascalientes (México)", *Memorias del Decimocuarto Congreso Internacional de Administración Agropecuaria* (Chapingo, Estado de México, 24 al 26 de mayo).
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos (1999), *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Bourdieu, Pierre (2001), "El capital social. Apuntes provisionales", *Zona Abierta*, N° 94/95.
- Camp, Roderic A. (1995), *La política en México*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Cervantes Escoto, Fernando (2001), "Modernización de la ganadería lechera familiar en Los Altos de Jalisco. Problemática y perspectivas", Tesis de Doctorado, Chapingo, Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), Universidad Autónoma Chapingo.
- Chávez, Manuel (2002), "Competition and collaboration among foreign and domestic retailers in North America: the case of Mexico", *Development Policy Review*, número especial, Londres, septiembre.
- Coleman, James S. (2001), "Capital social y creación de capital humano", *Zona Abierta*, N° 94/95.
- De Leonardo, Patricia (1978), "El impacto del mercado en diferentes unidades de producción", *Economía y sociedad en Los Altos de Jalisco*, Jaime Espin y Patricia de Leonardo (coords.), Jalisco, Municipio de Jalostotitlán, Centro de Investigaciones Superiores (CIS) del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Editorial Nueva Imagen.
- Durston, John (2001), "Evaluando capital social en comunidades campesinas en Chile", ponencia presentada en el Vigésimotercer Congreso de LASA (Washington, D.C., 6 al 8 de septiembre).
- \_\_\_\_ (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), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.38.
- \_\_\_\_ (1999), "Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala", serie Políticas sociales, N° 30 (LC/L.1177), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Flores, Margarita y Fernando Rello (2001), "Capital social: virtudes y limitaciones", ponencia presentada en el Congreso de LASA (Washington, D.C., 6 al 8 de septiembre).
- Florescano, Enrique (1997), *Ética, estado y nación. Ensayos sobre las identidades colectivas de México*, México, D.F., Nuevo Siglo.
- Fukuyama, Francis (1995), *Trust, the Social Virtues & the Creation of Prosperity*, Nueva York, The Free Press.

- Gallart, María Antonieta (1975), "El cambio en la orientación ganadera en San Miguel el Alto, Jalisco", Tesis profesional de Licenciatura en Antropología, México, D.F., Universidad Iberoamericana.
- Gambetta, Diego (1988), "Can we trust trust", *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Diego Gambetta (comp.), Oxford, Basil Blackwell.
- Haggard, Stephen y Robert Kauman (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press.
- Iglehart, Ronald (1997), *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton University Press.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2000), "Niveles de bienestar en México" ([www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/niveles/javnb.html](http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/niveles/javnb.html)).
- Knack, Stephen y Philip Keefer (1997), "Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation", *Quarterly Journal of Economic*.
- Kreps, Davis (1990), "Corporate culture and economic theory", *Perspectives on Positive Political Economy*, James Alt y Kenneth Shepsle (comps.), Cambridge University Press.
- La Porta, Rafael y otros (1997), "Trust in large organizations", *American Economic Association, Papers and Proceedings*, vol. 87, N° 2, mayo.
- Leibenstein, Harvey (1987), *Inside the Firm. The Inefficiencies of Hierarchy*, Harvard University Press.
- Lipset, Seymour Martin (1997), *El hombre político. Las bases sociales de la política*, México, D.F., Red Editorial Iberoamericana.
- Misztal, Barbara (1996), *Trust in Modern Societies*, Cambridge, Polity Press.
- Olson, Mancur (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Pardo, Rosa (1995), "La empresa de la conquista: México, América Central y los territorios del norte", *Historia de América. Temas didácticos*, Carlos Malamud y otros (comps.), Madrid, Editorial Universitas.
- Pollak, Robert (1985), "A transaction cost approach to families and households", *Journal of Economic Literature*, vol. 23.
- Portes, Alejandro y Patricia Landolt (1996), "The downside of social capital", *The American Prospect*, N° 26.
- Putnam, Robert D. (2000), "La comunidad próspera. El capital social y la vida pública", *Zona Abierta*, N° 94/95.
- Rice, Tom y Jan Feldman (1997), "Civic culture and democracy from Europe to America", *Journal of Politics*, vol. 59, N° 4.
- Robison, Lindon J. (1996), "In Search of Social Capital in Economics", Staff Paper, N° 96-102, Michigan, Departamento de Economía Agrícola, Universidad del Estado de Michigan.
- Robison, Lindon J., Allan Schmid y Marcelo E. Siles (1999), "Is Social Capital Really Capital?", Staff Paper, N° 99-21, Michigan, Departamento de Economía Agrícola, Universidad del Estado de Michigan.
- Rodríguez Gómez, Guadalupe (1998), "La apertura comercial y la actividad lechera en México", *Los juegos del poder. globalización y cadenas agroindustriales de la leche en occidente*, Guadalupe Rodríguez Gómez y Patricia Chombo Morales (coords.), Guadalajara, Jalisco, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

- SAGAR/CEA (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural/Centro de Estadística Agropecuaria) (1998), *Boletín bimestral de leche*, noviembre-diciembre.
- SAGAR/INEGI (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural/Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1997), *Boletín mensual de leche*, vol. 5, N° 11, México, D.F.
- Staatz, John M. (1998), "The application of social capital in understanding economic development", Staff Paper, N° 98-17, Michigan, Departamento de Economía Agrícola, Universidad del Estado de Michigan.
- Woolcock, Michael (1998), "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, vol. 27, N° 2.



## Capítulo XVIII

# Desarrollo comunitario en las zonas rurales de los Andes

*Jan L. Flora\**

*Cornelia Butler Flora\*\**

## Introducción

La exclusión social constituye un problema de envergadura en América Latina. Los sectores sociales, políticos y económicos dominantes siguen aplicando a los grupos indígenas, raciales y culturales subordinados, a la clase trabajadora y a los campesinos, a los jóvenes y otros grupos, políticas de exclusión económica, político-institucional y sociocultural que interactúan y se refuerzan entre sí. El resultado neto es el mantenimiento y, en algunos casos, el agravamiento de las situaciones de pobreza y desigualdad (Gacitúa y Sojo, 2001). Las desigualdades de ingresos entre países fue mayor en los años noventa que en los ochenta y la distribución de los ingresos entre las personas en todo el mundo es cada vez más inequitativa, principalmente como resultado del fenómeno señalado (Banco Mundial, 2000, cap. 2). Además, en el proyecto de Informe sobre el Desarrollo Mundial se señala

---

\* Profesor de la Facultad de Sociología, Universidad del Estado de Iowa, [floraj@iastate.edu](mailto:floraj@iastate.edu).

\*\* Directora del Centro y Profesora de Agricultura y Sociología de la Universidad del Estado de Iowa, [cflora@iastate.edu](mailto:cflora@iastate.edu).

que la estabilidad contribuye a reducir las desigualdades (ibíd.), en cambio la globalización<sup>1</sup> contribuye a la inestabilidad (UNRISD, 2000, cap. 2). Asimismo, muchos grupos excluidos están utilizando los sistemas de comunicación que les proporciona un mundo globalizado para hacer oír su voz en los ámbitos nacional e internacional.

