
políticas sociales

C

apital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile

Francisca Miranda

Evelyn Monzó



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, mayo de 2003

Este documento fue preparado por la socióloga Evelyn Monzó y la antropóloga social Francisca Miranda. Los artículos que se incluyen corresponden a un estudio comparativo sobre capital social y políticas públicas que se realizó en localidades campesinas de la IV y VI regiones de Chile. La investigación se hizo en el marco de dos proyectos: i) “Análisis del aporte del capital social campesino a la superación de la pobreza rural” (convenio Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y ii) “El capital social campesino y el desarrollo rural en Chile y Guatemala. Pobreza rural, redes personales y organizaciones comunitarias en la descentralización de programas públicos” (financiado por la Fundación Ford).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autoras y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1896-P

ISBN: 92-1-322167-3

ISSN impreso: 1564-4162

ISSN electrónico: 1680-8983

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2003. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.03.II.G.53

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Resumen	5
Presentación	7
I. Marco conceptual	9
A. Los componentes del capital social: confianza, reciprocidad y cooperación	9
B. Seis expresiones del capital social.....	11
C. Hacia la politización del análisis del capital social	12
D. Estrategias individuales y colectivas en la interrelación (interfaz) agentes estatales- comunidad campesina	13
II. El impacto de los programas públicos contra la pobreza en los recursos socioculturales de tres comunidades campesinas en Chile	15
A. El aporte del capital social para la superación de la pobreza rural	15
B. Presentación de las localidades campesinas en estudio.....	16
III. Dos estudios de caso: Cerro Blanco y Ajial de Quiles,IV Región de Chile	19
A. Capital social comunitario en Cerro Blanco y Ajial de Quiles	20
B. La intervención estatal en las localidades estudiadas: el impacto de los agentes del Estado en la dinámica social comunitaria.....	23
C. Conclusiones	40
IV. Tercer caso en estudio: La Cruz, VI Región de Chile	43
A. Capital social comunitario en La Cruz	44
B. La intervención estatal en la localidad estudiada: el impacto de los agentes del Estado en la dinámica social comunitaria	51
C. Conclusiones	62

V. Conclusiones generales	67
A. La interfaz en Cerro Blanco, Ajial de Quiles y La Cruz: fortalezas y debilidades de la intervención estatal.....	67
B. La incidencia de variables contextuales en la relación agente estatal – comunidades campesinas en Chile.....	68
C. Implicancias para la formulación de políticas y la promoción del capital social en los programas de superación de la pobreza rural	69
Anexo	71
Siglas utilizadas en este documento.....	73
Bibliografía	75
Serie Políticas sociales: números publicados	77

Índice de cuadros

Cuadro 1	Tipos de capital social identificados en Cerro Blanco y Ajial de Quiles	21
Cuadro 2	Programas y proyectos implementados en la localidad de Cerro Blanco.....	24
Cuadro 3	Programas y proyectos implementados en la localidad de Ajial de Quiles.....	25
Cuadro 4	Factores que contribuyeron a los problemas de la intervención en Ajial de Quiles.....	35
Cuadro 5	Factores que contribuyeron a los problemas de la intervención en Cerro Blanco	40
Cuadro 6	Registro de precursores identificados en La Cruz.....	45
Cuadro 7	Tipos de capital social detectados en La Cruz	47
Cuadro 8	Trayectoria organizacional de la junta de vecinos de La Cruz.....	50
Cuadro 9	Programas y proyectos implementados en la localidad de La Cruz.....	52
Cuadro 10	Factores que contribuyeron a los problemas de la intervención en La Cruz.....	60

Índice de gráficos

Gráfico 1	Propuesta de factores que contribuyen a la sustentabilidad de proyectos para el desarrollo campesino	62
-----------	--	----

Resumen

En este documento se presentan tres de cinco casos de un estudio comparativo sobre capital social y políticas públicas realizado en localidades campesinas de la IV (Cerro Blanco y Ajjal de Quiles), VI (La Cruz) y IX¹ regiones de Chile, desde octubre de 1999 hasta marzo de 2002.

La investigación se inició con el proyecto “Análisis del aporte del capital social campesino a la superación de la pobreza rural”, desarrollado desde noviembre de 1999 hasta enero del año 2001, de acuerdo a un convenio CEPAL-INDAP-IICA. Sus objetivos apuntaron a establecer la relación entre los tipos de capital social detectados en cada localidad y los programas de superación de la pobreza rural.

Una segunda fase permitió profundizar en el análisis de las dinámicas entre Estado y comunidad campesina a partir de otro proyecto, “El capital social campesino y el desarrollo rural en Chile y Guatemala. Pobreza rural, redes personales y organizaciones comunitarias en la descentralización de programas públicos”, que se desarrolló desde abril de 2001 hasta marzo de 2002, con el apoyo de la Fundación Ford². En esta etapa se reunieron nuevos antecedentes sobre las localidades, focalizados en experiencias de emprendimiento colectivo, principalmente organizaciones productivas creadas en el marco de proyectos de desarrollo. Con el propósito de fortalecer el enfoque metodológico cualitativo, se utilizaron procedimientos de la “teoría aterrizada y fundamentada” (Grounded Theory).

¹ Los casos de la IX Región se encuentran disponibles en la serie Políticas sociales N°. 63, elaborada por John Durston y Daniel Duhart.

² A través de Grant No. 980-0350-3.

Respecto a los casos de las localidades de Cerro Blanco y Ajial de Quiles, en la IV Región, y de La Cruz, en la VI Región, primero se analiza la dinámica de las relaciones sociales intra y extracomunitarias, a fin de evidenciar las formas de capital social existentes, y luego se pretende ilustrar distintas formas de reciprocidad y tipos de vínculo establecidos con las agencias estatales de desarrollo y se contrastan experiencias de impacto positivo o negativo en cada una de ellas.

Presentación

El capital social puede ser definido como un activo de cooperación, confianza y reciprocidad, que reside en las relaciones sociales y facilita el acceso a recursos escasos a través de redes personales y emprendimientos colectivos.

Aplicado al ámbito de la superación de la pobreza, el principal aporte de capital social radica en que permite rescatar la incidencia de variables socioculturales en los procesos de desarrollo y enfatizar que ciertas normas, valores y prácticas que forman parte del patrimonio comunitario local pueden contribuir a la sustentabilidad de la intervención estatal.

Ahora bien, la mayor o menor incidencia del capital social en el éxito o fracaso de los programas de superación de la pobreza es todavía un tema controversial, sobre el cual se requieren estudios empíricos que permitan poner a prueba los alcances teóricos y prácticos de este concepto.

Para superar las definiciones de capital social basadas en una mirada superficial y despolitizada de las relaciones sociales, resulta necesario analizar cómo sus dinámicas, en diferentes casos, pueden tener efectos favorables o desfavorables para el desarrollo.

Los objetivos de esta investigación se enmarcan en tal propósito. Se analiza la interrelación entre los principales actores institucionales del Estado y de tres localidades campesinas - Ajjal de Quiles, Cerro Blanco y La Cruz - para determinar el patrón de relación existente entre éstas y los agentes estatales de desarrollo. Mediante la metodología y las técnicas cualitativas empleadas se intentó localizar los puntos críticos de ese patrón y evaluar su impacto positivo o negativo en el fortalecimiento o debilitamiento del tejido social de las localidades estudiadas.

Los supuestos que guiaron la investigación fueron los siguientes:

- El capital social es un acervo que poseen los individuos en sus redes y relaciones, y también un recurso de grupos y comunidades, bajo la forma de instituciones formales e informales. Esto significa que el capital social está presente, en diversos grados y formas, en las instituciones del Estado, el mercado y la sociedad civil.
- Las dinámicas de intercambio existentes entre los agentes estatales y la comunidad campesina delinean un patrón cultural de interrelación, que involucra estrategias individuales y colectivas de posicionamiento social, distintos tipos de comunicación y participación, formas de lenguaje y códigos de reciprocidad compartidos, entre otros que van desde la sinergia a la exclusión.
- El capital social campesino (individual, grupal y colectivo) se determina no sólo por las dinámicas internas (sociales, culturales, políticas, históricas, entre otras) de las localidades, sino también por sus formas externas, es decir, los distintos tipos de asociatividad, eslabonamiento o enlaces con el Estado. Éstas pueden ordenarse en un continuo conceptual que va desde el clientelismo autoritario hasta la sinergia Estado-sociedad (Evans 1996), lo que llevará a resultados muy distintos en cada intervención.

De acuerdo con los casos analizados, se puede constatar que los distintos tipos de relación entre agentes estatales y comunidades campesinas tendrán impacto en una determinada distribución del capital social al interior de éstas. Esa distribución está dada por la manera cómo los agentes que intervienen en la interfaz, combinan las estrategias individuales y colectivas de acumulación de capital social, y por variables contextuales que pueden reforzarlas o limitarlas.

Las experiencias presentadas permiten suponer que la superación de la pobreza a través de la promoción del capital social tiene que ver con una mayor comprensión y corrección de las formas de articulación entre el Estado y la comunidad, más que con el solo hecho de detectar o evaluar el capital social de los grupos de pobres. En las comunidades campesinas estudiadas existen varios tipos de capital social de larga tradición que, en la medida que logren eslabonarse más o menos 'saludablemente' con las prácticas y modelos de intervención estatal, se verán potenciados o debilitados.

I. Marco conceptual

A. Los componentes del capital social: confianza, reciprocidad y cooperación

Los temas relativos al capital social han sido tratados desde los inicios de las ciencias sociales, si bien como concepto se integra sólo recientemente al debate del desarrollo.

En la intención por comprender el vínculo social, algunos autores clásicos de la teoría sociológica elaboraron modelos de comportamiento resaltando la centralidad de la confianza, la reciprocidad y la cooperación, para la explicación de aquello que sustenta el orden social. Asimismo, en el campo de la Antropología, este término refiere a temas clásicos, asociados a procesos de integración cultural. En ambas disciplinas encontramos estudios que hacen alusión a la interacción individuo-sociedad, bajo un componente normativo y valórico que orienta las relaciones sociales hasta desarrollar formas de solidaridad, tipos de intercambios o de reciprocidad, que aseguran la reproducción de la sociedad y los grupos.

La novedad del capital social es que pone énfasis en la aplicabilidad de estas temáticas para el desarrollo, bajo el supuesto de que potenciando estos elementos es posible incrementar la participación de los actores sociales en la resolución de los problemas que les afectan.

La confianza puede ser entendida como una actitud que permite la cesión voluntaria del control de recursos. Se refiere igualmente a un aprendizaje social que se desarrolla a partir de experiencias positivas de reciprocidad y está basada en expectativas mutuas de comportamiento. Se expresa en conductas reiteradas y reforzadas que comunican esa confianza en discursos y en acciones de entrega del control sobre bienes

(Durston, 2001a). El grado de confianza existente entre individuos o grupos tiene un fundamento histórico que se hace visible en la memoria social y colectiva. Así lo demuestran los datos expuestos en el Informe de desarrollo humano del PNUD, donde se comprueba que las personas que tienen experiencia de participación sostenida en cualquier tipo de organización, tienen mayor confianza social que aquellas que nunca han participado (Guell, P. y Márquez, R., 2001)

La reciprocidad surge de la necesidad de mantener un equilibrio entre lo que damos y lo que recibimos. Como objeto de análisis, ha sido abordada por diversos científicos sociales, pero de manera general podemos definirla como un tipo de obligación social que emerge en el intercambio entre dos o más individuos o grupos. Este término da cuenta de un intercambio de tipo *relacional y no terminal*, a diferencia de un intercambio mercantil, que es *terminal y no relacional*. (Bahamondes, 2001)

Por último, la cooperación puede ser entendida como una acción colectiva orientada al logro de objetivos comunes. Como la confianza, la cooperación también está sometida a pruebas que la fomentan o la debilitan, o bien puede emerger como una consecuencia no planificada de la co-evolución de estrategias de múltiples agentes ("*complexity*"; Cowan et al 1994; Axelrod 1997, citados por Durston, 2001b). Otra manera de definir la cooperación corresponde a "la manifestación práctica de arreglos recíprocos para llevar adelante una acción que requiere del concurso organizado de individuos". (Bahamondes, 2001, pp. 45)

Muchos autores han definido el capital social con un sesgo funcionalista, como si la confianza, la reciprocidad y la cooperación fueran condiciones exclusivas para la emergencia de agrupaciones "saludables". Estos argumentos se basan en los supuestos efectos positivos del capital social: opera como control social, desarrolla la cooperación coordinada en tareas que exceden las capacidades de una red, facilita la resolución de conflictos, permite movilizar y gestionar recursos comunitarios, contribuye a la legitimación de líderes y ejecutivos, propicia ámbitos y estructuras de trabajo en equipo. En la misma línea se estiman como beneficios de las instituciones provistas de capital social comunitario la prevención y sanción del "free riding"³ y la producción de bienes públicos.

Sin embargo, las críticas al discurso fundacional del capital social apuntan a la vaguedad y confusión con que ha sido tratado este término, calificando como tautología la explicación del capital social, simultáneamente, como causa y efecto. Es cierto que cualquier forma de asociatividad que pretenda alcanzar sus objetivos necesita de la presencia de los componentes del capital social, pero también requiere de otros adicionales que faciliten este aprendizaje. En ausencia de un conjunto de condiciones auspiciosas, el capital social es insuficiente para producir tales beneficios, ya que el ambiente macroeconómico y político más amplio es parte de un escenario que otorga condiciones favorables para que las personas desarrollen capacidades y pongan en marcha los activos del capital social (Durston, 2000).⁴

Por lo tanto, los efectos del capital social constituyen sólo *posibles* externalidades, ya que éste no garantiza ni deriva, necesariamente, en la presencia de aquellos beneficios. De hecho, los altos niveles de capital social colectivo también pueden excluir y marginar, puesto que la pertenencia a un grupo social en algunos casos excluye a los "otros" del acceso a ciertos recursos (Portes, 1998). Esto significa que puede ser utilizado por un individuo o grupo de manera estratégica para acumular nuevos recursos u otras especies de capital, a costa de marginar y excluir a otros individuos o grupos que tengan objetivos y necesidades similares.

³ "Polizones", individuos que quieren beneficiarse del capital social sin aportar esfuerzo o recursos propios a su fortalecimiento.

⁴ Parte del debate en torno al capital social está centrado en las implicancias del uso de un concepto económico –capital– para explicar fenómenos de larga tradición en las ciencias sociales. Las críticas hacia este concepto advierten que el hecho de relevar los aspectos positivos del capital social –sus beneficios– supone elegir un acercamiento normativo, y no descriptivo–analítico, para la comprensión de los fenómenos sociales. Véase Bahamondes, M. (2001).

La complejidad de este concepto también radica en sus debilidades metodológicas, ya que aún existen discrepancias en torno a indicadores claros para detectar, evaluar y fortalecer el capital social. Las investigaciones que se realizan actualmente en torno a este concepto se sitúan en el plano de la construcción de conocimiento, puesto que la misma categoría de capital social está en desarrollo.⁵

A pesar de lo anterior, el capital social es una herramienta útil para comprender los procesos de desarrollo desde una perspectiva holística en la que se integran variables económicas, socioculturales, políticas, etc. Su aporte está en que permite abrir un puente de comunicación entre las disciplinas económicas y sociales, en un campo de lenguaje común, que resalta el rol de la cultura en los procesos económicos.

En el ámbito de las políticas públicas, una verdadera incorporación del concepto de capital social supone superar su presencia en el nivel discursivo e implementar reformas institucionales que redunden en un contexto más democratizante para potenciar su expresión. Esto significa que se requiere de voluntad política para estimular cambios en los vínculos de los distintos agentes del Estado con las bases ciudadanas.

B. Seis expresiones del capital social

Las definiciones dadas al capital social pueden distinguirse entre aquellas que se centran en aspectos culturales -valóricos- y aquellas que lo sitúan en las estructuras sociales, es decir, en el ámbito conductual, relacional u organizacional, resaltando sus manifestaciones en diferentes niveles de agregación social (micro, meso, macro). Se distingue entre redes egocentradas (correspondiente a una versión instrumental del capital social en la que predomina la orientación racional de los actores, quienes utilizan sus contactos sociales para tener acceso a recursos escasos) y redes asociativas (proporcionando beneficios a nivel de grupos, ampliando su radio de acción hasta el nivel societal) (Espinoza, 2001). En esta misma línea, se plantean dos dimensiones para el capital social: como una capacidad específica de movilización de recursos; y referido a una cierta disponibilidad de redes sociales, que pueden ser tanto horizontales como verticales (Atria, R. 2003)

Esta variedad de conceptualizaciones revela que no es posible identificar los tipos de capital social de forma muy “pura” o aisladamente. Pueden coexistir en distintos niveles e incluso interactuar en forma antagónica. En esta investigación se utiliza una tipología de capital social que lo distingue en sus niveles individual, grupal, comunitario y externo (Durston, 2000).

