

Capítulo VIII

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Fomento de la acumulación de capital social comunitario

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. Intervenir el sistema sociopolítico microrregional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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