En este contexto de globalización y exclusión social, los autores intentan abordar en este trabajo el desarrollo comunitario en los Andes, concretamente en relación con los grupos indígenas de Ecuador y Perú. Para ello, aplican una perspectiva de capital social ubicada en un marco de economía política, que incluye al mercado, el Estado y la sociedad civil, y concluyen con una sugerencia sobre la forma en que los grupos excluidos pueden utilizar métodos de investigación de acción participativa (coaliciones para la promoción), con el objeto de desarrollar un capital social que permita la creación de sinergias entre grupos (*bridging*). Las conclusiones se extraen de dos experiencias realizadas con esta metodología en zonas indígenas o campesinas de la sierra central de Perú y en la sierra del norte de Ecuador.

## 1. Mercado, Estado y sociedad civil

El mejor modo de comprender los cambios generados por la globalización en los países de América Latina es examinar los principales actores institucionales del mercado, el Estado y la sociedad civil. Todas estas esferas institucionales, que se superponen de varias maneras en distintos lugares y períodos de tiempo, son esenciales para que florezcan las sociedades, tanto urbanas como rurales.

## 2. El sector del mercado

El mercado está constituido por muchas empresas e instituciones, que intercambian bienes y servicios con fines de lucro. Cuando hay competencia

---

<sup>1</sup> McMichael (1996) considera que las principales características de la globalización son las siguientes:

- la desaparición del Estado benefactor; la “carrera hacia el abismo” en relación con los salarios;
- la contracción del Estado. Los proponentes suponen que el mercado es más eficiente que el Estado;
- la “financiarización”, es decir, el hecho de que los inversionistas prefieran los activos líquidos al capital fijo;
- la subordinación del principio “territorial” al principio del “capitalismo”; el desplazamiento del equilibrio de poder del Estado-Nación a las empresas transnacionales;
- la reducción de las barreras comerciales y el desarrollo de un mecanismo internacional de fiscalización para el nuevo régimen comercial.

y la información fluye libremente, son sumamente eficientes para distribuir los bienes y servicios a quienes pueden pagarlos. En cambio, lo son mucho menos cuando los destinatarios son los grupos empobrecidos o es preciso proteger el medio ambiente. Además, no es dable esperar que el segmento del mercado se regule a sí mismo para asegurar que no se creen carteles y que las nuevas empresas que ingresan al mercado puedan competir con las empresas existentes en un subsector determinado.

El objetivo de las instituciones de mercado es obtener utilidades para sus propietarios, que pueden ser propietarios individuales, familiares o accionistas. Estos últimos suelen evaluar a las empresas mediante el monto de las utilidades generadas en el último trimestre o el aumento o disminución del valor de las acciones. Si consideran que alguno de estos aspectos es poco satisfactorio, los propietarios tratan de reemplazar a los directivos contratados. La consolidación, la competencia y la cooperación entre empresas del mercado sugieren la existencia de un ámbito muy dinámico en la era de la globalización. En América Latina y otros países del Tercer Mundo, la presencia de empresas transnacionales con sede en el exterior complica aún más la situación, porque si bien pueden contribuir a aumentar la competencia, dada su magnitud también pueden ejercer influencias políticas y económicas indebidas en los países más pequeños (para un ejemplo contemporáneo de este fenómeno en la República Dominicana, véase Reynolds y otros, 1993). Las empresas nacionales pueden tener una influencia similar, como se ha reconocido en varios países en que se privatizaron determinados sectores y las empresas del Estado terminaron en manos de amigos de los dirigentes políticos, a precios de liquidación.

### **3. El sector del Estado**

El Estado comprende a las organizaciones de la administración pública local, estadual, nacional e internacional, con inclusión (en la mayoría de los países de las Américas) de los tres poderes: el legislativo (que elabora las leyes y asigna los recursos), el ejecutivo (que aplica las leyes y distribuye los recursos) y el judicial (que sanciona a quienes no cumplen las leyes).

El Estado posibilita la existencia de los mercados. Para funcionar adecuadamente, éstos necesitan condiciones relativamente estables, que comprenden la posibilidad de hacer cumplir los contratos mediante un sistema administrativo y judicial eficaces, y una provisión de dinero confiable. Los mercados requieren reglas universales —creadas por el sistema legislativo—, lo que significa que se aplican a todos por igual. En consecuencia, para que el mercado sea eficiente y ordenado es esencial que el Estado tenga un funcionamiento apropiado.

El Estado establece las reglas del funcionamiento de los mercados, a fin de asegurar que se respete el bien común y que al mismo tiempo las empresas sean rentables. Corresponde al Estado proporcionar una red de seguridad a la población y proteger los recursos naturales considerados necesarios para el bien común. Sin embargo, la definición de este concepto es casi siempre cuestionada.

El Estado, al igual que el mercado, es una esfera muy controvertida. Los gobiernos locales y provinciales discrepan con el gobierno nacional, especialmente cuando el sistema es descentralizado y las instituciones de ese nivel carecen de financiación. El poder legislativo discrepa con el ejecutivo, e incluso las burocracias y organismos de la misma institución tratan de asegurar o mantener su hegemonía, influencia y presupuesto. La mayoría de los países latinoamericanos, alentados resueltamente por el Fondo Monetario Internacional (FMI), han restringido los programas sociales a fin de pagar la enorme deuda acumulada tras el aumento de las tasas de interés de los bancos prestadores de los Estados Unidos y la subsiguiente recesión mundial iniciada en 1979. Esto ha generado conflictos entre los gobiernos de América Latina y sus propios pueblos. A fines de los años noventa, el manejo fraudulento del dinero de los depositantes por parte de los bancos de Ecuador precipitó una crisis que culminó con el congelamiento de los depósitos. El Estado ecuatoriano, en el que también había cierto grado de corrupción, no tuvo la voluntad necesaria para imponerse a los directivos de los bancos o asegurar que los depositantes recuperaran sus ahorros.

#### **4. La sociedad civil**

La sociedad civil, que está integrada por grupos formales e informales de ciudadanos, define el bien común. En teoría, estos grupos se unen en función de intereses o valores compartidos, e inciden sobre el mercado y el Estado mediante actividades organizadas. En muchos casos, los funcionarios elegidos son evaluados según el grado en que sirven al bien común. La sociedad civil influye sobre el mercado organizando grupos de consumidores que pueden participar en campañas de información y boicots. En las sociedades muy estratificadas, ciertas organizaciones de la sociedad civil tienen mucho más peso que otras. Así, en América Latina, el Opus Dei ejerce mayor influencia política que las comunidades cristianas de base. Sin embargo, ésta es la vía de que disponen los grupos excluidos. Por ello, no puede sorprender que también existan conflictos entre los grupos de la sociedad civil.

La sociedad civil influye sobre el Estado presionando para que se aprueben determinadas leyes (influencia sobre el poder legislativo), exigiendo que se hagan cumplir determinadas leyes (influencia sobre el poder ejecutivo) e iniciando acciones judiciales (influencia sobre el poder judicial).