Los precursores del capital social (Durston, 2000) son justamente su materia prima: condiciones aptas para la formación de una matriz valórica que facilita la emergencia y permanencia de las formas de capital social. En la literatura existente se enuncian como precursores la religiosidad, el parentesco, la memoria social, la identidad (incluida etnicidad), la vecindad, los principios de reciprocidad horizontal y vertical, la amistad y los satisfactores socioemocionales⁶ (pertenencia, afecto, honra, prestigio, autoestima, altruismo). Son sólo precursores del capital social ya que su mera presencia no asegurará la movilización de recursos a través de las relaciones existentes entre individuos y grupos. Son factores *potenciales*, es decir, contribuyen a generar

⁵ Es posible ordenar el debate sobre capital social entre quienes discuten su status científico, es decir, entre quienes consideran el capital social como una teoría, o incluso un paradigma emergente; y entre quienes lo consideran una herramienta útil para la superación de la pobreza, es decir, para el diseño de políticas sociales e implementación de los programas antipobreza. Toda la discusión conceptual y metodológica en torno a este término ha estado determinada por la posición que ha ocupado cada participante del debate. En este sentido, se sugiere abogar más por las mediaciones que otorga el capital social tanto entre disciplinas diferentes, como en los ámbitos de la teoría y la práctica vinculada al fenómeno de la pobreza. Ver <http://www.cepal.org/dds/>

⁶ Para un análisis de la centralidad de estos 'bienes socioemocionales' en el surgimiento y la retroalimentación de las conductas del capital social, ver Robison y Siles 2000. Los 'satisfactores se obtienen en la interacción interpersonal y en los grupos, aunque éstos no sean instrumentales. Responden a una necesidad humana de sociabilidad tan fundamental como las necesidades materiales (Durlauf 1999) y estimulan la inversión de tiempo y esfuerzo en la reciprocidad, en los grupos y las organizaciones porque conllevan una recompensa (*reward*) inmediata a esta conducta, independientemente del éxito o fracaso del emprendimiento compartido.

acciones colectivas, que están determinadas tanto por factores endógenos como exógenos a los grupos, que muchas veces dependen de elementos contingentes.

El capital social individual se define como las relaciones sociales de una persona con contenido de confianza y reciprocidad, que se extiende a través de redes egocentradas. Se postula también la existencia de un capital social grupal, que involucra a grupos relativamente estables de confianza y cooperación en los cuales se combinan lazos verticales y horizontales, conformando ‘cuasi grupos’ (Mayer, 1966). A nivel comunitario, es posible observar normas, valores y redes interpersonales de reciprocidad que se expresan en instituciones comunitarias tanto formales como informales.

Una extensión importante del capital social, tanto individual como grupal y comunitario, son los vínculos que dan acceso a personas e instituciones distantes, tanto horizontales -alianzas y coaliciones (bridging)- como verticales (linking).⁷ En un contexto democrático, este puente sirve para empoderar y para desarrollar sinergias, ya que conecta un actor de bajo poder con uno de alto, por ejemplo, agentes y funcionarios de programas estatales (Durston, 2001). Algunos autores han hablado de ‘linkage’ más allá de la comunidad, Granovetter subraya la ‘fuerza de los lazos débiles’ entre personas pobres e integrantes de otros estratos sociales, Fox enfatiza la importancia de la ‘densificación’ y el ‘scaling up’ del capital social comunitario hasta el nivel regional, y Evans atribuye la mayoría de los éxitos en esfuerzos por superar la pobreza a la ‘sinergia’ entre funcionarios públicos individuales y las comunidades con las cuales se identifican y a las cuales sirven y rinden cuentas (Durston, 2000).

Por último en las sociedades nacionales también podemos advertir la presencia de un capital societal expresado en prácticas ampliamente difundidas en el territorio que constituyen activos intangibles de todas las personas.

C. Hacia la politización del análisis del capital social

Si se pretende utilizar el capital social como una herramienta para pensar y superar la pobreza no sólo desde la mirada del sector estatal, sino desde un enfoque de interfaces en el que tanto agentes estatales como usuarios participan en la definición de la pobreza y de sus mecanismos de salida, se requiere politizar el análisis sobre el capital social y reconocer que sus efectos dependen del uso que puedan hacer tanto individuos como colectividades de los recursos movilizados a través del mismo. Es necesario no suponer de antemano la funcionalidad e instrumentalización del capital social para los programas de desarrollo, sino explorar sus articulaciones con lo político, con los conflictos y con los intereses individuales.

Si bien en algunos casos el capital social contribuye a una mayor integración social, en otros contextos puede fomentar la exclusión y jugar un rol determinante en los diversos niveles de aislamiento que afectan a individuos y grupos de las corrientes dominantes de la sociedad, contribuyendo a mantener o a perpetuar sus vínculos frágiles con instituciones que orientan las normas y valores dominantes. (Katzman, 2000). Porque los recursos asociados al capital social- que se determinan de acuerdo a un contexto sociocultural, un espacio geográfico, una historia particular y local - no se encuentran homogéneamente distribuidos en la sociedad, e individuos y grupos se encuentran en competencia por su apropiación. Esto implica que las distintas estrategias para su acumulación o conversión en otras especies de capital (especialmente económico, pero también cultural, simbólico etc.) adquieren sentido en un ámbito sociocultural específico.

En este trabajo se define el capital social como *una capacidad que permite acceder a recursos valorados y escasos en un determinado contexto sociocultural, proporcionando ventajas comparativas en el posicionamiento de los individuos y grupos dentro de la estructura social*. Esta

⁷ Bonding , bridging y linking corresponde a la clasificación de los tipos de capital social desarrollada por Deepa Narayan (1999)

definición pretende avanzar hacia la politización del discurso del capital social, es decir, hacia su comprensión como un elemento más, que entra en juego en las relaciones de poder existentes en un determinado grupo, o entre grupos distintos:

- El concepto del capital social es un concepto relacional: permite pensar a los individuos insertos en una trama de relaciones que aportan recursos más o menos aptos para posicionarse en la estructura social.
- En el caso de los grupos de pobres, el capital social resalta su mayor o menor capacidad para posicionarse en tramas de relaciones ricas en recursos, como elemento central para superar la exclusión social.
- El concepto del capital social destaca todas las dimensiones que emergen entre los grupos de pobres y otros grupos dentro de la sociedad, en particular, las instituciones y agencias destinadas a superar la pobreza. Estas dimensiones incluyen aspectos cognitivos - percepciones mutuas, creencias acerca de los ‘otros’, estereotipos etc.- y conductuales – prácticas- y discursos más o menos inclusivos, participativos etc. que les permiten relacionarse de una determinada manera (que puede favorecerlos o desfavorecerlos en la superación de la pobreza).
- El concepto del capital social alude no sólo a las capacidades de los pobres y a los espacios que les deben ser cedidos para la resolución de sus problemas, sino a una articulación de éstos con otros agentes que, estando en simetría o asimetría de poder, pueden lograr sinergias o reciprocidades que serán beneficiosas o perniciosas para ambas partes.
- El concepto de diversidad cultural, es decir, la idea de un ‘otro’ no sólo como un otro cultural sino como portador de distintos principios diferenciadores: clase, género, nacionalidad, edad, religión etc. es un implícito en el concepto capital social. En la medida que el análisis sobre capital social incorpore cómo estas variables entran en juego en la relación entre grupos diferentes en un espacio y tiempo determinados, logrará dar cuenta de la verdadera heterogeneidad de la pobreza.
- En este sentido, las dinámicas de interculturalidad son un elemento central en el fortalecimiento del capital social de los pobres. Si el análisis del capital social considera las dimensiones que emergen de la interacción de una diversidad tensionada por relaciones de poder que juegan a favor o en contra de la afirmación identitaria de los sujetos, los beneficios de un capital social ‘saludable’ para los pobres se traducen en lazos sociales donde no se excluyen sus ‘diferencias’, por el contrario, se buscan los medios más adecuados para su expresión y diálogo con otras identidades.
- El capital social hay que crearlo en cada situación específica, e involucra no sólo a un grupo de manera aislada, sino a dos grupos, dos partes, dos sistemas. Y para el caso de las instituciones públicas encargadas de la superación de la pobreza, abre la posibilidad de auto observarse en la trama de relaciones de la que participan y a través de la cual se vinculan con sus usuarios. El capital social es una herramienta que brinda al Estado auto reflexividad: al analizar cómo es el vínculo que mantienen con los grupos de pobres, asumiéndose como parte interviniente, pueden evaluar y modificar los aspectos que están obstaculizando sus objetivos.

D. Estrategias individuales y colectivas de capital social en la interrelación (interfaz) agentes estatales–comunidad campesina

Al analizar los vínculos existentes entre agentes del Estado y las comunidades campesinas podemos visualizar un amplio espacio de estrategias formales e informales para acumular capital social, que no siempre tienen efectos sinérgicos y que en muchos casos limitan el desarrollo de los sectores intervenidos.

Este trabajo se centra en el ámbito de relaciones entre la comunidad campesina y los agentes del entorno institucional, organizacional o cívico (nivel comunal, regional, nacional)⁸, a través del concepto de interfaz. Una 'interfaz' (*interface*) es el área de intercambio entre dos o más sistemas. Alude al encuentro co producido de unidades socioculturales distintas, que interactúan en un espacio común condicionado *por el ajuste de* respuestas y percepciones mutuas. Las interfaces ocurren donde intersectan campos sociales o 'mundos de vida' diferentes (Long, 2001). Son arenas en que las interacciones ocurren en torno a oportunidades y desafíos de tender 'puentes', acomodarse, segregarse o dar respuestas a posturas sociales, cognitivas y evaluativas de diversos actores con asimetrías de poder. Las interfaces no son confrontaciones cara a cara, son complejas y múltiples, abarcando muchos y diversos intereses, relaciones y modos de racionalidad y poder.

La interacción continua en una interfaz permite ajustar expectativas y delinear "fronteras" que hacen que, con el tiempo, una interfaz sea una entidad organizada con sus propias relaciones regulares e interconectadas. Los conflictos y negociaciones de poder en la interfaz –sobre autoridad, reputación, status y recursos- exigen el reclutamiento de redes de actores y de clientelas. Las competencias por recursos escasos se vuelven cruciales en las interacciones de interfaz, razón por la cual dentro de las reglas del juego se cristalizan prácticas de control que atañen tanto a las relaciones de los grupos en cuestión, como a estrategias para acumular especies de capital.

Esta perspectiva exige una mirada innovadora a la intervención del Estado, en términos de que los agentes estatales participan de un espacio de negociación, de un espacio tensionado en que cada actor desarrolla un potencial para posicionarse mejor: redes de apoyo, capacidades de autogestión, contactos institucionales, sistemas de cooperación, pero también prácticas clientelares, amiguistas y partidistas que son fomentadas por sujetos individuales y colectivos provenientes tanto del ámbito local como estatal.

El análisis de las implicancias para la formación de capital social campesino de estas dinámicas en la interfaz entre programas públicos y comunidades campesinas puede ordenarse en términos de seis formas básicas que, según Roberts (2001) puede tomar esta interrelación en 'los puntos de eslabonamiento o confrontación' entre actores de los sistemas estatal y comunitario:

- *complementariedad* o sinergia;
- *incrustación* de servicios públicos en vínculos socio-emocionales entre agente y comunidad;
- *tecnocracia* burocrática racional, que impone fórmulas;
- *competitividad*, que sigue principios de mercado;
- *clientelismo* partidario que premia la pasividad y el voto con entrega de productos y servicios; y
- *excluyente*, que estigmatiza a los beneficiarios como dependientes e incompetentes.

En los próximos capítulos se presenta una revisión de las dinámicas del capital social existentes en las comunidades estudiadas y su evolución. Las reflexiones obtenidas nos permitirán observar el efecto de las políticas públicas sobre el capital social, pudiendo aprender de su experiencia y contribuir a futuros proyectos e iniciativas de desarrollo en zonas rurales, dado que la existencia de capital social es una condición necesaria de las nuevas políticas de empoderamiento de los destinatarios de programas públicos de superación de la pobreza rural en América Latina.

⁸ Reconocemos una interfaz más amplia entre cuatro sistemas complejos: el sistema de administración estatal, el del mercado, el de los partidos políticos y el de las comunidades campesinas. Los intercambios de información, servicios y bienes ocurren en esta interfaz en todos los ambientes: incluso las comunidades más pobres y aisladas son controladas por las fuerzas de orden del Estado y movilizadas por los partidos y/o por sus líderes para votar en elecciones. En este documento profundizamos la relación agentes estatales – comunidad, teniendo como telón de fondo a los otros dos sistemas.

II. El impacto de los programas públicos contra la pobreza en los recursos socioculturales de tres comunidades campesinas de Chile

A. El aporte del capital social para la superación de la pobreza rural

La pobreza rural en Chile debe ser entendida en relación a los recientes cambios que han afectado al sector. Los bajos niveles de productividad de la pequeña agricultura y la pérdida de competitividad de los cultivos tradicionales, han contribuido a la formación de un tipo de pobreza originada en el mismo proceso de modernización del sector agrícola del país, especialmente en lo que respecta a la consolidación del trabajo de temporada, como forma característica del empleo rural.

Este proceso pone en discusión la viabilidad estratégica y el futuro de la pequeña agricultura en los modelos de desarrollo que Chile pretende implementar. No se trata de una pobreza rezagada y marginal como la agricultura pre - reforma agraria, sino de una pobreza que afecta a sectores “mal integrados” o desfavorablemente insertos en uno de los sectores más dinámicos del modelo exportador chileno. (Canales, M. 1994)

Los antecedentes que propiciaron esta transformación, se explican, a partir de los cambios en el contexto político y económico de los años precedentes. En efecto, por oposición al modelo de transformación de las estructuras agrarias - propuesta de la reforma agraria (1964-1973) que proponía, entre otros, el término del latifundismo y su orientación campesinizante, junto a un proceso de promoción popular de la sociedad rural - la propuesta del régimen militar, estuvo contenida en el “plan nacional de desarrollo rural” del año 1986 y contó con las simples líneas

programáticas de la exigencia administrativa de “coordinación” y “descentralización” de los servicios dirigidos al sector. Desde ese entonces se advierte que la intervención del Estado en las zonas rurales y en el sector agropecuario fue definida de acuerdo a un patrón de desarrollo que reorientó la economía del país en dirección primario - exportadora, en el marco de la desregulación del intercambio de factores productivos, doctrina del libre mercado. (Canales, 1994)

Esta tendencia, reflejada en las políticas de desarrollo rural de entonces, tendió a excluir al Estado de la planificación del desarrollo, reduciéndolo a un mero rol subsidiario y fomentando indirectamente la pasividad del beneficiario de las políticas públicas. El modelo neoliberal autoritario logró imponer una representación asistencialista de su gestión.

El gobierno concertacionista (1989 en adelante) pretendió reinterpretar los conceptos de pobreza y desarrollo, y bajo una política específica de desarrollo agrícola - enmarcada en la perspectiva del desarrollo sustentable, de desarrollo local y regional y apoyada por iniciativas como el FOSIS⁹ - formuló como objetivos centrales de su gestión el desarrollo organizacional del actor campesino, y su desarrollo comunitario.

La reorientación ruralista de estas políticas logró materializarse en las líneas programáticas de INDAP, institución especialmente orientada hacia la agricultura familiar descapitalizada. No obstante estas propuestas, la situación de la pequeña agricultura ha dado muestras de serias dificultades en la intervención: las estructuras clientelares de tipo autoritario que aún persisten en el mundo rural han contribuido a la pasividad y falta de participación de las organizaciones campesinas y a la precariedad de la integración social y productiva que afecta a la pequeña agricultura en general.

Estos factores complejizan el análisis de la pobreza rural y la estructuran, más allá de lo económico, como un fenómeno ligado a la desintegración social. A los procesos de diferenciación campesina se suman procesos de marginación social, que limitan las habilidades de este sector para acceder a ámbitos de mayor participación en los temas que le competen.

B. Presentación de las localidades campesinas en estudio

Las localidades de Ajjal de Quiles, Cerro Blanco y La Cruz corresponden a comunidades campesinas ubicadas en la IV y VI región de Chile, en sectores de “Secano Costero Interior”.¹⁰ La principal carencia que afecta a estas comunidades es la falta del recurso hídrico, debido a un régimen hidrológico limitado a las precipitaciones que se concentran en los meses de invierno, sin acceso a la nieve cordillerana; aumentando el riesgo de erosión de los suelos, sumado a la poca capacidad de retención de agua.

Esto les otorga un carácter especial de beneficiarios de programas estatales de apoyo a la pequeña agricultura familiar campesina, debido a que, durante los últimos treinta años estas localidades han debido enfrentar el deterioro de las condiciones productivas y de su calidad de vida, reemplazando los cultivos tradicionales (cereales, cítricos y viñas) por nuevos rubros. Este proceso ha involucrado cambios productivos, tecnológicos y culturales, que por el momento todavía requieren de la complementariedad de variadas formas de ingresos.

Por otra parte, la migración temporal o permanente hacia centros urbanos o zonas agroindustriales parece contribuir de manera creciente a un quiebre identitario que pone en jaque la vigencia de las organizaciones locales y en general de las normas, valores y perspectivas de vida asociadas al mundo campesino. El desafío de superación de la pobreza que deben asumir los programas estatales en estas localidades ha sido asumido impulsando estrategias asociativas

⁹ Fondo Solidario de Inversión Social

¹⁰ El término secano se refiere a la producción agropecuaria sin riego. En Chile el sector definido como secano costero se extiende desde la IV hasta la X región.

comunitarias orientadas al desarrollo de la agroindustria, con perspectivas de inserción en el mercado interno nacional.