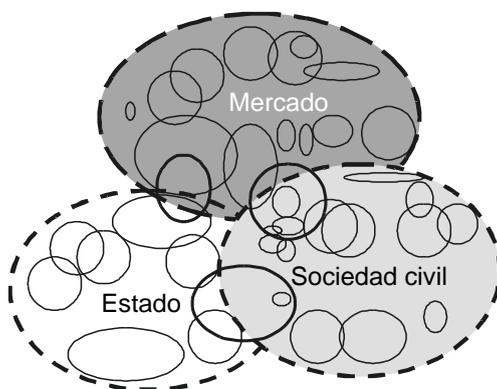
Los grupos de la sociedad civil, tanto formales como informales, se aglutinan alrededor de esos escenarios de futuro compartidos y determinadas visiones del mundo, o modelos mentales causales (*mental causal models*). Las personas se vinculan a la sociedad civil por medio de la participación o cuando se convierten en miembros de ésta.

Como es en este ámbito donde se negocia la definición de “consciente colectivo”, los grupos hacen todo lo posible por incorporar a nuevos participantes y cooptar a otros grupos. El dinamismo de este sector influye tanto en el mercado como en el Estado.

## 5. ¿Qué sucede cuando predomina alguno de estos sectores?

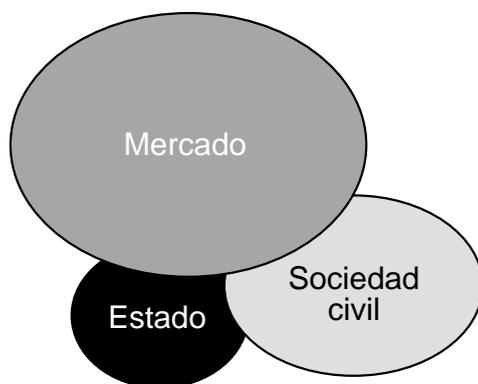
Como personas, desempeñamos un papel en cada una de estas esferas (véase el gráfico XVIII.1). Las personas son parte del mercado en su condición de productores y consumidores; parte del Estado en su calidad de ciudadanos, lo que entraña derechos (como el voto o la posibilidad de ser elegido) y responsabilidades (como el pago de impuestos y el respeto a las leyes); y parte de la sociedad civil, en tanto participantes de grupos de interés y grupos que comparten ciertos valores.

Gráfico XVIII.1  
SECTORES EQUILIBRADOS Y DINÁMICOS



Estas esferas no son unidimensionales. Sin embargo, existe cierta tendencia a que alguna predomine sobre las otras. Durante el período de sustitución de importaciones, el Estado desempeñó un papel dominante en América Latina. A partir del período de ajustes estructurales y el advenimiento de la globalización, el mercado ha adquirido un papel más amplio y, en muchos casos, el Estado está demasiado debilitado o comprometido con el sector del mercado para cumplir su función de regulación. La sociedad civil tiene un peso intermedio, pero no está demasiado cohesionada. El poder de los distintos sectores de la sociedad civil es muy desigual, lo que refleja las desigualdades que existen en la sociedad en su sentido más amplio. Esta característica se ilustra en el gráfico XVIII.2 para el caso de Ecuador y Perú.

Gráfico XVIII.2  
ECUADOR Y PERÚ: SISTEMA DOMINADO POR EL MERCADO, 2002



Fuente: Elaboración propia.

Otro problema es el desequilibrio en favor del mercado. Cuando la rentabilidad se considera un valor moral y, en consecuencia, el Estado sólo interviene para favorecerla, sus otras funciones importantes —como la protección de los miembros de la sociedad que no pueden protegerse a sí mismos y la protección del medio ambiente— quedan relegadas. Así, la sociedad civil, a través de los grupos organizados, se convierte en un elemento esencial para ayudar a construir las condiciones futuras deseadas, como la equidad social y la reducción del consumo. El cambio del dominio

del Estado al dominio del mercado, sin que exista una sociedad civil fuerte y vibrante, suele ser una invitación a la corrupción del Estado.<sup>2</sup>

## **6. Las comunidades como contexto del capital social en el Estado, el mercado y la sociedad civil**

El capital social está presente en diversos grados y formas —grados de desarrollo de redes de relaciones dentro de un grupo determinado (*bonding*) y grados de sinergia entre grupos (*bridging*)— en las instituciones del Estado, el mercado y la sociedad civil. La forma que adopta el capital social está estrechamente vinculada a las desigualdades y diferencias de poder. Para comprender las formas y el efecto del capital social es preciso entender el contexto histórico además de los procesos en curso. El capital social puede afectar positiva o negativamente a las metas sociales más amplias relativas a la equidad social, la salud de los ecosistemas y la solidez de las economías. Si se comprende tanto la estructura como el contenido del capital social y su relación con otros tipos de capital, se puede contribuir al análisis comunitario y la creación de comunidades. El capital social es sólo uno de los recursos que pueden invertirse en las organizaciones y comunidades y ser invertido por ellas.

## **7. Capital social: creación de sinergias entre grupos y desarrollo de redes de relaciones en un grupo determinado<sup>3</sup>**

El capital social se define a menudo mediante normas de reciprocidad y confianza mutua (Coleman, 1988). Éstas pueden reforzarse por medio de la formación de grupos, la colaboración en los grupos y entre éstos, el desarrollo de una visión unificada del futuro común y la acción colectiva. Según Putnam, el capital social se refiere a “ciertas características de la organización social, como las redes, las normas y la confianza que facilitan la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo. El capital social

---

<sup>2</sup> En los Estados Unidos, el predominio del mercado durante el periodo reciente de auge de la economía ha conducido a la corrupción de las empresas privadas. La falta de rigurosidad en la aplicación de las reformas sobre el financiamiento de las campañas electorales aprobadas a principios de la década de 1970, ha derivado en una forma jurídica peculiar de corrupción del Estado, a través del sistema electoral. Todavía es muy temprano para poder determinar si la nueva reforma aprobada en 2002 logrará revertir esta tendencia.

<sup>3</sup> En adelante, se distinguirá entre capital social intragrupos (*bonding*) y capital social intergrupos (*bridging*).

multiplica los beneficios de las inversiones en capital físico y humano” (Putnam, 1993, pp. 35 y 36).

Las comunidades pueden crear capital social sostenible fortaleciendo las relaciones y la comunicación en toda la comunidad y alentando las iniciativas, la responsabilidad y la adaptabilidad comunitarias (Flora, C. y otros, 1999). Es evidente que el desarrollo de estos procesos y la creación de capital social toma tiempo. El capital social comunitario influye en la situación del Estado, el mercado y la sociedad civil, y éstos a su vez, influyen en aquél.

Si se alientan las interacciones entre grupos que tienen poco en común, dentro y fuera de la comunidad, y se aportan mayores conocimientos e información a sus miembros, pueden llegar a fortalecerse las relaciones y las comunicaciones. Es posible mejorar las iniciativas, la responsabilidad y la adaptabilidad de las comunidades desarrollando una visión común, aprovechando los recursos internos, buscando formas alternativas de responder a los cambios permanentes y eliminando la mentalidad de víctima, que sólo sirve para que la comunidad centre la atención en las injusticias del pasado y no en las posibilidades que ofrece el futuro.

## **8. Fuentes de capital social**

El impulso para la creación de capital social a menudo se origina en los grupos de la sociedad civil. Sin embargo, el Estado desempeña un papel esencial en la reorientación de los recursos y la modificación de las reglas, a fin de que las entidades no gubernamentales, regidas por un sistema adecuado de rendición de cuentas, puedan recibir fondos estatales. El Estado también brinda un espacio seguro para las interacciones, y esto es esencial, porque cuando se deniegan el espacio y la seguridad el capital social declina. La inflexibilidad de los gobiernos, especialmente cuando defienden su territorio burocrático, tiende a destruir el capital social. Además, éste no reemplaza a los servicios del Estado, especialmente los que contribuyen a que los grupos excluidos puedan participar en la sociedad con cierto grado de dignidad.

## **9. Tipos de capital social**

El capital social puede dividirse en dos elementos, a semejanza de las formulaciones clásicas de Tönnies (1957) (*gemeinschaft-gesellschaft*) y Durkheim (1947): solidaridad orgánica y mecánica y otras dicotomías más recientes, como los vínculos fuertes y débiles de Granovetter (1973). El capital social intergrupo consiste en las vinculaciones entre personas en grupos homogéneos, establecidas principalmente sobre la base de criterios como la clase, la etnicidad,

el género u otras características sociales. Concretamente, esto significa que los miembros de un grupo con una elevada capacidad de creación de redes se conocen entre sí en una multiplicidad de entornos y roles.<sup>4</sup> El capital social de creación de sinergias intergrupos permite conectar entre sí a diversos grupos de la comunidad y también a grupos ajenos a ella.<sup>5</sup>

El capital social intergrupos posibilita el cambio. Pero cuando sólo existe este tipo de capital social, las personas ajenas al grupo o las élites locales son quienes definen la agenda. Narayan (1999) utiliza el término vínculos intersectoriales para explicar el capital social intergrupos y diferenciarlo del de desarrollo de redes en un grupo determinado:

“La solidaridad de los grupos sociales primarios [capital social de desarrollo de redes] es el cimiento sobre el cual se construyeron las sociedades. La influencia de estos grupos depende de su poder y sus recursos. Pero cuando la distribución del poder entre grupos es asimétrica, lo esencial, tanto en lo que se refiere a las oportunidades económicas como a la cohesión social, son los vínculos intersectoriales, entre grupos sociales” (Narayan, 1999, p. 13).

De este modo, además de incorporar a esta dicotomía los conceptos de mantenimiento de límites y de pertenencia o no pertenencia al grupo,<sup>6</sup> se introduce el concepto de poder:

---

<sup>4</sup> Véase también el concepto de densidad de relaciones personales (*density of acquaintanceship*) de Freudenburg (1986), y también el concepto de reclusión (*closure*) de Coleman (1988).

<sup>5</sup> Narayan (1999) establece una distinción entre el capital social de creación de sinergias entre grupos (*bridging*) y de creación de relaciones externas (*linking*). Ambos son vínculos intergrupales, entre grupos que tienen valores distintos; los primeros son horizontales y los segundos verticales. Hemos incluido a los vínculos verticales en el concepto de capital social de creación de sinergias, a fin de subrayar la distinción entre los vínculos íntimos y de propósitos múltiples (desarrollo de redes de relaciones en un grupo determinado) y los vínculos instrumentales, unifuncionales y no redundantes (creación de sinergias entre grupos).

<sup>6</sup> Young (1970), empleando un enfoque durkheimiano, subrayó los aspectos de exclusión de la solidaridad social, aunque su idea (también durkheimiana) de mantenimiento de límites ejercido por los grupos solidarios no incluía conceptos de poder diferenciado. En realidad, consideró los movimientos solidarios como una estrategia de los grupos excluidos para lograr un reconocimiento simbólico de su propia *Weltanschauung*, y de esta forma producir cambios sociales. El punto de vista adoptado en el presente estudio es que el acceso a la información y los recursos que puede aportar a los grupos, excluidos el capital social de creación de sinergias entre grupos disímiles, también puede ser una fuente importante de cambios sociales desde abajo.

«Si bien es indudable que los grupos primarios y las redes ofrecen oportunidades a quienes pertenecen, también refuerzan la estratificación social preexistente, impiden la movilidad de los grupos excluidos, las minorías y la gente pobre, y se convierten en la base de la corrupción y de la cooptación del poder por los grupos sociales dominantes. Los vínculos transversales, que son densos y voluntarios, aunque no necesariamente fuertes ... contribuyen a poner en contacto a la gente con distintos tipos de información, recursos y oportunidades» (ibíd.).

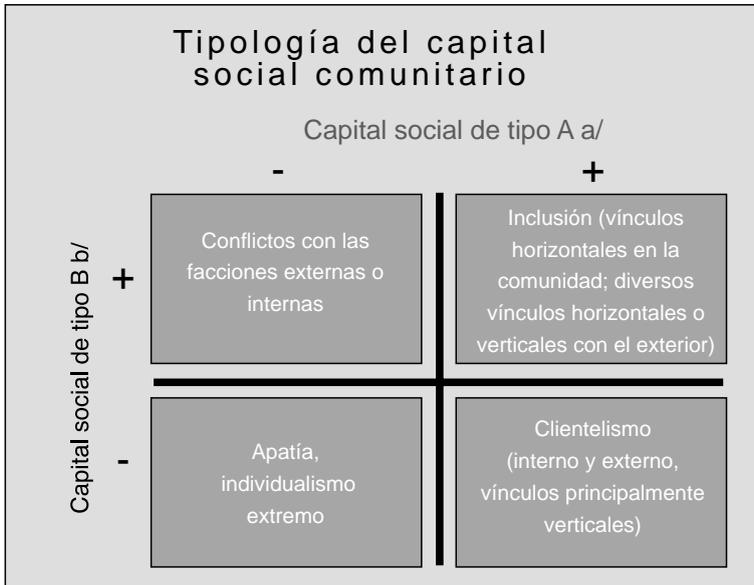
Así, Narayan (1999) sugiere que el desarrollo de vínculos débiles<sup>7</sup> (Granovetter, 1973) es importante para quebrar las desigualdades en materia de poder y acceso. Estas ideas de exclusión complementan las propuestas por Bourdieu (1986), quien sugiere que, en Francia, las familias de la elite y las familias de clase media con movilidad social ascendente aprovechan el capital económico y cultural familiar para otorgar vínculos estratégicos de clase (capital social) a sus hijos, excluyendo de esta manera a los niños cuyos padres carecen de los recursos e impulsos estratégicos necesarios para promover el ascenso de sus hijos en la escala social.

Narayan (1999) hace hincapié en la relación entre la gobernabilidad del Estado y el carácter global de la sociedad civil, independientemente de que los vínculos intersectoriales sean fuertes o débiles en el plano nacional. Lo que interesa en el presente trabajo es definir de qué manera el capital social intergrupos y el de intragrupo interactúan en el plano local, a fin de discernir el grado de acción colectiva que se produce en esas comunidades. Se ha empleado una tabla de cuádruple entrada sencilla con el objeto de poder predecir los niveles de acción colectiva (véase el gráfico XVIII.3). Puede argüirse que el capital social intergrupos y el de intragrupo pueden reforzarse mutuamente: cuando ambos son fuertes, el resultado es una acción comunitaria eficaz o una infraestructura social empresarial. Las características de las redes que fortalecen ese tipo de infraestructura (y contribuyen a generar capital social intergrupos) comprenden:

---

<sup>7</sup> Los vínculos débiles, por su carácter intersectorial, generalmente se usan para un solo fin y, en consecuencia, es probable que sean vínculos más instrumentales que los fuertes, que corresponden al capital social de desarrollo de redes en un grupo determinado.