En Cerro Blanco, Ajial de Quiles y La Cruz, se han impulsado proyectos productivos asociativos, con cierto nivel de desarrollo tanto en lo productivo como en lo organizacional, que hoy enfrentan la profesionalización de su negocio. Estos proyectos destacan la acción de INDAP, agencia estatal de larga trayectoria y de Proyectos de Desarrollo Rural – PRODECOP¹¹- que son los financiadores o co-financiadores de emprendimientos que han tenido un fuerte impacto en las localidades estudiadas.

A continuación se presentan estas comunidades campesinas en relación con agentes estatales, lo que permite confrontar estilos de intervención que sobresalen y que ilustran el impacto positivo o negativo que estas políticas pueden tener sobre las dinámicas comunitarias de capital social en cada una de ellas.

¹¹ Proyecto de Desarrollo Rural para Comunidades Campesinas y Pequeños Productores.

III. Dos estudios de caso: Cerro Blanco y Ajial de Quiles, IV Región de Chile¹²

Las comunidades campesinas de Cerro Blanco y Ajial de Quiles son comunidades rurales colindantes, de similar tamaño, dependientes de actividades agropecuarias, con muchos de sus habitantes emparentados entre sí y con el beneficio de programas estatales similares.

Ajial de Quiles

La localidad de Ajial de Quiles se ubica a 44 kilómetros de la Comuna de Punitaqui y limita con las localidades de Parral de Quiles, Los Trigos, Cuarto Cajón, Cerro Blanco y La Rinconada de Punitaqui. Tiene una superficie total de 6000 hectáreas y corresponde a un sector de secano costero.

La localidad tiene 298 habitantes, de los cuales 128 son hombres y 170 mujeres. Están agrupados en 62 familias que pueden ser ubicadas en estratos de pobreza y extrema pobreza.¹³

El principal rubro productivo es la ganadería caprina. Se produce leche y queso de cabra para autoconsumo y comercialización. También se cultiva cebada, poroto, maíz, zapallo y papas, casi en su totalidad para el consumo familiar.

En períodos en que la agricultura se ve afectada por baja de precios o sequía, se combinan las actividades productivas con la minería y la agroindustria asalariada.

¹² Este capítulo fue elaborado por Evelyn Monzó

¹³ Ficha de estratificación socioeconómica CAS y CAS-2

La propiedad de la tierra es de pequeños propietarios perteneciente a la “Sociedad Agrícola e Industrial Ajial de Quiles”, que agrupa a 48 socios.

Cerro Blanco

La Comunidad Agrícola de Cerro Blanco tiene una superficie de 2000 hectáreas y se ubica en la IV región de Coquimbo -Provincia de Limarí, Comuna de Ovalle- aproximadamente a 70 Km. al suroeste de la ciudad de Ovalle.

La localidad tiene 170 habitantes, de los cuales 78 son hombres y 92 mujeres. Están agrupados en 48 familias que se ubican socioeconómicamente en niveles de pobreza y extrema pobreza.¹⁴

La principal actividad productiva es la agricultura y se desarrolla desde al menos 60 años en los rubros de hortalizas y frutales. Se cultiva la papa, pimiento morrón, poroto verde y choclo, para venta en bajos volúmenes y para autoconsumo.

La tenencia de la tierra es colectiva, puesto que es una comunidad agrícola¹⁵ caracterizada por un sistema de herencia sucesorial que agrupa a familias con derechos. El número de comuneros titulares es de 48, aunque si se incluye a los socios que potencialmente tienen derechos sobre la tierra (hijos y herederos) suman 70.

Ambas localidades enfrentan las épocas de sequía prolongada a través del empleo asalariado en zonas cercanas. Esto explica el importante proceso de migración por parte de los jóvenes en busca de mejores oportunidades de empleo.

Otro elemento característico en la zona es el desarrollo de actividades mineras en un nivel artesanal o 'de pique', para subsistir en periodos de crisis y condiciones climáticas adversas.

A. Capital social comunitario en Cerro Blanco y Ajial de Quiles

1. Presencia de precursores y tipos de capital social

Los precursores del capital social son aquellos factores que contribuyen a la emergencia de las relaciones de reciprocidad y cooperación. Son elementos psicosociales del sistema comunitario que dan lugar a redes de diferentes tipos. Es decir, sustentan fuertes pautas valóricas que permiten el surgimiento y permanencia de distintas formas de capital social. En las localidades estudiadas los precursores identificados son el parentesco, la identidad cultural, vecindad y memoria histórica.

Tanto en Ajial como en Cerro Blanco se presenta un alto nivel de parentesco entre sus habitantes, por lo que hay una tradición de cooperación entre familias que incluso traspasa los límites territoriales de las comunidades. Los parientes se desplazan para participar y apoyar actividades agrícolas como trillas y cierre de lluvias.

La identidad cultural es reforzada por el precursor de la vecindad, ya que todo el sector territorial denominado Los Quiles presenta una suerte de homogeneidad cultural y económica marcada por el desarrollo de actividades caracterizadas por la crianza de ganado caprino y por la pirquinería. En ambos casos prevalece un modelo de organización social de comunidades agrícolas, donde la tierra es de propiedad comunitaria y tienen lugar una gran cantidad de pautas de comportamiento que se relacionan con el hecho de “vivir en comunidad”. Un elemento interesante a destacar es que la localidad de Ajial, a través de la sociedad dueña de la tierra, optó por funcionar con estatutos propios de una comunidad agrícola. La conformación y constitución de las

¹⁴ Ficha de caracterización socioeconómica CAS, Depto. Social Municipalidad de Ovalle

¹⁵ Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1967 y modificado por la Ley N°19. 233 de 1993, Ministerio de Bienes Nacionales.

comunidades agrícolas otorga a sus socios un especial sentido de la pertenencia, una historia común y, por ende, una tradición de crecimiento y de desarrollo “en conjunto”.

La memoria histórica local ha estado marcada por las carencias que generaba el sistema de mediería y su situación de inquilinaje, lo que motivó la organización y el esfuerzo comunitario para la compra asociativa del fundo Ajial de Quiles, a una familia de hacendados. Esta acción constituyó uno de los elementos más interesantes de cohesión interna al que la comunidad recurre en momentos de alta conflictividad. La tenacidad de los socios “antiguos”, su capacidad de organización, la transparencia y el adecuado manejo de recursos, son elementos que continuamente se recuerdan y se toman como ejemplo para la resolución de conflictos al interior de su comunidad.

A pesar de estos elementos, las diferentes formas de capital social en las comunidades estudiadas –que radican en la existencia de una gran cantidad de pautas o formas de reciprocidad propias del mundo rural y de las comunidades agrícolas- han sido alteradas por las intervenciones realizadas por las distintas agencias. Tradiciones culturales como las “trillas” o “el cierre de lluvias” y actividades grupales con objetivos productivos, han ido paulatinamente desapareciendo. Pero otras prácticas, como la tradición religiosa y actividades grupales con objetivos no productivos, han sido reforzadas.

Cuadro 1

TIPOS DE CAPITAL SOCIAL IDENTIFICADOS EN CERRO BLANCO Y AJIAL DE QUILES

Formas de capital social	Localidad : Ajial de Quiles	Localidad: Cerro Blanco
PRECURSORES (materia prima)	Memoria histórica: concreción de la compra colectiva de fundo 1967. Conciencia de un pasado de pobreza de “inquilinos” (mayoría) y lavadores de oro (minoría), se asocia con un destino común.	Memoria histórica: origen y formación del asentamiento. “Comunidad Agrícola”, que se asocia con un destino común
CAPITAL SOCIAL INDIVIDUAL	Compadrazgo clientelar. Relaciones entre dirigentes y funcionarios. Compadrazgo interpersonal. Mediería en siembras y cultivos. Mediería en animales.	Compadrazgo clientelar. Relaciones entre dirigentes y funcionarios. Compadrazgo interpersonal. Compartir una “ida a Ovalle” en los pocos vehículos existentes. Encargos a vecinos. Llevar enfermos a Ovalle.
CAPITAL SOCIAL GRUPAL (Redes de apoyo en el ámbito productivo y extra-productivo)	Redes de reciprocidad. Cooperación grupal para cultivos temporales. “Cierre de lluvias”, “Abrir piques”. Mantenimiento de vertientes. Cooperación grupal para cultivo de marihuana, cooperación en trillas.	Redes de reciprocidad. Cooperación grupal para actividades deportivas (fútbol), para trabajos de forestación, para hacer “diques de contención”. Organizaciones para fiestas religiosas.
CAPITAL SOCIAL COMUNITARIO Organizaciones formales, instituciones de autogestión.	Sociedad Agrícola e Industrial Ajial, Junta de Vecinos, Club Deportivo Ajial, Club de Huasos (Rodeo), Sociedad Agrícola Joven El Ajial, mingacos de liebres.	Comunidad Agrícola (propiedad de la tierra y el agua), Junta de Vecinos, Sociedad Siglo XXI, Centro de Padres y Apoderados (mayoritariamente mujeres).
CAPITAL SOCIAL EXTERNO (linkage, conexiones)	Gobierno municipal, Consejo de Desarrollo Local (CDL) con participación de representantes campesinos. Participación en Centro de gestión CEGEVAL.	Consejo de Desarrollo Local (CDL) con participación de representantes campesinos. Participación en Asociación de comunidades agrícolas

Fuente: Elaboración de la autora sobre la base de los datos compilados en la investigación.

2. Trayectoria organizacional e institucionalidad formal en Cerro Blanco y Ajjal de Quiles

Las organizaciones sociales acuden al Estado para defender intereses colectivos y satisfacer necesidades cuya resolución ayudará a mejorar la calidad de vida local. En las organizaciones existen muchos elementos que son fundamentales para el estudio del capital social, ya que ilustran los vínculos y las alianzas externas de las comunidades, y el rol que desempeñan dirigentes o líderes en la historia local y en los hitos comunitarios.

Tanto en Ajjal de Quiles como en Cerro Blanco existen organizaciones de tipo funcionales-territoriales y económicas. Estas últimas se destacan en la localidad de Ajjal por su número. Pero la principal organización es la que surge en torno a la tenencia de la tierra. Ya sea como socios o comuneros, todas las familias se vinculan a través de ella, y concentra el mayor repertorio de prácticas de cooperación y reciprocidad comunitaria.

En Ajjal de Quiles la principal organización productiva es la “Sociedad Agrícola e Industrial Ajjal de Quiles”, constituida en el marco de un proyecto ejecutado por INDAP. Ésta ilustra adecuadamente la trayectoria organizacional comunitaria y los vínculos comunidad-Estado, ya que desde los años sesenta existía como agrupación "de hecho" - bajo la forma de un comité pro-compra del antiguo fundo de Quiles – que se formalizó jurídicamente como organización productiva hace sólo ocho años, con el propósito de implementar una planta quesera. Algunos de sus directivos han sido líderes desde hace más de treinta años, siendo testigos del impacto de la intervención estatal.

En un principio, la sociedad agrícola estuvo conformada sólo por socios compradores. Los jóvenes no pudieron integrarse debido a los requisitos de tenencia de la tierra. Por motivos que se analizarán más adelante, esta agrupación colapsó y la planta quesera debió cerrarse. Sin embargo, esta situación de crisis impulsó la organización de un sector de hijos de socios y de gente relativamente más joven -sin tierras- para formar una nueva sociedad, denominada “Lácteos Ajjal de Quiles”, que asumió el compromiso de sacar adelante el proyecto y que actualmente está trabajando en la planta. Posteriormente, se conformó otra organización denominada “Sociedad Agrícola Joven Ajjal de Quiles Ltda.”, que logró desarrollar un proyecto de establecimiento de cuatro hectáreas de empastadas.

En cuanto a las organizaciones funcionales, la principal es la Junta de Vecinos. Pese a tener períodos bastante inorgánicos, a través de ella se ha gestionado el mejoramiento de la infraestructura comunitaria, de viviendas, caminos y la reciente electrificación del sector.

En Cerro Blanco la organización más importante es la Comunidad Agrícola de Cerro Blanco, que agrupa a comuneros con derechos. La directiva se reúne una vez al mes y las asambleas ampliadas se realizan con poca frecuencia, alrededor de cuatro veces al año. Los temas más relevantes tratados son el pago de cuotas de los comuneros, el análisis de proyectos productivos y temas de límites y herencias. Existe además la Junta de vecinos, un Centro de Madres y Centro de Padres y Apoderados.

En el ámbito productivo destaca la “Sociedad Agropecuaria Siglo XXI” creada el año 1999 con apoyo del proyecto PRODECOP, en el marco de la producción de frutales (cítricos). En sus inicios esta organización contó con una mayor participación de personas de Cerro Blanco, pero posteriormente se fueron integrando socios de otras comunidades. Actualmente cuenta con un total de 78 socios (11 mujeres) provenientes también de Los Trigos, Los Canelos y Las Damas. A pesar de las dificultades que la dispersión geográfica de sus miembros impone a la participación, esta organización ha contribuido al fortalecimiento de las relaciones con comunidades aledañas, básicamente a partir de motivos productivos y comerciales.

Ambas localidades han desarrollado una trayectoria organizacional de larga data. El sistema de tenencia de tierra comunitaria, especialmente en el caso de Cerro Blanco, condujo al desarrollo

de una institucionalidad autónoma que en los últimos 10 años ha sido paulatinamente incorporada y modificada por las reformas a la ley de comunidades agrícolas. No obstante ello, los vínculos y gestión de estas organizaciones no han estado exentos de relaciones clientelares, en una primera instancia con partidos políticos y posteriormente con los gobiernos locales y agencias estatales.

En términos generales, los vínculos que han desarrollado los dirigentes sociales son considerados necesarios y positivos por la comunidad, dada las condiciones de aislamiento y pobreza que enfrentaban dichas localidades. Estos vínculos han sido monopolizados por los dirigentes, quienes dirigen más de una organización o son parte de las distintas directivas locales. Son los “hombres nexos” en los vínculos Estado-comunidad, lo que les otorga prestigio en el espacio local y extra local. Este especial liderazgo, más cercano al mero dirigismo, no siempre tiene un impacto positivo en la institucionalidad local, ya que no promueve la participación, genera dependencia e inercia en el resto de los socios de las organizaciones. No se promueven nuevos liderazgos, excluyéndose a jóvenes y mujeres que podrían desarrollar una gestión más innovadora y con menor verticalismo.

B. La intervención estatal en las localidades estudiadas: el impacto de los agentes del Estado en la dinámica social comunitaria

La presencia de agencias de desarrollo en las localidades estudiadas es visible en el número de intervenciones o proyectos, tanto en el ámbito social como productivo. Se analizan a continuación los emprendimientos productivos que se han llevado a cabo en Ajial de Quiles y Cerro Blanco, con el objeto de determinar cómo se relacionan las estrategias individuales y/o colectivas de superación de la pobreza de cada comunidad, en el marco de la relación Estado-comunidad. Nos estamos preguntando si el capital social externo (de puente o escalera) crea grupos de trabajo o facciones al interior de las comunidades, o si éstas logran mayor control en sus relaciones externas. La pregunta central es si a partir de la intervención estatal se fortalece o se debilita la institucionalidad local. (Ver Cuadro en página siguiente)

La revisión de las iniciativas desarrolladas en las localidades destaca un fuerte contraste entre los proyectos de infraestructura comunitaria -que parecen propiciar y fortalecer el capital social comunitario a través de la participación y autonomía en el manejo de los recursos- y los proyectos de carácter productivo.

Cuadro 2

PROGRAMAS Y PROYECTOS IMPLEMENTADOS EN LA LOCALIDAD DE CERRO BLANCO

Nombre del proyecto	Institución financiadora	Ámbito	Duración	Beneficiarios
Proyecto 43 o Plan Punitaqui	SAG ¹⁶	Productivo e infraestructura social	1966-1970	Comunidad agrícola
Créditos individuales	INDAP	Productivo	1971-1996	Usuarios de INDAP
Proyecto transferencia tecnológica integral: riego y estanques	PRODECOP	Productivo-organizacional	1996-1997	Comunidad agrícola
Estación médico rural.	FOSIS	Infraestructura social	1995	Comunidad agrícola
Reconstrucción de sede social	Municipio-Gobernación	Infraestructura social	1997-1998	Junta de Vecinos
Reconstrucción de 17 viviendas	Subsidio rural	Infraestructura social	1998-1999	Comunidad agrícola Junta de Vecinos
Proyecto construcción de diques de contención	CONAF ¹⁷ PRODECOP	Forestación	2000	Comunidad agrícola
Proyecto construcción de planta procesadora y packing, conformación "Sociedad Siglo XXI"	PRODECOP	Transferencia tecnológica, apoyo organizacional y comercial - financiero productivo	1999-2002	48 socios de la empresa
Sal-T, Asistencia técnica cítricos (apoyo a proyecto Siglo XXI)	PRODECOP	Transferencia tecnológica y apoyo comercial - financiero	1999-2002	78 agricultores de la comunidad entre ellos socios de la Siglo XXI.
Electrificación	FNDR ¹⁸	Servicios básicos	2002	Comunidad agrícola a través comité Pro-Luz

Fuente: Elaboración de la autora sobre la base de los datos compilados en la investigación.