Gráfico XVIII.3



Fuente: Elaboración propia.

a/ Capital social intergrupos.

b/ Capital social intragrupos.

- **Horizontalidad:** el aprendizaje lateral es esencial para las redes. Una comunidad aprende mejor cuando aprende de otra. En el transcurso del proceso de aprendizaje lateral se crea capital social, tanto en las comunidades como entre ellas.
- **Verticalidad:** es fundamental que las comunidades estén vinculadas a organizaciones y recursos regionales, provinciales y nacionales. Sin embargo, también es esencial que estos vínculos no se realicen por medio de una sola vía. Los funcionarios electivos y los miembros de las organizaciones deben participar en las reuniones regionales, provinciales y nacionales de modo que no se pueda decir: “Lo que pasa es que no lo permiten las reglas”. Es perfectamente posible que otros puntos de vista, válidos en el marco de las reglas vigentes, permitan descubrir otras alternativas.

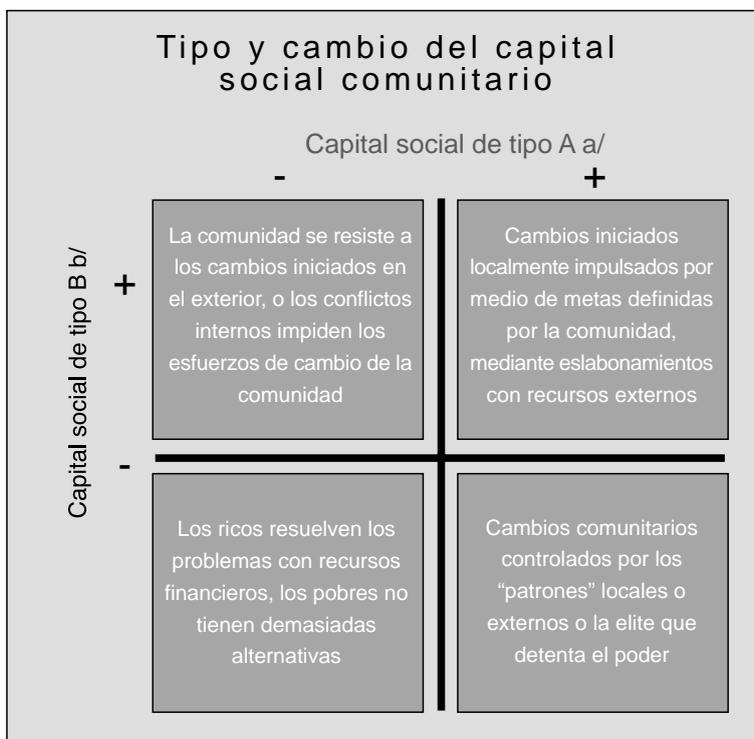
- **Flexibilidad:** formar parte de una red no debe ser un compromiso definitivo. La gente está dispuesta a participar cuando puede lograr algún cambio. La participación aumenta y el desgaste disminuye cuando se pide a la gente que participe en redes que tienen un período de vida finito. Se solicita a las personas que participen principalmente en las cosas en que realmente tienen interés, aunque es preciso tener cuidado de que la visión compartida sea más amplia. La flexibilidad significa que más personas tienen la posibilidad de convertirse en líderes.
- **Permeabilidad de los límites:** se amplía la comunidad de intereses y la comunidad territorial crece a medida que se forman asociaciones y mecanismos de colaboración. Por otra parte, cuando se necesita algo estrictamente local, los límites pueden estrecharse temporalmente. Es esencial contar con redes permeables y flexibles para asegurar la sostenibilidad de la comunidad.

Cuando el capital social intergrupos y el intragrupo son bajos, y no prevalece la infraestructura social empresarial, predomina un individualismo extremo que se refleja en la comunidad por la desorganización social. Cuando la apatía es la forma predominante en que los residentes se vinculan a su comunidad, la acción comunitaria es baja.

Cuando el capital social intergrupos es alto, pero el intragrupo es bajo, se produce el clientelismo y las relaciones creadas en la comunidad y con el exterior son predominantemente verticales. Cuando el capital social intragrupo es alto, pero el intergrupos es bajo, se producen conflictos. La comunidad puede organizarse contra lo externo o contra sí misma. En este último caso, se produce capital social intragrupo en determinados grupos homogéneos de la comunidad que están en conflicto entre sí.

Un componente fundamental de este análisis es el examen de la relación entre las dos dimensiones del capital social y el cambio en la comunidad (véase el gráfico XVIII.4).

Gráfico XVIII.4



Fuente: Elaboración propia.

a/ Capital social intergrupos.

b/ Capital social intragrupo.

## 10. Carencia de capital social

(creación de sinergias baja; desarrollo de redes bajo)

Las comunidades que carecen de capital social de creación de sinergias (intergrupos) y de desarrollo de redes (intragrupos) también carecen de capacidad de cambio. Las personas que las integran se consideran autosuficientes, o están totalmente a la deriva. Al no existir capital social, algunas personas pueden lograr reemplazarlo con el capital financiero. En

las comunidades sin capital financiero la carencia de capital social puede ser fatal, como lo demuestran cada vez más los estudios de salud (Galea, Karpati y Kennedy, 2002; Hyypä y Maki, 2001; Rose, 2000; Runyan y otros, 1998; Kawachi y otros, 1997).

Cuando no existe capital social, la tasa de delitos es elevada y la seguridad de las personas constituye un problema de envergadura. En muchos lugares de América Latina esto ha adquirido cada vez mayor gravedad, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

## **11. Conflictos con lo externo y fragmentación en lo interno**

(desarrollo de redes alto; creación de sinergias baja)

Cuando el desarrollo de redes (intragrupos) es elevado y la creación de sinergias (intergrupos) baja, las comunidades se resisten al cambio. Esto puede ocurrir de dos maneras: i) la comunidad se organiza en oposición a lo externo, en una suerte de solidaridad reactiva (Young, 1970); en estas comunidades los recién llegados son sospechosos; ii) otra alternativa es que los grupos homogéneos o segmentos de la comunidad tengan distintas opiniones sobre los tipos de cambios que pueden beneficiarla. Existe desconfianza entre los grupos y por lo tanto no están dispuestos a cooperar entre sí; el conflicto con lo externo se convierte en interno y en el atributo dominante en el plano comunitario. Aunque cada grupo de la comunidad geográfica pueda actuar colectivamente, es difícil organizar y llevar a cabo acciones comunitarias si predomina el conflicto interno.