¹⁶ Servicio Agrícola Ganadero, dependiente del Ministerio de Agricultura

¹⁷ Corporación Nacional Forestal

¹⁸ Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Cuadro 3

PROGRAMAS Y PROYECTOS IMPLEMENTADOS EN LA LOCALIDAD DE AJIAL DE QUILES

Nombre del proyecto	Institución financiadora	Ámbito	Duración	Beneficiarios
Compra del fundo	Comunidad	Social y productivo	1960-1967	Sociedad El Ajial de Quiles, conformada por 49 socios compradores.
Profundización de pozos norias y vertientes	Comisión Sequía IV Región	Productivo	1995-1998	Sociedad El Ajial de Quiles
Proyecto de empastadas	FOSIS	Productivo	1998	Sociedad El Ajial de Quiles
Capacitación laboral y asistencia técnica	CORFO ¹⁹ SENCE ²⁰	Productivo	1998	Sociedad El Ajial de Quiles, participando sólo algunos socios.
Construcción estación médico rural	FOSIS	Infraestructura social	1998	Sociedad El Ajial de Quiles
Construcción sede social	Municipalidad y Gobernación	Infraestructura social	1998	Sociedad El Ajial de Quiles y Junta de Vecinos, Club de Huasos.
Construcción planta quesera	INDAP	Productivo	1997-1998	Sociedad El Ajial de Quiles, 49 socios compradores.
SAL ²¹	INDAP	Productivo	1997-2000	Sociedad El Ajial de Quiles, 49 socios compradores
Proyecto 3hras.empastadas	INDAP	Productivo	1999-2001	10 jóvenes, sociedad Joven El Ajial
Construcción de media luna	Comunidad y club de huasos.	Infraestructura social	2000	Club de Huasos
Electrificación	FNDR	Servicios básicos	2002	Sociedad El Ajial de Quiles

Fuente: Elaboración de la autora sobre la base de los datos compilados en la investigación.

Los agentes presentes en nuestras comunidades son variados, pero dada su importancia y actualización, describiremos aquellos que presentan una mayor cercanía e implicancias en los casos analizados, deteniéndonos principalmente en la intervención de INDAP Y PRODECOP IV.

1. Vínculos de las localidades con el gobierno local

El desarrollo local está íntimamente ligado al quehacer municipal. No puede plantearse el desarrollo local como estrategia de intervención sin pasar por la revisión del proceso de modernización del Estado y la necesaria articulación con los distintos agentes que este proceso involucra. El agente eje en este proceso es por excelencia el municipio, quien debe asumir el desafío de ser el nexo comunicante entre organismos estatales y la sociedad civil, fomentando la participación y haciendo más transparente la gestión pública, pese a las deficiencias de gestión y de recursos que muchos de ellos enfrentan.

La importancia de los gobiernos locales como articuladores de desarrollo y como principales nexos con el Estado, es bastante específica en cada caso. Mientras la localidad de Cerro Blanco tiene una relación débil con el municipio de Ovalle, Ajial de Quiles muestra una evaluación bastante positiva de Punitaqui. Las percepciones con respecto a la atención de los funcionarios y la presencia del municipio en terreno cambian diametralmente.

Se puede apreciar una diferencia clara en la relación comunidad-municipio en los casos descritos. Mientras la relación de Ajial con su municipio es de tipo “puente”, más bien horizontal, con rasgos clientelistas, ésta no se torna determinante. Si bien entre los vecinos existe la percepción de apoyo y beneficios, éstos son parciales o tienden a concentrarse principalmente en infraestructura comunitaria. La satisfacción y el respaldo de los vecinos pareciera radicar en la relación cara a cara, que mantienen con su alcalde, y en las relaciones informales que éste mantiene con la comunidad.

¹⁹ Corporación Nacional de Fomento a la Producción.

²⁰ Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

²¹ Servicio de Asesoría Local.

La evaluación a los funcionarios municipales acerca de su desempeño en terreno, así como la calidad de la atención, es considerada aceptable. El apoyo a la figura del alcalde es total e incuestionada.

Ajial no tiene mayores vínculos en el tema político. La implementación del proyecto de la planta quesera establece un antes y un después en la historia local, puesto que debilitó fuertemente sus relaciones extra comunitarias. Ajial tuvo representación en el Consejo de Desarrollo Local²² de Punitaqui pero, debido a la desmotivación de los dirigentes y a los problemas del proyecto planta quesera, ésta declinó.

Cerro Blanco expresa una relación vertical y con menor efectividad en su relación con el municipio. La comunidad se siente olvidada en la gestión municipal y creen ser visitados o tomados en cuenta sólo con fines electorales.

Si bien ambos municipios tienen algunos rasgos asistencialistas, los usuarios parecen darle mucha relevancia al nexo que se desarrolla entre los funcionarios y la comunidad. Esta situación queda más clara en Cerro Blanco, donde la relación no es totalmente fluida. Parecen dar un mayor reconocimiento a “personalidades” del espectro político que siempre han demostrado interés por apoyar sus iniciativas.

Ambos municipios tienen una incipiente política de desarrollo comunitario, que se canaliza a través de las Juntas de Vecinos y sus dirigentes. Ello potencia el acervo de capital social individual de líderes y/o dirigentes y, finalmente, dibuja una asimetría en la acumulación de capital social al interior de las comunidades, debilitando el tejido social local, ya que la distribución de los recursos generalmente termina formando facciones.

A través de estos municipios, PRODECOP ha contribuido a la democratización del espacio comunal. Ha apoyado el desarrollo local a través de instrumentos de participación y planificación como el Consejo de Desarrollo Local y el Departamento de Desarrollo Rural, ambos al interior de las municipalidades y en convenio con PRODECOP.

Estas instancias son consideradas participativas y son bien evaluadas por la comunidad debido a que permiten la descentralización en la toma de decisiones, tanto a nivel de la planificación de desarrollo rural comunal, como en la focalización y priorización de la inversión productiva que PRODECOP realiza en cada uno de estos municipios.

a) Los Consejos de Desarrollo Local

Los consejos de desarrollo local son mesas ampliadas de diálogo y de toma de decisiones. En ellas participan técnicos municipales, campesinos y representantes de los servicios del agro, los cuales son presididos por los alcaldes de cada comuna. Fueron impulsadas por PRODECOP con el objetivo de afianzar los procesos de descentralización, participación campesina y localización de inversiones y evaluación de proyectos.

2. Los centros de gestión empresarial (CEGEs) y las empresas de transferencia tecnológica

Los CEGEs constituyen una institucionalidad privada, conducida y administrada por organizaciones de productores responsables de su creación y desarrollo, pero que cuentan con el apoyo financiero y técnico del INDAP. Los CEGEs presentan distintos niveles de consolidación y modalidades de trabajo a lo largo del país. La variabilidad en estos aspectos se explica principalmente por la diferencia en los años de operación de los diferentes CEGEs, por la

²² Consejo de Desarrollo Local, son consejos de representación comunal para tomar una serie de decisiones sobre la ejecución del proyecto PRODECOP. A nivel regional existen 13 CDL y son presididos por alcaldes, participan funcionarios de PRODECOP, INDAP, Gobernación Provincial y tres representantes de organizaciones campesinas elegidos democráticamente.

orientación productiva de las empresas socias y por los diferentes enfoques de trabajo que se han establecido entre los productores, profesionales y directores regionales de INDAP.

El Centro de Gestión del Valle del Limarí (CEGEVAL), asociado a INDAP de la IV Región, tiene como objetivo apoyar la toma de decisiones de las empresas asociativas con cierto grado de desarrollo y/o profesionalización, entre ellas la de Ajial de Quiles. Apoya el análisis económico, financiero y técnico de las alternativas de comercialización que enfrentan estas organizaciones, con el fin de ayudarlas a obtener mayor competitividad en sus negocios. La gestión del CEGEVAL y de las empresas de transferencia tecnológica, es evaluada en función de las metas que cumplen.

Este punto, en relación a la temática del capital social, deja ver que en ocasiones el ejecutor confunde al “verdadero cliente” de sus servicios - en este caso las empresas campesinas del programa- rindiendo cuentas al financiador. En este aspecto, el CEGEVAL ha desarrollado una relación clientelar vertical con las empresas y sus líderes, con quienes desarrolla alianzas y reciprocidades que se mantienen en función de las evaluaciones de éxito o fracaso de los programas.

La situación de las empresas consultoras varía un poco en este sentido, ya que son evaluadas tanto por INDAP como por la contraloría social de los usuarios- beneficiarios de los programas de desarrollo, quienes generalmente no son muy críticos en sus intervenciones.

Específicamente en Ajial de Quiles, la evaluación participativa de los resultados se ha deteriorado. Los mecanismos de control y evaluación que INDAP ha implementado - la contraloría social- pasan por un enfoque principalmente cuantitativo de los resultados, que no da cuenta del impacto real de las acciones desarrolladas. En la práctica, los resultados de las empresas consultoras son cuestionados por los usuarios de manera informal, sin embargo la evaluación formal de éstas tiende a ser positiva, lo que les permite seguir trabajando y permanecer en los registros de INDAP.

La Sociedad Siglo XXI de Cerro Blanco cuenta con una empresa de transferencia tecnológica que se dedica exclusivamente a asesorarla. Está conformada por dos profesionales que velan por su desarrollo productivo y comercial. Una de ellas es además gerente de la empresa quien cuenta con un amplio fajo de facultades comerciales, y con amplio respaldo de los socios de la empresa. A través de esta administración externa, la sociedad ha logrado importantes avances en el tema organizacional y productivo-comercial.

La evaluación de los objetivos y resultados es también realizada en forma bipartita por los socios de la empresa y PRODECOP a través del encargado de evaluación y seguimiento. Los niveles de reciprocidad entre organización de productores y la empresa de transferencia son considerablemente mayores que la reciprocidad existente entre la empresa consultora y la agencia.

En nuestro estudio, la importancia que adquieren las empresas consultoras de transferencia tecnológica y CEGEVAL radica en que son agentes relevantes de la interfaz, ya que son extensiones de los programas y proyectos. Son el nexo principal entre los usuarios de las agencias y la comunidad, mediando como un actor más, poseedores de su propio capital en el tema de la relación Estado- sociedad civil.

3. La influencia de los partidos políticos en las dinámicas de la interfaz

Las relaciones políticas entre los partidos y los dirigentes se refuerzan en períodos electorales marcando diferencias en las comunidades. La presencia en terreno del personal de los servicios públicos aumenta en épocas pre-electorales. De igual forma, se incrementa el interés de los políticos por reunirse con las comunidades y sus dirigentes. Este proceso es manejado por las comunidades estudiadas, generando relaciones de capital social “de escalera”, desarrollando un proceso de negociación extracomunitario y generando vínculos con las distintas agencias. En la práctica, ello se materializa en ciertos beneficios o promesas cumplidas que no podrían considerarse absolutamente negativas.

En comunidades como Cerro Blanco existe una clara relación entre el apoyo político a ciertos candidatos y la consecución de beneficios por la comunidad. La población valora la colaboración de algunos candidatos en el apoyo a la electrificación o mejoramiento de la infraestructura comunitaria, pero también cuestiona fuertemente el oportunismo de algunas autoridades públicas en períodos electorales. En algunos casos el apoyo a la campaña de un determinado candidato, les ha significado ser excluidos de beneficios asignados por el candidato vencedor, de otro partido.

4. Agencias estatales :INDAP Y PRODECOP IV Región

a) INDAP IV Región

INDAP es un organismo público dependiente del Ministerio de Agricultura. Su misión es promover y fomentar el desarrollo y consolidación de la agricultura familiar campesina, a través de la modernización del sector. Para ello, INDAP se plantea tres grandes objetivos:

- Contribuir a la consolidación económico –productiva de las familias campesinas.
- Promover su desarrollo organizacional.
- Fomentar su articulación con la institucionalidad pública y privada.

No obstante, INDAP también ha debido modernizar su gestión institucional, optimizando la calidad en la atención y aumentando la participación de los usuarios. Para esto se han creado los Consejos Asesores de las Direcciones Regionales (CAR) y los Consejos Asesores de Área (CADA). Éstos son instancias de participación y consulta de los usuarios, que colaboran con INDAP en el seguimiento técnico y administrativo de servicios, en la identificación de demandas y en la evaluación de su gestión.

Los CAR aseguran la participación de los usuarios de las organizaciones formales o informales que reciben asesoría técnica, al participar en la identificación de los requerimientos técnicos y en el seguimiento y control de ellos. También colaboran con asesorías brindadas por las empresas consultoras.

No obstante este proceso de modernización, INDAP sigue siendo un extensionista tradicional cuyo modelo de intervención se adecúa a los designios de la política nacional. Carga con un aparataje burocrático estructural. Es “la” institución del mundo campesino, en cuanto a presencia y a recursos.

Las críticas que se le formulan más comúnmente son las siguientes:

- Poseer un sistema crediticio engorroso.
- Haber tomado la asociatividad como un fin, más que un medio de desarrollo.
- Tener una baja participación en la elaboración de proyectos. Históricamente, ha desarrollado un modelo de intervención vertical.
- Disponer de distintos instrumentos al servicio de los usuarios, pero generalmente los utiliza por separado.

b) Programas especiales INDAP: PRODECOP IV Región

PRODECOP IV Región, es un proyecto de desarrollo rural para comunidades campesinas y pequeños productores agropecuarios, implementado en 1996, como consecuencia del contrato de préstamo entre el Gobierno de Chile y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA. El Gobierno dispuso que el Ministerio de Agricultura fuera el organismo ejecutor, a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario.

El objetivo general del proyecto es mejorar la calidad de vida y la economía de las familias de comuneros agrícolas y productores agropecuarios pobres de la IV Región, mediante el

incremento de sus ingresos y la mejoría de su condición socioeconómica y ambiental. Su ámbito de acción comprende 13 comunas de las 15 de la región.

Busca dar solución al entorno productivo de la agricultura familiar campesina de escasos recursos, para lo cual PRODECOP fomenta la tecnificación de cultivos anuales, perennes y producción caprina, además de promover la asociatividad para la producción con fines comerciales.

Esta estrategia opera a través de los siguientes componentes: desarrollo productivo, desarrollo medioambiental y desarrollo local. Este último se desarrolla a través de instrumentos de participación y planificación que son los Consejo de Desarrollo Local y el Departamento de Desarrollo Local de las municipalidades.

c) Las condiciones de emergencia del Proyecto PRODECOP IV Región

El PRODECOP IV Región nació con un fuerte apoyo político, tanto a nivel nacional como regional. Desde 1992 se venía discutiendo la idea en el mundo político partidario, pero sólo en 1995 se gestionó el préstamo con FIDA y el Ministerio de Hacienda se comprometió a entregar recursos por 8 años. Al año siguiente, comenzó a implementarse mediante una unidad ejecutora, en estrecha coordinación con el Consejo Superior Regional.

La flexibilidad interna del proyecto ha permitido una intervención descentralizada y una amplia capacidad en la toma de decisiones. Su plan de trabajo prevé actividades durante 4 años, con un modelo de intervención bastante innovador, respecto de lo que INDAP venía realizando: se promueve la realización de diagnósticos productivos y sociales que identifican zonas de pobreza y extrema pobreza, coordinándose con 13 municipios de la IV Región para, a través de los DDR²³, focalizar su intervención.

El modelo de gestión de PRODECOP ha variado en distintas etapas, con formas de trabajo distintas :

- Intervención altamente participativa, de conocimiento de la realidad cultural de las comunidades, fomentándose la participación y organización de los sectores campesinos en organizaciones de segundo nivel.
- Fomento de la asociatividad, como canal de superación de la pobreza.
- Entrega a la comunidad beneficiaria de proyectos productivos con importantes subsidios en las inversiones realizadas.

Lentamente y con el desarrollo de las intervenciones, PRODECOP se ha desperfilado en su modelo de intervención, adoptando una relación más vertical con sus usuarios y con una mayor burocratización de sus procesos. Como es un proyecto con fecha de término, ha reorientado sus acciones para preparar su salida.

5. La “Sociedad Agroindustrial Ajial de Quiles Ltda.”: un caso en la interacción entre agentes de la interfaz

La memoria histórica de Ajial de Quiles resalta la formación del asentamiento, que se remonta a principios del siglo XX, cuando fueron llegando familias como inquilinos a trabajar en mediería con los hacendados del sector. Uno de los hitos más relevantes de la historia de la comunidad es la concreción, en los años 60, de la compra del fundo de Ajial de Quiles, a través de un esfuerzo comunitario muy importante que los enorgullece y une. Su condición de dueños de la tierra²⁴ los ubica en una posición de privilegio frente a sus vecinos, ya que el sector de los Quiles se caracteriza por ser habitado principalmente por pisantes o arrendatarios. Sin lugar a dudas, este hecho facilitó la intervención estatal en la localidad.

²³ DDR: Departamentos de Desarrollo Rural municipales, co-financiados por PRODECOP IV Región.

²⁴ Los dueños de la tierra en Ajial corresponden a la Sociedad Agrícola El Ajial de Quiles.

Es así como comienza a gestarse desde el Gobierno Regional, una fuerte intervención en el rubro caprino, que incluyó a las Gobernaciones provinciales, Municipios, Comisión Sequía de la IV Región e INDAP en un macro proyecto regional de plantas queseras. A partir del año 1997, comienza un proceso de focalización tutelado desde la Gobernación Provincial del Limarí para determinar dónde se ejecutarían estos proyectos, en conversación con dirigentes campesinos, INDAP y autoridades.

En el caso de Ajial, su condición de dueños de la tierra y el número de crianceros que existían en la localidad fueron criterios de focalización utilizados por INDAP. La aceptación de estos proyectos asociativos en la comunidad se logró a través de promesas y compromisos en el ámbito productivo, económico y legal, como la aplicación del código sanitario de alimentos, que no permitiría la venta de queso artesanal sin resolución sanitaria.

Ajial de Quiles fue beneficiada con el Proyecto de la Planta Quesera que consistía en la construcción de una planta procesadora con resolución sanitaria en los terrenos de la Sociedad. El proyecto fue financiado por INDAP el año 1998²⁵ y tuvo un costo total de \$95.428.770, los que fueron asumidos en su totalidad como crédito por la Sociedad Agroindustrial Ajial de Quiles Ltda., entregándose apoyo técnico a través de un servicio de asesoría (SAP)²⁶ y capacitación.

La localidad venía desarrollando algunos cursos de elaboración de queso de cabra, a través de SENCE y CORPADECO²⁷ en los cuales participaban jóvenes y mujeres, que en ese entonces no pudieron ser incorporados al proyecto, debido a que no formaban parte de la sociedad dueña de la tierra.

A poco andar el proyecto comenzó a tener serios problemas productivos y organizacionales, lo que sumado a una deficiente gestión administrativa y de comercialización, más la promesa incumplida de reprimir la venta de queso artesanal a través de una inoperante aplicación del código de alimentos, significó la paralización de la planta quesera a comienzos de 1999. Esta situación se trató de solucionar a través de la incorporación de la empresa al Centro de Gestión CEGEVAL²⁸, que debía apoyar la comercialización.

Ello fue motivo de un sin número de conflictos al interior de la comunidad. La organización fue seriamente cuestionada y sus líderes perdieron credibilidad debido a la inadecuada gestión de los recursos del proyecto. No existía transparencia, los pagos de la leche a los socios y a los trabajadores de la planta se realizaban con mucha irregularidad y las decisiones eran tomadas en forma autoritaria. Sin embargo, no fue posible un cambio o renovación de las directivas debido a la normativa interna de la organización dueña de la tierra, que no permitía a los hijos de dueños la participación con derecho a voz y voto, o formar parte del directorio. *“Porque aquí se formó una directiva de hijos socios y la rechazaron (...)”*.

El endeudamiento de los socios con INDAP les hizo temer la pérdida de su bien más preciado, la tierra. Ello derivó en conflictos organizacionales, que paralizaron la planta, disminuyendo la participación de los dirigentes en el nivel comunal. Se produjo un debilitamiento de los vínculos con agentes externos como INDAP y autoridades regionales y locales, expresado en el retiro de los dirigentes en el CDL comunal. Esto sumió a la localidad en desesperanza y conflictos internos, producto del descontento de los socios por las promesas incumplidas.

La presión que ejercía INDAP por sacar adelante estos proyectos, y la motivación de algunos jóvenes de la localidad que se encontraban marginados de la conducción de la planta fueron elementos que propiciaron el resurgimiento del proyecto a través de una organización nueva, con

²⁵ Durante 1998, INDAP IV Región desarrolla una estrategia que consiste en apoyo financiero para la construcción de 5 plantas queseras situadas en la provincia del Limarí.

²⁶ SAP: Servicio de asesorías técnicas (prediales y/o empresariales) a proyectos, entregados por empresas consultoras externas a INDAP.

²⁷ Corporación para el Desarrollo de Coquimbo.

²⁸ Centro de Gestión del Valle de Limarí. S.A

socios que realmente estuvieran comprometidos. Esta idea comenzó a tomar fuerza, ya que en INDAP hubo una buena apreciación de las gestiones que estaban realizando al interior de la localidad dos nuevos líderes. Estas gestiones se materializaron en la conformación legal, en marzo del 2000, de la “Sociedad de Lácteos El Ajial de Quiles”. Para realizar el traspaso de la infraestructura y para poder optar a nuevo financiamiento de INDAP, se agruparon 28 socios que asumieron las deudas que arrastraba la Sociedad Agroindustrial y el desafío de sacar adelante el proyecto. *“La sociedad se tuvo que reestructurar porque INDAP no entregaría más recursos a la sociedad agroindustrial porque tiene una deuda muy grande y para poder entregar recursos se tuvo que reestructurar, o hacer una nueva sociedad”*. Para ello acudieron nuevamente a INDAP para solicitar un crédito operacional y comenzar a trabajar. INDAP demoró casi un año en la entrega de los recursos.

Esta reestructuración originó un conflicto generacional entre los socios dueños de la tierra y la Sociedad de Lácteos el Ajial de Quiles, conformada por gente relativamente más joven. Finalmente los “antiguos” accedieron a entregar la infraestructura y los activos del proyecto, a fin de desentenderse completamente su ejecución y de los compromisos crediticios adquiridos con INDAP.

a) Proyecto “Agrícola Joven El Ajial de Quiles”

En el contexto anterior, CEGEVAL estaba preparando una capacitación en liderazgo, que estaba orientada a jóvenes, hijos o usuarios cercanos a las 7 empresas que formaban parte del centro de gestión. De esta actividad surgieron 3 grupos juveniles: “Ajial de Quiles”, “Cerrillos de Rapel” y “Tulahuén Junior”, que se formaron al alero de empresas usuarias de INDAP, postulando al Servicio Rural Joven²⁹.

El grupo joven de Ajial en un principio convocó a 20 jóvenes de la localidad, que querían trabajar en el rubro de las hortalizas bajo plástico como una forma de diversificar las alternativas productivas de la localidad. El proceso de calificación y selección de los usuarios fue dirigido por INDAP, privilegiándose la condición de usuarios nuevos que no presentaran morosidades. El grupo inicial se redujo a 10 participantes ya que el resto era usuario de PRODECOP³⁰ o usuarios SAP a través del proyecto Planta quesera. *“Muchos quedamos fuera también, no pudieron integrarse porque tenían muchas deudas con INDAP”*.

El grupo comenzó a avanzar rápidamente en la línea de proceso del Servicio Rural: Etapa Autovalidación (motivación), etapa de Convenio Joven. Se destacó como uno de los grupos más afianzados, asesorándose por IPD Consultores, (que ejerce hegemonía en el tema caprino) para llevar a cabo un proyecto de hortalizas bajo invernadero. El programa Joven entregó autonomía a los grupos en la elección de profesionales y/o consultores y en el manejo de los recursos, razón por la cual INDAP no objetó el apoyo de IPD. Esta última fue evaluada positivamente ya que la consultora conocía la realidad local.

El proyecto fue evaluado por INDAP, que propuso la reorientación de la idea original a un proyecto de empastadas. El argumento de INDAP resaltaba la necesidad de sacar adelante la planta quesera. Con la producción de forraje tendrían lugar acciones complementarias y se reactivaría el rubro caprino. Esta propuesta fue discutida por los socios y la consultora, quienes en su mayoría estuvieron de acuerdo.

El grupo final lo conformaron 10 jóvenes, quienes en agosto del 2000 recibieron financiamiento de INDAP para el establecimiento de 4 hectáreas de alfalfa. Pero el retraso de casi 10 meses en la entrega de los recursos y problemas técnicos en la ejecución del proyecto

²⁹ Servicio Rural Joven, programa impulsado por INDAP, orientado a apoyar la generación de negocios y empresas juveniles asociativas, con el objeto de mejorar la situación económica y laboral de los jóvenes rurales.

³⁰ El proyecto PRODECOP IV Región, cuando parte con su trabajo interviene la localidad Ajial de Quiles, con una orientación exclusiva al tema cítricos, y luego es desplazado del sector quedando INDAP con un plan caprino.

permitieron el establecimiento de sólo dos hectáreas. Pese a ello el grupo trabajó con una buena organización y gran motivación.

El grupo joven mantuvo buenas relaciones con la “Sociedad de Lácteos el Ajial de Quiles”. Su unión para sacar adelante la planta fue explícita e incluso compartieron integrantes (6 socios) que administrativamente fueron tratados de manera independiente. Compartieron como empresa de transferencia a IPD y, en el caso de la planta, el apoyo de CEGEVAL. Ambos proyectos fueron conducidos por un mismo líder -un afuerino que cuenta con bastante prestigio en la comunidad- quien progresivamente fue asumiendo mayores responsabilidades.

El desarrollo de la iniciativa joven no estuvo ajena a dificultades, teniendo que sobrellevar serios problemas técnicos en la ejecución del proyecto. Se les apoyó con un bono de riego de INDAP que mejoró las condiciones del sistema de riego y que fortaleció las acciones del grupo, ya que el exceso de burocracia en la entrega de los recursos había desmotivado a algunos socios que no estaban cumpliendo con las labores y tareas comprometidas, generando desarticulación interna del grupo. El resto de los socios alegaban abuso de poder en la toma de decisiones y serios problemas de comunicación de parte del líder, lo que provocó grandes fisuras en el grupo.

A ello se sumaron nuevos errores técnicos en la ejecución de la bonificación de riego: errores en la medición de caudales que significaron escasez de recurso hídrico y un mal diseño eléctrico que no permitió el adecuado funcionamiento del sistema de riego. Ambos problemas fueron ocasionados por la deficiente asesoría técnica.

Todo lo anterior, desmotivó considerablemente a los integrantes del grupo. Durante el período en que la planta fue manejada por la Sociedad de lácteos se trabajó ininterrumpidamente, pese a la carencia de un capital de operaciones que les otorgara regularidad en los pagos de leche a los socios y a los sueldos de la gente que operaba en la planta.

El endeudamiento dificultó el pago de los créditos, lo que dañó la credibilidad de la empresa y del negocio ante INDAP, provocando descontento en los socios, ya que muchos habían confiado en su líder y figurado como beneficiarios de créditos para el funcionamiento de la planta. Otra limitante fue la escasez del recurso hídrico en la localidad, que no les permitió el adecuado manejo de su pequeño plantel animal. Esto los obligó a comprar leche fuera de la localidad, elevando los costos de producción de la planta.

La comercialización de la totalidad de su producción fue realizada a través de CEGEVAL, Centro de gestión financiado por INDAP, que agrupa a siete empresas de las cuáles cuatro son del rubro caprino. Las plantas queseras vendieron su producción a CEGEVAL y éste se encargó de la comercialización a cadenas de supermercados. Ajial se destacó dentro de ellas como la planta con mayor posicionamiento en el mercado, por su producción constante y por contar con el mayor potencial. Recientemente, obtuvieron el premio al mejor queso de cabra del país en la Feria del queso en Chanco VII Región.

No obstante, desde junio del año 2001, se realizan gestiones con una comercializadora norteamericana, interesada en introducir el queso de Ajial en este mercado. Las conversaciones se han realizado discretamente y en forma independiente de CEGEVAL e INDAP, enviándose muestras de quesos maduros que alcanzaron los 600 kilos en 2001 teniendo excelente aceptación. El contacto se debilitó por algunos meses pero ya han sido retomadas las conversaciones y los envíos. En marzo se enviaron 200 kilos y en mayo se concretó otro por 300 kilos más.

La concreción de este negocio, nuevamente pone en jaque las capacidades productivas y organizacionales de la empresa, el volumen de la demanda de queso es alto y la producción no puede verse interrumpida. En la localidad, la idea ha sido ampliamente discutida, y existe conciencia del desafío que implica el despegue real y definitivo del negocio si logran trabajar realmente unidos.

b) El apoyo crediticio y las perspectivas de los proyectos descritos

La “Sociedad de Lácteos el Ajial de Quiles” solicitó un nuevo crédito a INDAP que le permitiese pagar las deudas y recomenzar la operación de la planta. La situación fue evaluada y se negó el crédito ya que en INDAP regional existe la percepción de que se han colocado excesivos subsidios y recursos, cuyos resultados han sido negativos.

La “Sociedad de Lácteos el Ajial de Quiles” y la iniciativa joven siempre se debaten entre una mala evaluación financiera y un cambio real en la situación del proyecto (de estar totalmente inactivos a funcionar un año y medio completo). Los funcionarios de INDAP, desde la jefatura de área hasta los funcionarios más cercanos al proyecto tienen una buena relación con la comunidad, aunque tienen algunas aprehensiones con respecto al proyecto. Paulatinamente, han mejorado su relación con la comunidad y la comunicación se ha visto fortalecida por la participación constante de funcionarios en las reuniones locales. Existe un trato de respeto y confianza entre ambas partes.

c) Aspectos organizacionales de la “Sociedad Agroindustrial Ajial de Quiles” y del proyecto “Agrícola Joven”

El liderazgo del presidente de ambas organizaciones se ha debilitado ya que se encuentra ofendido por las críticas y comentarios generados en torno a su gestión, razón por lo cual ha decidido alejarse del cargo. En las organizaciones, la participación ha bajado considerablemente. Por ejemplo, la Sociedad de lácteos ha realizado 3 reuniones en el último año con muy baja asistencia y la adhesión a su gestión se ha visto disminuida. Por otro lado, los socios se quejan constantemente de la no realización de reuniones, de la falta de rendiciones contables y comerciales de la empresa y de la forma en que entrega la información.

El dirigente se queja de no tener apoyo en la toma de decisiones y no contar con la participación del resto. Los directorios de ambas empresas funcionan sólo en el papel, ya que no hay normas que regulen el funcionamiento de las empresas ni la participación de los socios.

La renuncia no ha sido aceptada por las organizaciones, posponiéndose hasta una nueva reunión en la cual estén presentes todos los socios. Generalmente, se produce un efecto de apoyo y compromiso momentáneo que deja al descubierto que no hay reemplazantes para este cargo.

6. Etapas de la relación agente estatal – comunidad Ajial de Quiles

La forma como se gesta el proyecto planta quesera en Ajial de Quiles, tiene las características de un modelo de intervención paternalista, tecnocrático y burocrático, ya que el proyecto en su fase inicial aparece como la extensión de la máquina política regional. Se fomenta la recepción de parte de la comunidad de un proyecto asociativo definido por el Estado con una total dependencia de una institución pública.

Los efectos en el capital social de la localidad, durante la etapa inicial de puesta en marcha del proyecto planta quesera, son visibles a la luz de los conflictos internos que han traspasado las distintas organizaciones. Se formaron grupos antagónicos que comenzaron a competir por el manejo de los recursos y por prestigio. Se generó una dependencia de la comunidad hacia ciertos líderes, personajes que monopolizan los canales de comunicación con las agencias y los vínculos con el mundo político partidario.

El capital social individual fue reforzado gracias a prácticas clientelares formales e informales que establecieron algunos dirigentes con agentes del entorno, hombres-nexos poseedores de prestigio que asumieron el control de las relaciones externas (relaciones de puente y escalera) y el manejo y distribución de los beneficios comunitarios ya sea en el plano productivo o de desarrollo comunitario.

El capital social grupal, en relación a la intervención descrita se ha visto debilitado. Los grupos y redes de apoyo en torno al proyecto (grupo de jóvenes) se han visto fragmentados por la

baja cooperación grupal para la realización de trabajos y tareas como la “apertura de piques”. Esto ha repercutido en la participación en actividades del ámbito cultural y/o religioso, que se observan en menor número, como la realización de las trillas y los mingacos de liebres.

Las organizaciones comenzaron a resentirse provocando un debilitamiento considerable del tejido social de la comunidad, principalmente por el traspaso de conflictos entre las mismas.

En este sentido, la comunidad ha perdido vínculos políticos y se debilitó fuertemente su capital social externo. Se abandonaron instancias de participación como la representación de su líder en los CDL, se resintió la relación con INDAP, con el municipio y finalmente el liderazgo local se desperfiló por carecer de apoyo y representatividad. La localidad quedó a la deriva, debido a que se provocó una retirada en masa de agencias, transformándose en receptores más bien pasivos de beneficios.

a) Una segunda etapa en la relación: clientelismo burocrático

No obstante, la localidad a partir de esta situación de crisis estructural, comenzó a reorganizarse y a utilizar sus “reservas” de capital social comunitario, dando lugar a un nuevo impulso que les permitió desarrollar una relación clientelista más proclive a “incubar” procesos de autogestión apoyados por la agencia que permaneció en la localidad, INDAP .

Desde la comunidad se desarrolló una estrategia de reordenamiento comunitario donde se reclutaron nuevos socios que se ajustaron a la estrategia de INDAP . La Sociedad de Lácteos Ajial, conformada por socios más jóvenes, aceptaron el desafío de asociarse para poder producir y sacar adelante la planta quesera. Este grupo abandonó el camino político como canal de negociación para la consecución de beneficios, ya que esto podía repercutir en su relación con INDAP. Lograron apropiarse de los instrumentos y servicios ofrecidos por INDAP. Un ejemplo de esto es la incorporación más activa al centro de gestión CEGEVAL, en la que su líder desarrolló una gestión más ejecutiva, propositiva y con mayor capacidad de negociación.