## **12. Influencia externa a través de elites locales**

(creación de sinergias alta; desarrollo de redes bajo)

Cuando el capital social intergrupos es elevado pero el capital intragrupo bajo, se espera cierto grado de control desde fuera de la comunidad, ejercido a través de las elites de ésta o, en su forma más extrema, por los “patrones” locales. Esta situación no excluye la posibilidad de acción colectiva por parte de los residentes de la comunidad, pero es probable que beneficie más a los de afuera o a sus “mandantes” locales. Si bien este esquema de capital social también se construye sobre la base de normas de reciprocidad y confianza mutua (o al menos, de obligaciones mutuas), estas relaciones son verticales más que horizontales. El poder está concentrado ostensiblemente. Las relaciones tradicionales “patrón”-“cliente” (Portes y Sensenbrenner, 1993) son una forma de capital social frecuente en América Latina. Quienes están en la parte inferior de la escala jerárquica —y que

evidentemente se sienten obligados hacia los pocos que ocupan la parte superior— constituyen la mayoría de la población de estas comunidades. Como consecuencia, los que han recibido favores del “patrón” le deben absoluta lealtad en el momento de votar por cargos electivos, resistir a otras alternativas de comercialización o expulsar a quienes se oponen a la estructura de poder existente. Como consecuencia, se desalienta activamente la creación de redes horizontales, sobre todo si están fuera de la esfera de influencia del “patrón”, creando una situación de dependencia. Este tipo de capital social predomina en muchas comunidades endémicamente empobrecidas de América Latina, en las que ejerce su dominio un cacique que tiene alguna palanca en el ámbito externo.

### **13. Acción comunitaria participativa**

(tanto el capital social de desarrollo de redes como el de creación de sinergias son elevados)

El capital social horizontal o intragrupos supone formas igualitarias de reciprocidad, sin que ello implique, necesariamente, una estructura plana o de igualdad en materia de riqueza, educación o de dotes naturales. Los recursos o capitales comunitarios están definidos en sentido amplio. No sólo se espera que cada miembro de la comunidad dé algo de sí, logrando estatus y satisfacción al hacerlo, sino que cada uno recibe algo también. Se considera que cada integrante de la comunidad es capaz de compartir algo valioso con todos sus miembros, contribuyendo incluso a proyectos colectivos, como las asociaciones de padres, las fiestas comunitarias o los días de trabajo comunitario, tradicionales en muchas comunidades de los Andes. Se hacen cumplir normas de reciprocidad y, muchas veces, quienes no participan son condenados al ostracismo.

Estas comunidades también tienen diversos contactos con el ámbito externo, éste le proporciona la información necesaria que a menudo puede ser utilizada para generar recursos externos sin que se ejerza un control sobre la comunidad.

### **14. Coaliciones para las acciones de promoción**

En muchas comunidades tradicionales de América Latina, el capital social intragrupo es relativamente elevado, mientras que lo contrario ocurre con el capital social intergrupos. La creación de coaliciones para la promoción (*advocacy coalitions*), por medio de la investigación participativa, es una manera de aumentar ambos componentes del capital social. Este proceso se analiza empleando un marco de coaliciones para la promoción (*advocacy*

*coalition framework*). Tales coaliciones se forman en la sociedad civil, mediante eslabonamientos con diversas instituciones del Estado y empresas del mercado para tratar de producir ciertos cambios —o mantener el *statu quo*.

Sabatier y Jenkins-Smith (1993), quienes desarrollaron este marco, argumentan que las organizaciones, los organismos y las empresas constituyen alianzas o coaliciones destinadas a la promoción para abordar problemas concretos, con el objetivo de lograr condiciones futuras deseadas, que sean de interés del conjunto. De este modo, estos actores institucionales, públicos y privados comparten en varios niveles geográficos: i) ciertas creencias básicas que vinculan entre sí a determinadas condiciones futuras deseadas comunes (fines); ii) modelos causales mentales, es decir, medios implícitos o explícitos para alcanzar esas condiciones (medios); y iii) instrumentos de prueba, que permiten a los miembros de la coalición evaluar mutuamente los progresos realizados con respecto al logro de los objetivos. Al evaluar lo que desean hacer los aliados potenciales (su misión explícita e implícita) y cómo lo van a lograr (los medios que consideran viables y eficaces), los grupos locales pueden tratar de establecer alianzas adecuadas durante períodos de tiempo variables —coaliciones para la promoción—, a fin de trabajar en pos de las condiciones futuras deseadas, teniendo en cuenta los riesgos y oportunidades concretos.

Se deduce, entonces, que las coaliciones para la promoción eficaces tienen objetivos comunes y modelos causales mentales,<sup>8</sup> pero asimismo son suficientemente diversas en cuanto a sus contactos y eslabonamientos externos como para poder reunir una variedad de recursos e información o conocimientos. En otras palabras, las coaliciones para la promoción más eficaces son las que poseen tanto capital social intergrupos como capital social intragrupo.

En el marco de las coaliciones para la promoción, la formulación de políticas no es unilineal, sino cuestionada por distintos sectores de diferentes niveles y objeto de maniobras por parte de éstos (Münch y otros, 2000). La formulación de políticas tampoco puede restringirse a una serie de pasos preestablecidos que deben adoptar los encargados de las decisiones, y que si se ejecutan en forma apropiada llevarían casi automáticamente a la adopción de decisiones óptimas. Este elemento excesivamente racionalista muchas veces permea los modelos de adopción de decisiones que aplican un enfoque más bien técnico que político.

---

<sup>8</sup> Un modelo causal mental se basa en una visión determinada del mundo o una forma de discurso que conduce a un tipo especial de solución y no a otras. Define explícita e implícitamente la relación entre los fines y los medios.

El marco de las coaliciones para la promoción se centra explícitamente en los actores institucionales y las coaliciones que se crean entre estos actores o partes interesadas. La metodología imita al proceso de formulación de políticas o de adopción de decisiones, identificando las coaliciones existentes interesadas en un tema específico (y las coaliciones potenciales o incipientes), y reúne a sus miembros en un lugar determinado, ya sea con el objeto de recopilar datos —si se trata estrictamente de un proyecto de investigación— o cohesionar y fortalecer estas coaliciones —si el proyecto tiene un carácter más aplicado.

En el enfoque utilizado en este estudio con respecto a las coaliciones para la promoción, se tomó como punto de partida un problema local y los grupos básicos que se forman para abordarlo. Con éstos se identifican los actores institucionales potenciales en distintos niveles. En este proceso, los investigadores y las organizaciones de base identifican conjuntamente las políticas de varios actores del Estado, el mercado y la sociedad civil, que puedan modificarse o aprovecharse adecuadamente mediante la creación de capital social intergrupos. Y como la formulación y ejecución de políticas es un proceso dialéctico y dinámico, se monitorean los cambios que puedan sufrir estas coaliciones en función del tiempo.

## **15. Ejemplos concretos de coaliciones para la promoción en Ecuador**

En la sección siguiente se ilustra el enfoque de las coaliciones para la promoción, a fin de analizar el capital social intergrupos mediante ejemplos concretos. En el norte de Ecuador, se examinaron las coaliciones para la promoción interesadas en los problemas siguientes: i) la gobernabilidad de la Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas, lindera con el cantón Cotacachi; y ii) la explotación de mineral de cobre a cielo abierto en la región semitropical de Cotacachi, denominada Intag.<sup>9</sup> En ambos ejemplos, se trata una cuestión en la que las condiciones futuras deseadas podían (y quizás todavía puedan) conciliarse mediante una solución de compromiso (la reserva), pero los intereses inmediatos diferían. En el caso de la controversia minera de Intag, encontrar una solución de compromiso es difícil porque las condiciones futuras deseadas de algunos actores fundamentales son muy divergentes y las defienden tenazmente. Además, los vínculos en las distintas coaliciones son muy fuertes, lo que impide lograr un acuerdo. Además, los probables efectos sociales, económicos y ecológicos del tipo de proyecto que está

---

<sup>9</sup> Intag está ubicada en la vertiente occidental de los Andes, hacia el Océano Pacífico.

proponiendo el Gobierno de Ecuador serían de gran magnitud. Por éste y otros motivos, no es fácil imaginar una solución que satisfaga a todos. Se examina el capital social intergrupos de las coaliciones enfrentadas en función de su participación en organizaciones del mercado, el Estado y la sociedad civil, y la forma en que se utilizan los vínculos con distintos niveles. En otras palabras, las coaliciones integradas por el mercado, el Estado y la sociedad civil, y que abarcan entidades de todos los niveles —local, regional, nacional e internacional—, tienen un capital social intergrupos considerable. Este capital social puede, a su vez, compensar el hecho de que el poder de negociación inicial sea bajo.

## 16. Contexto

Aunque el sector andino (montañoso) de Cotacachi ocupa sólo un 20% del cantón, alberga a más del 60% de la población. Las zonas montañosas son el hogar ancestral de la población indígena del cantón. Asimismo, ahí están ubicadas las haciendas tradicionales. En Cotacachi no hubo reforma agraria, pero las disputas tienen que ver más con la escasa disponibilidad de agua que con la tierra en sí misma. Como las parcelas son pequeñas, los campesinos indígenas practican la “migración circular”, es decir, los jóvenes y jefes de hogar varones van a trabajar a otras zonas de Ecuador, pero vuelven al hogar durante las vacaciones (Flora, G., 1998). En general, las mujeres se ocupan de trabajar las pequeñas parcelas de tierra. La economía de esta microrregión montañosa se basa en tres actividades principales: la agricultura, las artesanías (especialmente los productos de cuero) y el turismo. En la última década, las empresas agroindustriales especializadas en las exportaciones no tradicionales (flores, espárragos y frutas) se han convertido en importantes fuentes de empleo local.

Las actividades turísticas y hoteleras surgieron en los años setenta. La Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas se creó en 1968 y comprende el cerro Cotacachi y la laguna de Cuicocha —formada en un cráter—, un punto turístico importante. La ciudad de Cotacachi dista sólo unas pocas millas de la carretera panamericana y su cercanía al famoso mercado de Otavalo sin duda aumenta la afluencia del turismo.

En Cotacachi existe una intrincada red organizativa (capital social intergrupos), especialmente en el sector rural de la zona andina. La comuna es la forma organizativa tradicional de la población indígena de las zonas montañosas. La población rural de la zona semitropical, constituida principalmente por mestizos, también está organizada en cooperativas, asociaciones agrícolas y ganaderas y en una organización de defensa del medio ambiente que ha encabezado la oposición a la minería.

La organización campesina más importante de la zona montañosa es la Unión de Organizaciones Indígenas Campesinas de Cotacachi (UNORCAC), una organización de segundo nivel que reúne a unas 43 comunidades rurales de la zona andina. Desde la fundación de la Unión en 1978, ésta se ha concentrado en temas culturales y políticos. Ha impulsado un movimiento importante de educación bilingüe y, en todos estos años, ha ejercido presiones políticas sobre los servicios del Estado de las zonas rurales montañosas. También ha tenido bastante éxito en el desarrollo de vínculos con el exterior (capital social intergrupos) y ha logrado obtener donaciones de fundaciones nacionales e internacionales y de organizaciones no gubernamentales (Báez y otros, 1999, pp. 64 y 65).

## **17. Metodología**

Para determinar las condiciones futuras deseadas colectivamente y expresadas en forma pública y los modelos mentales causales que puedan servir de base al capital social intergrupos, se analizaron los documentos elaborados por cada una de las organizaciones que desempeñaban un papel fundamental con respecto a los temas elegidos. Luego se entrevistó a los dirigentes más importantes de las organizaciones, a fin de comprender cómo se había desarrollado el conflicto, el papel de esas organizaciones y de otras en ese proceso y obtener los nombres de otros actores institucionales. Las entrevistas se realizaron en cascada, a medida que se identificaban las organizaciones pertinentes, comenzando con entrevistas con las organizaciones básicas de cada coalición probable. A continuación, se realizaba un trazado de las condiciones futuras deseadas y de los modelos mentales causales, empleando tanto los documentos como las entrevistas. Estas últimas proporcionaban la información básica necesaria para formar grupos de discusión, constituidos por organizaciones locales que son coaliciones para la promoción o tienen posibilidades de serlo. Las evaluaciones con respecto a las condiciones futuras deseadas y la composición de las coaliciones para la promoción se cotejaron con las interpretaciones de los actores relevantes en los grupos de discusión. A medida que avanzaban las conversaciones, las coaliciones se iban modificando en función de las nuevas alternativas que pudieran surgir.

## **18. Las coaliciones para la promoción en Perú**

En Perú se aprovechó la labor participativa de una ONG denominada Grupo Yanapi, que colaboraba en el estudio. En las zonas montañosas que rodean al fértil valle de Mantaro, trabajaron con organizaciones comunitarias que perduran desde el período incaico, para determinar las condiciones

futuras deseadas y las diversas formas de lograrlas. Los residentes viven en pequeñas comunidades, realizando labores agrícolas en parcelas individuales y comunales, y a distinta altitud, con el objeto de producir diferentes cultivos (papas y otros cultivos de raíces comestibles y maíz), reducir los riesgos y pastorear ganado (vacunos, ovinos, llamas y alpacas).

Las principales preocupaciones de la comunidad de Quilcas eran la pérdida de tierras y la calidad y cantidad del agua. Si bien había logrado resolver los problemas de límites con las comunidades vecinas, que por mucho tiempo habían sido motivo de disputa, descubrieron que, en las zonas más altas, la explotación de minerales no metálicos estaba reduciendo las tierras necesarias para el pastoreo. En la búsqueda de instituciones que compartieran su interés en la agricultura sostenible y la ordenación de los recursos naturales por parte de las comunidades locales, descubrieron la oficina del procurador general, que les podía ayudar a comprender las leyes de tierras vigentes —que, de hecho, establecían que la minería era ilegal— y hacerlas cumplir.

Comenzaron por citar a una reunión con los propietarios mineros en Lima, lo que les significó un viaje en ómnibus de ocho horas. Los propietarios de las minas no concurrieron. En Quilcas aprovecharon el capital social intergrupos recién adquirido con el procurador general, quien exigió a los propietarios mineros que se reunieran con ellos. En la reunión se debatió el tema, tratando de lograr un acuerdo sobre la destrucción de las tierras necesarias para la comunidad, las indemnizaciones correspondientes y la interrupción de las actividades mineras. No se logró ningún acuerdo. Continuando con el proceso de identificar y analizar a los aliados potenciales, descubrieron una coalición en proceso de crecimiento de comunidades peruanas que se oponían a la degradación de la tierra y el agua mediante la minería, así como al Comité de Oxford para Aliviar el Hambre (Oxfam), una organización no gubernamental internacional que compartía sus objetivos de ordenación de los recursos naturales controlados por la comunidad. Trabajando con estos dos nuevos aliados, han logrado que se interrumpan las actividades mineras y abordar los problemas de sobrepastoreo gracias al alto nivel de capital social intergrupos logrado.