Paralelo a esto, INDAP reforzó su intervención en la localidad con el apoyo al grupo joven. Este proyecto complementó la inversión de la planta quesera, tratando de reparar las fallas técnicas del proyecto original. Sin embargo, no consideró la necesidad sentida de los jóvenes, quienes deseaban diversificar la actividad productiva de la localidad. Los animó a colocar forraje para que la planta pudiera producir leche durante el invierno, sin generar liderazgo nuevos.

El carácter tradicional de INDAP no permitió el desarrollo de un proceso más horizontal. Generalmente los vínculos se establecen a través de representantes de comunidades y no con las bases. La relación se distancia cada vez más, debido a la mediación que existe entre la comunidad e INDAP: empresas de transferencia tecnológica que constituyen entes externos que ejecutan y son responsables del cumplimiento de los objetivos propuestos por los programas.

El liderazgo es un tema que requiere de un mayor análisis en nuestros estudios por su impacto y consecuencias. Observamos dirigismos más que liderazgos, hombres nexos que controlan el acceso a los recursos excluyendo a líderes emergentes. Ellos acumulan para sí, grandes concentraciones de capital social, lo que determina una fuerte asimetría en relación al resto de la comunidad. Son quienes se capacitan, generan vínculos extra comunitarios y quienes manejan la repartición o entrega de bienes y/o beneficios al interior de una comunidad. Ésta es tal vez la variable más explicativa del porqué estos proyectos se encuentran tan carentes de aspectos participativos-organizacionales. Las agencias han desarrollado fuertemente el capital social individual por sobre el capital social comunitario.

Los hechos y desafíos que la comunidad ha enfrentado deberían haber desembocado en una relación de mayor control clientelar con INDAP, y desarrollar progresivamente una relación más sinérgica. Sin embargo, el exceso de burocracia y tecnocracia, sumado a factores productivos adversos y al escaso desarrollo organizacional de las organizaciones locales (problemas de conducción, un deficiente proceso de toma de decisiones y resolución de conflictos) son elementos que limitaron la capacidad de gestión e interlocución con el Estado y las agencias.

Cuadro 4

FACTORES QUE CONTRIBUYERON A LOS PROBLEMAS DE LA INTERVENCIÓN EN AJIAL DE QUILES

Condiciones económico productivos	Aspectos organizacionales		Relación agencias de desarrollo-usuarios	
	Aspectos personales	Aspectos relacionales	Aspectos institucionales	Relación técnicos/ funcionarios-usuarios
Proyecto productivo que no considera subsidio.	Capacitación a personas.	Debe centrarse en lo colectivo.	La sustentabilidad de una microempresa debe apuntar a la consolidación de ésta con un largo subsidio	No se apoya la sustentabilidad organizacional de la microempresa.
Baja rentabilidad del rubro.	Miedo al endeudamiento y a perder la tierra.	Formación de facciones al interior de la organización. Conflicto generacional.	Imposición de proyecto a la comunidad, no se realiza diagnóstico participativo.	Ejecutan, no evalúan acciones.
Proyecto que presentaba errores en la elaboración como en la evaluación.	Priman necesidades e intereses individuales.	Organizaciones y socios con dificultades para acceder a instrumentos.	Exigencia de asociatividad.	Poca claridad en la información que entregan a las organizaciones y/o a dirigentes.
Condiciones técnico productivas deficientes en localidad.	Participación descomprometida.	Endeudamiento, problemas legales, desconocimiento).	No utilizan los instrumentos de apoyo en forma integral.	Comunicación deficiente comunidad-funcionarios.
Escasa capacitación técnica en sistema productivo y gestión de socios.	Frustración y desmotivación por las expectativas no cumplidas.	Dirigentes autoritarios (Dirigismos por sobre liderazgos, no hay división del trabajo).	La aprobación y evaluación de proyectos es influenciada políticamente.	Los funcionarios sienten desconfianza por el no pago de los créditos.
Problemas de operación y comercialización del proyecto.	Resistencia a un sistema productivo nuevo.	Baja la participación y deserciones de socios generan clima de desconfianza.	Asesoría técnica y capacitación superficial.	Asesores y funcionarios no apoyan a la organización en gestión de recursos.
Asesoramiento técnico deficiente de proyectos.	Incumplimiento en el pago de créditos individuales.	No todos los socios se capacitan, lo hacen jóvenes y mujeres que no pertenecen a la empresa no socios.	Asesoría no responde a necesidades de los socios.	Assumen funciones propias de la organización generando dependencia.
Entrega desfasada de recursos a proyectos.	Apatía e incumplimiento frente a tareas y actividades de proyectos.	Deficiente gestión de los recursos, poca transparencia.	Los costos de los proyectos no son evaluados.	Asesores rinden resultados a la agencia y no a la comunidad.
Aplicación de plantillas a nivel nacional que no discrimina condiciones locales.	Socios que individualmente asumen créditos para ir en apoyo a proyecto.	No participan activamente de selección de consultores.	Estos servicios se externalizan por parte de la agencias	Desarrollan vínculos clientelares con los dirigentes y funcionarios.
	No se desarrollan mecanismos de control social ni resolución de conflictos.	“Control social” contraparte de la organización no opera.	Amiguismo y partidismo en el criterio de selección de empresas de asesoría técnica.	Definen las dificultades organizativas como un “problema cultural” externo a la agencia.
		No se cumplen las metas y objetivos trazados.	Excesiva burocracia en gestión de la agencia y sistema crediticio engorroso.	No desarrollan evaluaciones periódicas ni participativas de los resultados obtenidos.
		No hay rotación de liderazgos.	Poca flexibilidad en la ejecución de los programas y proyectos.	
			Desarticulación con otros organismos.	

Fuente: Elaboración de la autora sobre la base de los datos compilados en la investigación.

7. La “Sociedad Siglo XXI”: agentes de la interfaz en Cerro Blanco

En Cerro Blanco, el año 1996 comenzó la intervención del Proyecto PRODECOP IV Región, que promovió la realización de diagnósticos productivos y sociales que determinaron zonas de

extrema pobreza rural. Desde enero a diciembre de 1996, se realizaron entrevistas con la directiva de la comunidad, para determinar la factibilidad de optimizar la producción histórica del cítrico. Ésta estuvo de acuerdo con el diagnóstico y el proyecto.

A partir de julio de 1997 se inició el proceso democrático de constitución de un Consejo de Desarrollo Local en el plano comunal. Los habitantes de la comunidad participaron activamente en el proceso, eligiendo a un representante vecino del sector de Los Trigos.

PRODECOP propuso a los comuneros del sector constituir una sociedad de responsabilidad limitada para enfrentar de manera asociativa la producción, el crédito y la comercialización del producto. La iniciativa pretendía concretar ideas planteadas en el Plan Punitaqui, hacía treinta años. Este proyecto, de carácter asociativo e integral, surgió como una forma de incrementar los ingresos familiares a través del apoyo tecnológico, organizacional, financiero y comercial, integrando, paulatinamente, a comunidades aledañas: Los Trigos, Los Canelos y Las Damas. Se impulsó el rubro de los frutales (cítricos) a través de un mecanismo denominado Servicio de Asesoría Local Territorial, SALT, formado por 78 socios.

En una segunda etapa se desarrolló un proyecto de packing y comercialización de limones (selección, pesaje y embalaje) apoyado y financiado por PRODECOP. Se entregaron créditos y asesoría directa en gestión predial, organizacional, comercial, capacitación en liderazgo y giras técnicas.

Esta etapa del proyecto requirió de la conformación de la Sociedad Siglo XXI. El proceso de constitución de la organización fue abierto y conversado ampliamente con los potenciales socios. Se consolidó en abril de 1999, agrupando a 48 socios, con la participación de comunidades vecinas como Los Trigos, Las Damas, La Calera, Rincón de la Calera y Chalinga, que debían entregar una cuota correspondiente al 60% de su producción de cítricos, para ser comercializada por la Sociedad.

Los primeros años del proyecto estuvieron marcados por problemas de ejecución, debido a la falta de compromiso de parte de los socios en la entrega de la producción, pues en ciertas épocas del año (Verano) les parecía más conveniente vender individualmente. A esto se sumó la desconfianza en la Organización y en su directiva por la demora en los pagos. Generalmente, éstos se realizaban cada tres o cuatro meses.

Estos conflictos se trasladaron a otras organizaciones, especialmente a la Comunidad Agrícola. El primer Presidente de la organización debió enfrentar estos conflictos y sintió que la Sociedad Siglo XXI no reconocía los logros y el trabajo realizado en su gestión.

En el año 1999 se presentó la oportunidad de exportar limón a Japón y a los Estados Unidos a través de la empresa Agronova. Esta situación favoreció enormemente al proyecto, ya que se trataba de una alternativa interesante frente a los bajos precios del mercado interno, ocasionados por el Invierno. Sin embargo, el volumen exportable que la sociedad manejaba era bajo; tenían mucho limón pero no alcanzaba la calidad y el calibre exigido.

En diciembre del 2000, cesa el contrato del asesor técnico de la sociedad Siglo XXI, ya que según los socios, tomaba las decisiones sin consultar a la empresa o sólo con el consentimiento de algún directivo. Su gestión terminó siendo muy cuestionada: *“Se cambió (...) la asistencia técnica porque la persona que había era muy autoritaria, ya no era un técnico ni un ingeniero, era un patrón.”*

Parte de la directiva encabezada planteó esta situación a PRODECOP y solicitaron cambios. En abril del 2001 contrataron a un nuevo asesor, quien había apoyado anteriormente a la organización en la realización de un estado de resultados de la empresa en aspectos contables y financieros. Su rápida empatía con los productores y los buenos resultados de su gestión le permitieron asumir como representante legal de la empresa, con gran apoyo de la comunidad.

Los socios destacan de su administración el logro de objetivos, su adecuada planificación, los pagos más rápidos y un nuevo canal de comercialización con una nueva empresa exportadora. Ello permitió vender más productos en la temporada, ya que el mercado interno les es muy desfavorable, convirtiéndose en una alternativa real de lograr mejores precios. Además, diversificó los servicios de la Siglo XXI. Hoy cuentan con un vivero de plantas y abastecen de insumos a los socios. *“Ahora están los pagos más cerca, el camión recoge tanta cantidad de mallas y atrás vienen pagando a veces se demoran 3 días no más y eso no es tanto”*.

Posterior a los cambios en la asesoría técnica, la organización eligió una nueva directiva que por motivos de trabajo se ausentó de la localidad, dejando a la organización sin presidente. Esto implicó que rápidamente se le solicitó la renuncia. Se realizó una nueva elección de directiva que actualmente sigue trabajando. Se compone de representantes de los distintos sectores que agrupa la sociedad y su presidente es de la localidad de Los Trigos.

Gracias a la intervención del PRODECOP la localidad ha experimentado cambios que los propios usuarios definen como mejoras en su calidad de vida: la tecnificación en el sistema de riego, profundización de pozos, entubamiento de canales y electrificación. Por otro lado, creen que el Proyecto debe seguir apoyándolos con subsidios y créditos. Consideran que tienen que aumentar sus superficies cultivables y seguir mejorando su calidad, ya que los volúmenes de producción exportable son muy bajos. *“Yo creo que debemos ser unos agradecidos, el limón se regaba en forma tradicional hasta el momento que se riega con sistema a goteo y los conocimientos que hemos adquirido también han sido gracias a los cursos, a las charlas en terreno. Ha habido montones de cosas que uno va aprendiendo...”*.

En general PRODECOP y el desarrollo de los proyectos gozan de una buena evaluación comunitaria. Se valora el trato y el respeto con que son tratados: *“Bueno yo siempre le he tirado buenas flores al PRODECOP, su plan de trabajo y su proyecto de partida fue como un banco chico que llegó a las comunidades, un banco chico para los pobres. Sin este proyecto nada habría sido posible...”*.

La Sociedad Siglo XXI ha aumentado sistemáticamente el volumen de exportación de sus limones a EE.UU. y a Japón. En marzo del 2001 solicitaron a PRODECOP un crédito de corto plazo para operaciones a fin de aumentar de 50.000 a 80.000 kilos su exportación. PRODECOP no accedió a entregarlo debido a que consideró que con éste se cubrirían créditos impagos de la organización.

El compromiso, la participación y la actitud de los socios ha cambiado con respecto a la empresa y a la entrega de sus productos. Advierten que les conviene trabajar con la Sociedad y se ha desarrollado un sistema de regulación interna para la participación y el compromiso: el establecimiento de sanciones, multas en dinero para los socios que no asisten a 3 reuniones, etc. Por otro lado, se ha implementado -con el apoyo de la actual administración- un sistema de toma de decisiones más participativo. Los socios entienden que la empresa es una alternativa viable en el largo plazo, y se vislumbra un mayor compromiso a partir de situaciones concretas que son evaluadas de forma positiva:

- Más participación de jóvenes en las reuniones, gracias a que los más “antiguos” están cediendo los derechos a sus hijos con autorizaciones notariales.
- Socios están participando de la revisión de cuentas: una especie de control social en el que 3 personas son revisores de cuentas, apoyando a la contadora de la empresa.
- Las mujeres se han incorporado a una cuadrilla cosechadora donde participan activamente y reciben remuneración.
- Satisfacción generalizada, ya que consiguen con mayor prontitud el pago por la entrega de limones.

- Existe mayor confianza entre los socios y directivos.
- Consideran positiva la administración de la gerente externa que contrató PRODECOP.
- Durante la época en que el mercado interno no les es conveniente, cuentan con la exportación que mantiene precios estables durante todo el año.

Hoy existe la percepción generalizada de un cambio positivo en el cumplimiento de los compromisos de entrega, sin embargo, aún se requiere fortalecer y profesionalizar más a la organización. En esta dirección apuntan los desafíos que tendrán que enfrentar los socios en relación a la capacidad de toma de decisiones y planificación de sus actividades. Pronto terminará el proyecto PRODECOP, lo que implica enfrentar nuevos imperativos de gestión, comercialización y proyecciones. Por ejemplo, deberán asumir las amplias facultades realizadas por su gerente y representante legal, quien realiza actualmente todas las gestiones comerciales.

Es muy probable que durante el año 2002 la empresa sea “egresada” de PRODECOP, incorporándose a INDAP. Esta situación tiene a la comunidad muy preocupada, debido a que temen la desaparición del PRODECOP. Aún requieren apoyo en la parte crediticia productiva y comercial, y no han realizado ninguna acción concreta con respecto al tema.

Otro aspecto importante de destacar es que la intervención de PRODECOP ha propiciado la participación a través de los Consejos de Desarrollo Local. En el plano comunal, significó un importante movimiento de dirigentes campesinos.

8. Una primera etapa en la relación agente estatal – comunidad de Cerro Blanco

La relación de Cerro Blanco con PRODECOP IV Región, nació en un contexto de acciones político partidarias que se venían desarrollando a nivel nacional y regional desde los años 90, tras la vuelta a la democracia. Sin embargo, este proyecto logró ciertos grados de independencia de la máquina político partidaria, comenzando a operar con cierta autonomía. Desde sus inicios el proyecto contempló fuertes componentes de participación y tendió progresivamente a la consolidación de alianzas democráticas para ampliar su espacio al interior del Estado.

En la etapa de puesta en marcha, se fomentó el capital social individual con rasgos clientelares y relaciones de compadrazgo entre funcionarios- técnicos y comunidad, que conllevaron al autoritarismo y a la desmotivación. Sin embargo, la capacitación en aspectos organizacionales tuvo efectos positivos y de igualación creciente entre los socios. En la medida en que la organización fue madurando, evolucionó hacia procesos más democráticos y consensuados promoviendo la rotación y participación. En el ámbito comunitario no se observó el desarrollo de actividades cooperativas nuevas (formales o informales) como tampoco el fortalecimiento de lazos diádicos.

Con respecto al capital social grupal, mujeres y jóvenes - los que generalmente estuvieron excluidos de los procesos productivos- comenzaron paulatinamente y de manera estable a incorporarse a través de representación y trabajo en cuadrillas. Anteriormente la mujer participaba sólo en organizaciones comunitarias como los Centros de padres y grupos religiosos.

Tanto el capital social individual como el grupal han ido cumpliendo funciones económicas importantes. Se han convertido en una base que posibilita favorablemente la acumulación de capital social comunitario, que se expresa en el mejoramiento del clima interno de su organización productiva. Se ha desarrollado un equilibrio sostenido entre facciones y adecuados métodos de control social, como el desarrollo de sanciones a socios que no cumplen sus compromisos de participación en el manejo y control de los recursos comunitarios.

El capital social externo, se fortaleció a través de la inclusión participativa de representantes en instancias de decisión y asignación de recursos - como los CDL - que les ha permitido

adjudicarse beneficios, distintos subsidios y una mejora en su calidad de vida, convirtiéndose en actores a nivel comunal.

a) Una segunda etapa en la relación: semi-clientelismo

La deslealtad de algunos socios que no realizaron la entrega de su cuota de producción a la empresa, comercializando de manera individual, alteró fuertemente la institucionalidad local, dando paso al conflicto, la formación de facciones y el fortalecimiento de líderes que estrecharon su relación con las agencias. Frente a esto, el PRODECOP impulsó un proceso de activación de representantes territoriales campesinos – los Consejos de Desarrollo Local- que lograron fortalecer las capacidades de líderes y la práctica autogestionada de la comunidad. Además activó un fuerte proceso de capacitación en gestión y comercialización. Contrario a lo que sucedió en Ajial, Cerro Blanco fortaleció sus relaciones externas.

Es importante destacar las características de la intervención de PRODECOP, que tiene en sus orígenes una relación bastante horizontal, con participación e interlocución comunitaria que ha desembocado en un relación funcionario- comunidad, evaluada positivamente por los usuarios.

Paulatinamente, la organización fue evolucionando en su organización interna. Se renovaron las directivas, cambió la actitud de los socios (mayor compromiso y participación), mejoró el clima organizacional y el negocio comenzó a tener un mayor despegue económico. Por otro lado, se renovó el equipo técnico y se contrató un gerente externo.

Gracias a ello la comunidad fue adquiriendo lentamente mayores capacidades para reglamentar y sancionar los comportamientos de sus miembros y sus líderes. Aumentó el control social sobre los recursos y las acciones de los socios y el liderazgo fue evolucionando desde el control exclusivo de un dirigente hacia una rotación de directivas.

Efectivamente, en Cerro Blanco tuvo lugar un proceso de protección y resguardo de su instituciones locales incipientes. Se creó todo un micro-clima favorable para el desarrollo de su negocio, capacitando a los socios y otorgando beneficios materiales como subsidios, créditos blandos y asesoría técnica.

La función de incubadora en una relación semi-clientelista también significó el empoderamiento de los beneficiarios. PRODECOP realizó un fuerte proceso de capacitación con el fin de generar condiciones sustentables para enfrentar el término del proyecto. No obstante, éste parece ser el punto donde se truncan los dos casos descritos: ambos proyectos con cierto grado de desarrollo y logros, con apoyo financiero y capacitación, se mantienen absolutamente pasivos en la generación de demandas propias. No tienen gran capacidad de toma de decisiones, adolecen de capacidad administrativa y de negociación, y presentan dependencia, en distintos grados, de las agencias.

Cuadro 5

**FACTORES QUE CONTRIBUYERON
A LOS PROBLEMAS DE LA INTERVENCIÓN EN CERRO BLANCO**

Aspectos económico productivos	Aspectos organizacionales		Relación agencias de desarrollo-usuarios	
	Aspectos personales	Aspectos relacionales	Aspectos institucionales	Relación técnicos /funcionarios-usuarios
Fallas de diseño de proyecto: desproporción entre producción-comercialización.	Intereses personales por sobre los organizacionales.	Formación de facciones al interior de la organización.	Paulatinamente el modelo de intervención se rigidiza.	Excesivo autoritarismo en la toma de decisiones técnicas.
Fallas de diseño.	Baja participación y cumplimiento de normas.	Escasa representatividad y credibilidad de directivas.	Apoyo a la organización es considerado financiamiento a la formalización de empresa.	Desarrollo de vínculos clientelares con directiva.
No generan destrezas ni habilidades en aspecto de gestión.	Distintas condiciones productivas de los predios de socios.	Deficiente gestión de los recursos, poca transparencia.	Asesoría técnica y capacitación superficial, poca preparación de la comunidad. No se generan destrezas.	Asesores apoyan a la organización, asumen estas funciones propias de la organización generando dependencia
	Desconfianzas entre socios y hacia las directivas de la organización.			

Fuente: Elaboración de la autora sobre la base de los datos compilados en la investigación.

C. Conclusiones

Los casos antes revisados indican que cada comunidad reacciona en forma particular a los efectos de las interacciones que tienen lugar entre sus múltiples actores y a las influencias externas de sistemas que se superponen o coexisten, fortaleciendo o debilitando la cooperación comunitaria.

La relación con el Estado en ambas comunidades ha pasado por diversas etapas en las cuales se han provocado efectos en la interacción Estado-capital social. Sin embargo, en ninguno de los casos descritos se ha generado, en el mediano plazo, una verdadera sinergia; ambos casos muestran distintos grados de dependencia y pasividad.

La revisión de los sistemas sociopolíticos de las comunidades estudiadas muestran relaciones claramente paternalistas y autoritarias que tienden lentamente hacia sistemas clientelistas en el caso de Ajial, y hacia semi-clientelistas en el caso de Cerro Blanco. Se puede pensar en una fase de transición marcada por la presencia de distintos agentes.

Desde este enfoque, el equilibrio es difícil, ya que son distintas las estrategias que desarrollan las agencias: unas proponen la asociatividad y el crédito, otras el apoyo técnico, pero generalmente se mezclan todos estos elementos. Esta coevolución ha dado lugar a relaciones e instituciones con procesos temporales diferentes.

La relación de las agencias con las organizaciones campesinas ha generado inevitablemente una complejización de éstas. En el caso de Ajial durante la primera etapa de la intervención, se alteró profundamente la asociatividad local, dando lugar a conflictos y grupos rivales. No obstante, este proceso no sólo se relacionó con clientelismos verticales (que también se deterioraron considerablemente ya que se perdieron vínculos políticos) sino también con prácticas amiguistas partidarias existentes con organizaciones de segundo nivel y empresas consultoras.

El impacto en la calidad de vida de la comunidad de Ajial fue negativo, debido al endeudamiento y a la inexistencia de cambios tangibles en las condiciones de producción individual. Hoy las personas se consideran más pobres que antes de la ejecución del proyecto.

La comunidad de Ajial no ha podido desarrollar capacidades de negociación con las agencias. La intervención de INDAP los ha puesto en una situación de dependencia pasiva para con esta institución. Lo interesante del caso es que, pese a lo anterior, el capital social comunitario parece resurgir cuando la comunidad recurre al potencial que radica en la memoria histórica y en objetivos que fueron alcanzados exitosamente por la colectividad.

La interacción que se provoca entre PRODECOP y la comunidad de Cerro Blanco es, desde su inicio, una intervención más consensuada. La introducción del proyecto fue más pausada y esencialmente más participativa. Sin embargo, también alteró las dinámicas internas, dando lugar a una organización relativamente estable, con dificultades organizacionales, pero considerablemente más sólida que Ajial.

Hubo un incuestionable impacto positivo en la calidad de vida de los usuarios, mejoraron las condiciones de producción y se incorporó tecnología al proceso productivo, ampliando el acceso a créditos. Todo ello ha contribuido a elevar los ingresos familiares.

Al igual que Ajial, la conducción de la organización Siglo XXI recae en “individuos” que manejan las relaciones externas. Sin embargo, en Cerro Blanco la rotación ha sido mayor y por lo tanto, menos monopólica. El Proyecto 43 o Plan Punitaqui, tuvo real impacto a través de una estrategia de trabajos comunitarios pagados con alimentos y subsidios, en la construcción de equipamiento y forestación. Dio además un fuerte apoyo a la organización comunitaria, que se tradujo en un acervo de factores positivos que la comunidad y los dirigentes han sabido aprovechar.

El clima organizacional ha mejorado considerablemente y los socios se sienten más comprometidos. La comunidad lentamente pudo desarrollar capacidad para reglamentar y sancionar el comportamiento de sus miembros y líderes, por lo que las relaciones internas de cooperación se han visto reforzadas. Un adecuado ejemplo es el establecimiento de sanciones -multas en dinero- que se cobran a la tercera inasistencia a una reunión de la empresa. Sin embargo, pese al apoyo de PRODECOP, a las alianzas con organizaciones de base y a la capacitación regular en autogestión, la organización no ha logrado empoderarse.

En general, en Cerro Blanco se fortaleció la autonomía a través de procesos de participación. Sus relaciones externas han aumentado, aunque no necesariamente redundan en un mayor control sobre ellas. La sociedad Siglo XXI es un actor reconocido a nivel local, pero no logra articular capacidades de negociación en la interfaz, ni una estrategia compartida que le permita asumir y reaccionar frente a las nuevas situaciones de su entorno. Es un actor local aún débil, que requiere del apoyo de las agencias para operar y para tomar decisiones.

IV. Tercer caso en estudio: La Cruz, VI Región de Chile³¹

La Cruz es una pequeña localidad agrícola ubicada en la comuna de Lolol, provincia de Colchagua, sexta región del Chile. Se encuentra aproximadamente a 34° 25' lat. sur y 71° 38' lat. oeste, en la Cordillera de la Costa a una altura de 100 metros sobre el nivel del mar. La comuna de Lolol se ubica entre los cerros que se concentran en la vertiente oriental de la Cordillera de la Costa, en un sector denominado "Secano Costero Interior". Sus recursos hídricos están sujetos a la cuenca del estero Lolol, que es a su vez parte de la cuenca de Nilahue. Los usos de los suelos en la comuna han variado en los últimos treinta años. De cultivos tradicionales (cereales, cítricos y viñas) se ha pasado al mayor rendimiento de praderas naturales (mejoradas y no mejoradas) (Schneider 1999: 37). Igualmente hay una menor presencia del ganado ovino y una mayor explotación del ganado caprino. El cambio en la producción ha ocurrido debido al deterioro y erosión de los suelos.

La localidad de La Cruz cuenta con una población de 363 personas (187 hombres / 176 mujeres), distribuidas aproximadamente en sesenta familias, en su mayoría descendientes directos o indirectos de dos familias fundadoras, que poblaron el sector a principios del s. XIX.

³¹ Este capítulo fue elaborado por Francisca Miranda

Su producción agrícola -pequeños huertos frutales, cítricos y viñas, y en menor medida cultivos tradicionales, tanto anuales como permanentes, como el trigo- se orienta principalmente al autoconsumo familiar, aunque según las posibilidades de cada familia en algunas ocasiones se comercializa parte de la producción. Los principales problemas para esta actividad son el bajo precio de los productos, el alto costo de los fertilizantes e implementos técnicos para lograr un volumen competitivo, y el alto costo de los medios de transporte para llevar la producción al pueblo. En general, la comercialización queda supeditada al apoyo estatal de los programas de desarrollo agropecuario. Pero éstos realizan algunas exigencias que limitan las posibilidades de postulación: la legalización de títulos de propiedad, el número limitado de beneficiarios por cada predio y la no morosidad con las agencias estatales.³² Ello, sumado al bajo potencial productivo de la tierra, la falta de información y las dificultades de acceso a los mercados de tierra y créditos, hacen de la actividad agrícola una fuente de ingreso insuficiente para asumir las necesidades del grupo familiar.

El trabajo "asalariado" es la principal fuente de ingresos en La Cruz, generalmente de carácter temporal en los fundos vitivinícolas vecinos. Otra fuente laboral es la agroindustria y las empresas frutícolas de la zona central del país, desde Rancagua a Curicó, hacia donde emigran varones, mujeres y niños en temporadas de poda, raleo y cosecha. Esto ha contribuido a la dispersión de la población joven al interior de la comuna, pero también ha favorecido la ampliación de las redes locales. En los últimos años han aumentado los matrimonios con habitantes de localidades relativamente cercanas y la ampliación de contactos que posibilitan el acceso a nuevas fuentes laborales.

En la localidad de La Cruz existe sólo una escuela básica que cubre los primeros años de enseñanza. El último ciclo de educación básica y media debe continuarse en el liceo de Lolol. La carencia de recursos para completar los estudios genera alta deserción escolar especialmente en el segundo ciclo escolar (enseñanza media). En cuanto a la salud, los habitantes de La Cruz deben acudir a Lolol, donde hay un hospital, y un consultorio adyacente a él, que atiende a la totalidad de la comuna.

Las condiciones de pobreza y extrema pobreza que afectan a La Cruz dificultan hoy la acumulación de diversos tipos de capital. Sin embargo, su memoria histórica revela la presencia de un capital social comunitario que tiene larga tradición, movilizad especialmente en actividades donde es explícito el bien común, y la presencia de redes grupales y personales – otras formas de capital social- al interior de la localidad.

A. Capital social comunitario en La Cruz

1. Presencia de precursores de capital social

La Cruz cuenta con un amplio repertorio de acciones cooperativas que han marcado la historia comunitaria y sus vínculos con los agentes estatales. Es un acervo de capital social comunitario, cuyo germen está en la adscripción a normas de cooperación y reciprocidad, y en habilidades organizacionales y destrezas adquiridas frente a oportunidades brindadas por los agentes estatales, en el marco de programas sociales. Constituye un aprendizaje de confianza social a lo largo de la historia comunitaria que ha sido reforzado por la existencia de precursores como: extensión de la red de parentesco, tradición religiosa y memoria histórica. Se consideran estos

³² El sistema de sucesión de tierras -en su mayoría sucesiones familiares no legalizadas, en algunos casos no parceladas entre los sucesores- es a menudo una limitante para la postulación al subsidio rural y a los proyectos de desarrollo agropecuario. Los mecanismos de resolución para esta problemática van desde arriendos legales a largo plazo, falsificación de documentos, traspaso legal de propiedad a no familiares, apropiación de sucesiones por parte de familiares etc., que pueden generar conflictos entre los miembros de una misma familia.

elementos como aptos para el surgimiento de diversas formas de capital social, en tanto posibilitan una matriz valórica que contribuye a la permanencia de tales conductas y relaciones.

Cuadro 6

REGISTRO DE PRECURSORES IDENTIFICADOS EN LA CRUZ

Precursor	Activación como capital social	Momento en que se activa	Valores asociados
Tradición religiosa	Redes de apoyo religioso (novenas, oraciones al santo patrono). Redes de compadrazgos y de parentescos a través de la consagración religiosa del vínculo.	Enfermedad o muerte. Bautizos, matrimonios, confirmación etc.	Ayuda mutua sustentadas en valores religiosos, que traspasa los 'límites' de cada sector (La Cruz, Rincón de La Cruz) amistad, confianza y solidaridad entre grupos de mujeres (vecinas o parientes).
Parentesco y vecindad	Mingacos	En tareas agrícolas como siembra y cosecha que requieren mano de obra extrapredial.	Cooperación con familiares o descendientes de un mismo tronco familiar (se privilegia la convocatoria y reclutamiento entre familiares, aún cuando residen en localidades vecinas o lejanas). Control social y sanción comunitaria cuando se perjudica a un familiar.
Identidad local campesina	Participación en actividades comunitarias y fiestas nacionales dentro y fuera de la localidad	18 de septiembre, juegos tradicionales y festividades comunales (semana Lololina)	Valoración por los símbolos asociados al mundo campesino y a la figura tradicional del huaso chileno (cuyo vestuario se transforma en símbolo de status frente a la comunidad)
Memoria histórica³³	Memoria retrospectiva	Rememora la participación en celebraciones comunitarias :fiestas patrias , juegos tradicionales, funerales etc.	Registra prácticas participativas que han sido mantenidas por la comunidad hasta el presente, aunque no exentas de cambios. Actualmente, se percibe un retraimiento de las familias hacia sus vínculos más directos, comprometiéndose cada vez menos en acciones que pudiesen beneficiar a toda la localidad.
	Memoria protagónica	Rememora los logros comunitarios alcanzados a través de proyectos de infraestructura social, y la participación comunitaria en actividades productivas (trilla, o mingacos)	Esta memoria histórica constituye un relato de autoimagen referida a los "éxitos comunitarios" (metas y proyectos alcanzados gracias a la cooperación de los miembros de la localidad)

Fuente: Elaboración de la autora sobre la base de los datos compilados en la investigación.

La extensión de la red de parentesco, en la actualidad más allá de los límites de la localidad, ha contribuido a reafirmar valores asociados a la importancia de la cooperación con los familiares y ha ampliado la red de contactos con localidades vecinas. Ello es visible en instancias de cooperación vinculadas a tareas agrícolas – mingacos, mediería – donde los familiares constituyen un reservorio del cual se reclutan amigos y aliados (Stuchlick, M. 1999, citado por Durston, 2000), y en actividades recreativas y deportivas.

2. Capital social e institucionalidad en La Cruz

Al abordar el capital social en la localidad de La Cruz parece necesario distinguir un primer nivel de relaciones interpersonales, correspondiente a contratos diádicos que permiten a los individuos activar beneficios personales a partir de su red egocentrada. En La Cruz se han

³³ Es Memoria retrospectiva aquella "que se instala, se fija, se queda pegada en un hecho y que tiende a conformar conductas rituales, que tiende a generar conductas puramente rememorativas, casi litúrgicas". La Memoria protagónica se trata de una "memoria muy potente, de las propias acciones protagónicas, donde ellos son el héroe, al actor histórico" Véase Salazar, Gabriel 2001: "Memoria histórica y capital social" en CEPAL (2001) "Capital social y políticas públicas en Chile: Investigaciones recientes." Serie Políticas Sociales No. 54. División de Desarrollo social. Santiago de Chile.

institucionalizado formas de reciprocidad bipersonal que incluyen intercambios: en el ámbito doméstico (en productos agrícolas y herramientas de trabajo entre parientes y vecinos), en el ámbito productivo, donde destaca la mediería, valorada como estrategia para enfrentar las dificultades de inserción en el mercado laboral y como apoyo a parientes en situaciones de conflictos por sucesión de tierras. Las redes grupales emergen en situaciones dramáticas (muerte y enfermedad), cuando los lazos de confianza que vinculan a determinadas familias o vecinos se activan. Entre mujeres, se movilizan redes de cooperación doméstica y de apoyo religioso.