## **19. Efectos de la creación de capital social intergrupos por medio de las coaliciones para la promoción**

En ambos casos, comunidades locales con un capital social intergrupos elevado (en el caso de Quilcas) y un capital social intragrupo moderado, se enfrentaron con actores externos que se proponían extraer recursos minerales. En los dos casos, existía el riesgo de graves transformaciones de la tierra y, en Quilcas, esto ya había ocurrido hasta cierto punto. Las actividades

participativas de investigación de Quilcas alentaron la creación de alianzas entre actores con metas compartidas para el futuro y estrategias comunes para lograrlas, mientras que el diseño de investigación más formal de Ecuador permitió a los investigadores —Fundación Heifer, Ecuador y la Universidad del Estado de Iowa— lograr un panorama amplio de las coaliciones y de su evolución. Los resultados fueron presentados a las comunidades de Cotacachi e Intag y, si bien el elevado capital social intragrupo en el grupo central de oposición a la actividad minera contribuyó inicialmente a reunir una amplia gama de aliados para resistir esta actividad, finalmente quedó reducido a un pequeño grupo aislado, sin capacidad para presentar alternativas válidas.

Las coaliciones para la promoción se desmoronaron porque prestaron excesiva atención al capital social intragrupo y no lograron mantener un capital social intergrupos con los diversos grupos que compartían algunas de las condiciones futuras deseadas, ni tampoco concertar acuerdos sobre, al menos, algunos medios para lograrlas (modelos mentales causales). En estos casos, los que están en el núcleo desconfían de todos aquellos que no comparten la totalidad de las condiciones futuras deseadas y la metodología para lograrlas. Apoyadas por ONG defensoras del medio ambiente, las coaliciones han dejado de lado la negociación y regresado al uso de tácticas menos eficaces para formular demandas, con menos aliados que las apoyen. Así, la destrucción de las coaliciones para la promoción puede deberse tanto a las fuerzas internas como a las externas, aun cuando tengan éxito en modificar las políticas nacionales e internacionales.

En Perú, la creación de capital social intergrupos fue parte del proceso de investigación en cuyo marco los miembros de la comunidad local se entrevistaron con aliados y oponentes potenciales. Su falta de poder les había impedido, sin que se dieran cuenta de ello, ganar aliados, pues se habían acercado a las autoridades ya sea como mendigos (“somos tan pobres que nos deben ayudar”) o mediante amenazas (“exigimos que modifiquen su actitud”). El nuevo enfoque les permitió determinar qué condiciones de futuro deseadas y qué modelos mentales causales tenían en común. Sin embargo, esto sólo fue posible gracias al trabajo previo de creación de capital social intragrupo, por medio del cual formularon sus propios modelos mentales causales y condiciones de futuro deseadas. De este modo, este capital social pasó de circunstancial a intencional, lo que les sirvió de base para desarrollar capital social intergrupos. De esta manera, pudieron acercarse a los aliados potenciales en calidad de asociados, aprovechando la capacidad de la comunidad de contribuir a lograr las condiciones de futuro compartidas mediante sus recursos de organización colectiva. A diferencia de lo ocurrido en Ecuador, poder valorar la fortaleza de los vínculos “débiles” les permitió formar coaliciones con instituciones que compartían algunas de sus condiciones de futuro deseadas y modelos mentales causales.

El marco de las coaliciones para la promoción ayuda a las comunidades excluidas a describir, analizar y desarrollar capital social intergrupos. Sin embargo, a menos que estas comunidades hayan podido conformar un capital social de desarrollo de redes, por medio del descubrimiento colectivo de sus propios modelos mentales causales y sus propias condiciones de futuro deseadas, el capital social intergrupos en sí mismo sólo adquiere caracteres de oposición. Cuando las condiciones de futuro no se formulan con un sentido amplio, es muy fácil que, en lugar de determinar cómo alcanzar las metas deseadas, se trate de controlar los medios para lograrlo. El repliegue desde los intereses compartidos a las posiciones estrechas reduce el tamaño y la fuerza de las coaliciones para la promoción y atención que se le presta a los procesos y relaciones, disminuyendo tanto el capital social intragrupo como el de intergrupos.

## Bibliografía

- Báez, Sara y otros (1999), "Cotacachi: capitales comunitarios y propuestas de desarrollo local", Terranueva, Quito, Instituto de estudios ecuatorianos, Ayuda popular noruega, Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
- Banco Mundial (2000), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*, Nueva York, Oxford University Press.
- Bourdieu, Pierre (1986), "The forms of capital", *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, John G. Richardson (comp.), Nueva York, Greenwood Press.
- Coleman, James C. (1988), "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, N° 94.
- Durkheim, Emile (1947), *The Division of Labor in Society*, Glencoe, Illinois, Free Press.
- Flora, Cornelia y otros (1999), "Measuring Community Success and Sustainability: An Interactive Workbook", agosto ([http://www.ncrcrd.iastate.edu/Community\\_Success/about.html](http://www.ncrcrd.iastate.edu/Community_Success/about.html)).
- Flora, Gabriela (1998), "Circular Migration and Community Attachment in the Highland Indigenous Communities of Cotacachi, Ecuador", tesis, Athens, Universidad de Georgia.
- Freudenburg, William R. (1986), "The density of acquaintanceship: an overlooked variable in community research?", *American Journal of Sociology*, N° 92.
- Gacitúa, Estanislao y Carlos Sojo (comps.) (2001), *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Galea, S., A. Karpati y B. Kennedy (2002), "Social capital and violence in the United States, 1974-1993", *Social Science and Medicine*, vol. 55, N° 8.
- Granovetter, Mark S. (1973), "The strength of weak ties", *American Journal of Sociology*, vol. 78, N° 6.
- Hyypä, M.T. y J. Maki (2001), "Individual-level relationships between social capital and self-rated health in a bilingual community", *Preventive Medicine*, vol. 32, N° 2.
- Kawachi, Ichiro y otros (1997), "Social capital, income inequality, and mortality", *American Journal of Public Health*, vol. 87, N° 9.
- McMichael, Philip (1996), "Globalization: myths and realities", *Rural Sociology*, vol. 61, N° 1.
- Münch, Richard y otros (2000), *Democracy at Work: A Comparative Sociology of Environmental Regulation in the United Kingdom, France, Germany, and the United States*, Westport, Connecticut, Greenwood Publishing Group.
- Narayan, Deepa (1999), *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- 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.
- Putnam, Robert D. (1993), "The prosperous community: social capital and public life", *The American Prospect*, N° 13.
- Raynolds, Laura y otros (1993), "The New Internationalization of Agriculture: A Reformulation", *World Development*, vol. 21, N° 7.
- Rose, R. (2000), "How much does social capital add to individual health? A survey study of Russians", *Social Science and Medicine*, vol. 51, N° 9.

- Runyan, D.K. y otros (1998), "Children who prosper in unfavorable environments: the relationship to social capital", *Pediatrics*, vol. 101, N° 1.
- Sabatier, P.A. y H.C. Jenkins-Smith (comps.) (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Tönnies, Ferdinand (1957), *Community and Society (Gemeinschaft und Gessellschaft)*, East Lansing, Michigan, Michigan State University Press.
- UNRISD (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social) (2000), "Visible Hands: Taking Responsibility for Social Development" Informe de UNRISD, Ginebra, Suiza.
- Young, Frank W. (1970), "Reactive subsystems", *American Sociological Review*, N° 35.