Otras formas grupales de capital social son los mingacos, que involucran a los varones en el trabajo agrícola y a algunas redes femeninas en las labores domésticas que exige esta norma de reciprocidad. Esta forma de trabajo asociativo está vigente entre las familias más antiguas de la localidad e incluye, en la mayor parte de los casos, a los jóvenes que migran temporalmente y que hacen un esfuerzo para asistir. También incluye tipos de ayuda en ámbitos extraproductivos (préstamos de dinero, de herramientas, animales de trabajo etc.) en ocasiones con un claro componente de clientelismo: el capital social individual de los dirigentes, orientado especialmente hacia el exterior de la localidad, permite ampliar los contactos de ciertos individuos del grupo que piden su intermediación frente a problemas puntuales. Al mismo tiempo, estos dirigentes se transforman en el nexo que permite la obtención de beneficios para la comunidad en general.

Por último, el capital social comunitario se manifiesta en actividades pro infraestructura social y actividades tradicionales asociadas al mundo campesino, como “trillas”, celebraciones patrias o recreativas. A continuación se presentan estos tipos de capital social en la localidad de La Cruz, descritos de manera independiente, sin explicitar las interrelaciones entre sus formas individuales y colectivas, que quedan mejor evidenciadas al analizar la trayectoria organizacional de la localidad.

Cuadro 7
TIPOS DE CAPITAL SOCIAL DETECTADOS EN LA CRUZ

Institucionalidad	Nivel		Tipo	Descripción
Informal	Individual	Horizontal	Mediería de animales y siembras ³⁴ , compadrazgo, intercambios entre vecinos.	Constituyen contratos diádicos, intercambios de reciprocidad difusa frente a necesidades domésticas y productivas, con contenido de solidaridad.
		Vertical	Vínculo clientelar entre dirigentes – funcionarios de agencias de desarrollo/Estado.	Los dirigentes organizacionales actúan como nexos que permiten la obtención de beneficios a la comunidad, a través de una negociación clientelar. Son intermediarios para dialogar con autoridades frente a problemas puntuales.
	Grupal	Horizontal	Redes de apoyo religioso, especialmente entre mujeres. Mingaco (poda, siembra, cosecha, limpia de pozos, corta de adobe, esquila de ovejas, limpieza o construcción de noria).	Forman circuitos estables de intercambio entre las familias más antiguas de la localidad. Incluyen ayuda en ámbitos extraproductivos Refuerzan una norma de reciprocidad que se respeta más allá de conflictos transitorios o migraciones de algún miembro del grupo o familiares residentes en otra localidad.
		Vertical	Relaciones líderes/dirigentes – grupo.	Uso de los contactos de los dirigentes o líderes para resolver problemas particulares de los miembros del grupo.
	Comunitario	Horizontal	Emprendimientos colectivos orientados a bienes públicos o comunitarios (infraestructura social, actividades recreativas, “beneficios” a la comunidad.	Participación en eventos comunitarios (festividades patrias y religiosas a nivel local y comunal, actividades deportivas, cooperación en arreglo de caminos, construcción de sede comunitaria, semana “cruzana”, construcción de capilla, y escuela etc. Son instancias de cooperación y participación que fortalecen la asociatividad local y la formación de redes con localidades vecinas. ³⁵
Formal	Comunitario	Local	Organizaciones territoriales – funcionales.	Junta de vecinos, Club deportivo, Centro de Madres.
		Organizaciones comunales (funcionales y productivas).	Unión comunal de juntas de vecinos, Radio alegría de Lolol, organización juvenil. Frut lolol (paltos), Huertos Lolol (hortalizas e invernaderos), Comité de pequeños productores de olivos.	

Fuente: Elaboración de la autora sobre la base de los datos compilados en la investigación.

³⁴ Se registran casos en que el acuerdo de mediería se ha mantenido hace diez años, entre personas mayores de edad que no pueden trabajar como temporeros y en los casos en que hay total dependencia del núcleo familiar del producto de la mediería.

³⁵ Antiguamente los cultivos tradicionales como el trigo, el maíz y las legumbres, permitían una producción abundante para la comercialización. Se requería bastante gente para realizar este trabajo, de manera asociativa (hasta 40 personas). Una trilla realizada entre varones podía durar varios días e incluir a parientes residentes en localidades distantes. Las mujeres cooperaban con las labores domésticas. En la actualidad estos grupos se reducen a equipos estables de cinco personas o más, en actividades como construcción o barrenamiento de norias, construcción de una pieza, corta de adobe etc.

3. La trayectoria organizacional de La Cruz: la interacción entre estrategias individuales y colectivas

Las características de la pobreza rural hacen de la organización el articulador de diálogo con las agencias de desarrollo y el Estado. Al analizar la trayectoria organizacional de La Cruz, podemos determinar la evolución del vínculo establecido con los agentes estatales y el papel de los dirigentes en la historia local y en la trama de las relaciones comunitarias.

En La Cruz existen organizaciones de tipo funcionales-territoriales y económicas. Estas últimas han surgido al amparo de proyectos implementados en los últimos diez años y corresponden a agrupaciones comunales. Otras organizaciones funcionales existentes son el Centro de Padres y Apoderados, el Club Deportivo y un Centro de Madres³⁶.

De las organizaciones funcionales, la principal es la Junta de Vecinos ya que en ella se ha forjado el aprendizaje de la cooperación comunitaria. Es la organización de más larga data, que se ha mantenido estable a lo largo del tiempo, con una frecuencia media de actividades y reuniones y que ha permitido gestionar el mejoramiento de la infraestructura comunitaria, de viviendas, caminos y la electrificación de la mayor parte de la localidad. Estas demandas han sido estimuladas o gatilladas externamente, canalizadas a través de los dirigentes, pero ejecutadas por la misma comunidad. Los logros alcanzados respaldan su legitimidad, su poder de convocatoria, el valor del “bien común” asociado a la idea de 'progreso' y de mejora en la calidad de vida de la comunidad y los niveles de cooperación presentes en la misma. Es la organización de mayor peso en la comunidad.

Sus orígenes se remontan al año 1967, cuando lo que hoy se denomina Rincón de La Cruz y La Cruz, junto a una tercera localidad geográficamente más apartada -Villa Manuel Larraín - impulsadas por una comisión de asesoramiento a organizaciones comunitarias que realizaba entonces el INDAP, decidieron conformar una entidad de representación común. Entre los promotores se encontraba quien hoy sigue siendo el presidente de la actual junta de vecinos, después de que en 1984 adquiriera residencia en La Cruz. La primera nómina de socios registraba a alrededor de cien familias pertenecientes a estas tres localidades.

La consolidación de una infraestructura apta para las reuniones constituyó uno de los primeros obstáculos que logró ser zanjado gracias a la donación de terrenos por parte de vecinos y a los contactos de la directiva, en la que participaban dirigentes de La Cruz. Poco a poco se fueron concretando los siguientes avances de la organización, registrando una alta participación comunitaria, sobre todo en el aporte de mano de obra a los proyectos de infraestructura social, impulsados por el municipio o por FOSIS (ver cuadro 8).

En 1997 esta junta de vecinos se dividió en tres organizaciones más pequeñas (juntas de vecinos de La Cruz, de Rincón de La Cruz y de Villa Manuel Larraín), ya que existía la percepción de que los beneficios no eran repartidos equitativamente y se pretendía ampliar el acceso a los beneficios de los proyectos. Esta instancia no estuvo exenta de conflictos, ya que se formaron alianzas para apoyar a la nueva directiva, que terminaron por distanciar a estas comunidades y

³⁶ En 1967 se conformó un centro de madres, que no logró mantenerse en el tiempo debido a la falta de un lugar físico para reunirse. Las hijas de las fundadoras comenzaron a migrar por matrimonio, por búsqueda de mejores fuentes de trabajo, por estudios, factores que también hicieron fracasar algunos proyectos que lograron gestionar a través de los contactos del esposo de la presidenta del centro de madres, que era el presidente de la junta de vecinos. El club deportivo realiza actividades recreativas y muestra una buena capacidad de coordinación con el resto de las organizaciones locales y la escuela. Organiza eventos de beneficio comunitario, es un medio eficaz para ampliar las redes personales, además de ser un aglutinador de la comunidad en su conjunto. Los contactos adquiridos con personas de otras localidades a través del deporte son valorados como recursos para acceder a nuevos circuitos sociales, de los cuales pueden surgir contactos laborales.

llevaron a excluir de cualquier nuevo cargo directivo en Rincón de La Cruz a los dirigentes de La Cruz³⁷ (localidades colindantes).

A pesar de estas dificultades, las comunidades siguieron manteniendo relaciones por motivos productivos y comerciales en el marco de las organizaciones productivas comunales en las que ambas participan. Pero en la actualidad las desaveniencias entre las dos juntas de vecinos se han agudizado debido a los conflictos existentes en una de las organizaciones productivas del PRODECOP: el actual presidente de la junta de vecinos de Rincón de La Cruz denunció malversación en la gestión de la directiva de esta organización, que es también parte de la directiva de la Junta de vecinos de La Cruz.

En ambas juntas de vecinos se observa la tendencia de obtención de recursos a condición del apoyo electoral. Al observar la historia organizacional de la junta de vecinos de La Cruz, destaca el hecho de los que vínculos clientelares y partidistas han jugado un rol preponderante en la formación y gestión de sus demandas. Ésta misma lógica logró invadir el resto de las organizaciones locales al momento de canalizar los beneficios hacia la comunidad, no obstante los altos grados de movilización comunitaria. (Ver Cuadro en página siguiente).

Los dos dirigentes que se han mantenido más estables en la directiva de esta organización - ocupando los cargos principales- no son originarios de La Cruz y tienen amplia experiencia en la dirigencia de organizaciones productivas comunales y de otras organizaciones locales importantes.³⁸ Han desempeñado un papel relevante en los cambios ocurridos dentro de la localidad, y han aprendido a maximizar el vínculo clientelar, primero con los gobiernos locales y con partidos políticos, y posteriormente con las agencias estatales de desarrollo. Este manejo, que sin duda ha tenido consecuencias positivas para el desarrollo de La Cruz, ha reforzado la percepción en el resto de los socios, y en la comunidad en general, de que son los personajes más apropiados para intermediar la relación con el Estado. La poca rotación de los cargos directivos ha marcado la tendencia a que las funciones de la organización sean asumidas por los dirigentes fundadores de la misma, siendo reelectos hace ya varios años.

Esto los convierte en un grupo de prestigio dentro de la localidad cuyas relaciones con las agencias estatales les permiten acumular un capital social que puede activarse a beneficio individual y proyectar su liderazgo en el escenario comunal (por ejemplo, una incipiente carrera política). Este hecho se agudiza con la creciente migración hacia centros urbanos de jóvenes y/o otros líderes naturales que podrían asumir funciones directivas.

³⁷ En 1994 se realizó el primer intento para constituir la Junta de vecinos de Rincón de la Cruz, gracias al acuerdo político con un concejal, en momentos pre electionarios. En un principio, se concretaron algunas actividades comunitarias de recaudación de fondos, pero pronto bajó la participación y motivación de los socios. Dos años más tarde, el mismo concejal, aprovechando sus contactos con el Municipio, impulsó nuevamente la organización. La constitución de la nueva Junta quedó legalizada sin presentar la renuncia a la junta anterior, ya que el presidente de la Junta de La Cruz se negó a otorgarla y se desentendió de un fondo común que le correspondía devolver a los socios de la nueva organización. Actualmente la junta de vecinos de Rincón de La Cruz registra aproximadamente 27 socios y la Junta de vecinos de La Cruz 58 socios.

³⁸ Estos dirigentes han rotado en las directivas de las juntas de vecinos, Club Deportivo, Comité de la capilla, Centro de Padres y Apoderados etc.

Cuadro 8

TRAYECTORIA ORGANIZACIONAL DE LA JUNTA DE VECINOS DE LA CRUZ

Año	Apoyo de agentes externos	Actividad o beneficios	Participación comunitaria
1967	INDAP -Comisión de asesoramiento en organizaciones comunitarias	Constitución de Junta de Vecinos La Cruz.	Esta junta de vecinos representaba a los dos sectores que conforman La Cruz: La Cruz y Rincón de La Cruz. El presidente que más se ha mantenido en el cargo era parte de la comisión del INDAP, que luego estableció residencia en la Cruz.
1967	Alcalde de Lolol	Escuela de madera.	Mano de obra fue puesta por la comunidad en un terreno donado por una de las familias fundadoras. Más tarde, la ampliación fue realizada por el centro de padres y apoderados.
1968	Municipio de Lolol	Puente La Palma - La Cruz	Mano de obra fue aportada por la comunidad
1968- 1969	Unidad de Vialidad de la Municipalidad de Lolol	"Camino Nuevo" desde La Cruz a La Palma (3km.)	Donación de terreno por una de las familias fundadoras. Participaron la Junta de vecinos y la comunidad asesorados por la Unidad de Vialidad del Municipio.
1968- 1969	Incorporación de la Junta de vecinos "La Cruz" a la Unión Comunal de juntas de vecinos (por medio de Municipalidad de Lolol)	Ampliación del retén de carabineros de Lolol.	Participación de dirigentes locales en la directiva en estas actividades (Contratando mano de obra externa)
		"Comité de Extrema Pobreza" en la Junta de vecinos de La Cruz, el cual logró la construcción de ocho norias para ocho familias de La Cruz.	En la directiva de este comité participaron dirigentes de la Junta de vecinos.
		Obras sociales	Las juntas de vecinos realizaban un aporte anual, que sumado al aporte del Municipio, constituía un fondo de ayuda para familias con necesidades dentro de la Comuna (enfermedad, muertes etc.)
		Trabajos de verano	
1984	Municipalidad de Lolol y Gobernación Provincial	Adquisición de dos mediaguas para ampliar la escuela.	Cooperación de los miembros de la junta de vecinos en terreno donado por familia fundadora.
1989	Municipalidad de Lolol	Electrificación de un primer tramo que llegaba hasta la escuela.	Sólo hasta el año 1997 se electrificó el sector de Rincón de La Cruz.
1989	Municipalidad de Lolol	Mejoramiento de caminos, alcantarillas	Socios de la Junta de vecinos ofrecieron la mano de obra para la construcción.
1997	Dideco – Municipalidad de Lolol	Creación de Junta de vecinos Rincón de la Cruz	Esta nueva organización está asociada a la mayor posibilidad de acceder a beneficios vía proyectos, ya que los beneficios se concentraban en el sector de La Cruz.
1998	Unidad de Vialidad de la Municipalidad de Lolol	Arreglo del puente que conecta el tramo La Palma a La Cruz.	Mano de obra comunitaria.
1999 -2001	Misionero de la iglesia católica	Terminación e inauguración de capilla de La Cruz	Organización de la comunidad en catequesis, bautizos, mantención de la capilla.

Fuente: Elaboración de la autora sobre la base de los datos compilados en la investigación.

La concentración de las funciones organizacionales de la localidad en un número reducido de dirigentes (2), no ha tenido consecuencias totalmente beneficiosas. La permanencia de un solo estilo directivo ha determinado en La Cruz una serie de factores que obstaculizan el fortalecimiento de la institucionalidad comunitaria formal de la localidad:

- Desplazamiento de conflictos de una organización funcional- territorial a una organización productiva y viceversa.
- La pérdida de confianza y legitimidad de una organización, por el mal desempeño de sus dirigentes, influye en la percepción de la comunidad acerca de su desempeño en otras organizaciones que presiden. Es lo que ha ocurrido entre las juntas de vecinos de La Cruz y Rincón de la Cruz, cuyo distanciamiento deriva de conflictos existentes

en una organización productiva comunal, entre ambos presidentes. Por otra parte, se observa que tanto los dirigentes como la comunidad confunden las funciones que éstos desempeñan a nivel de organizaciones de representación y productivas (se genera desencuentro de expectativas con la comunidad).

- Permanencia de los mismos estilos directivos en el desempeño de diferentes organizaciones, lo que dificulta la incorporación de cambios en los procedimientos organizacionales. Los dirigentes de La Cruz tienen un estilo bastante autoritario, criterio que también han empleado en el desarrollo de otras organizaciones fuera de la localidad. Las organizaciones no acostumbran a implementar normativas formalizadas (o a no cumplirlas si es que las tienen ya que los dirigentes se sienten cuestionados de antemano o suponen que atentan contra los vínculos de parentesco) privilegiando una resolución de conflictos informal, que tiene efectos debilitadores para la comunidad.
- Aumento progresivo de la verticalidad de las relaciones entre dirigencias-comunidad o dirigencias – socios, basadas en las destrezas adquiridas por los dirigentes, que en el contexto local se traduce en autoritarismos.
- Las falencias existentes en las organizaciones locales registradas dicen relación con la falta de un estilo efectivamente democrático para dirigir las organizaciones locales, que limitan la capacidad de sus miembros en el acceso a información, con sus consecuentes efectos en la capacidad de decisión e intervención activa, control y rendición de cuentas por parte del grupo.

Todo lo anterior limita las posibilidades de fortalecimiento de líderes emergentes en la localidad, especialmente mujeres, y la formación de sucesores para tales cargos.

Estos elementos contribuyen a acentuar una distribución desigual de capital social en La Cruz. Los dirigentes, al monopolizar el vínculo con los agentes estatales, aumentan su propio capital social individual, debilitándose el capital social comunitario. La convertibilidad de sus “contactos” y redes en otras especies de capital (cultural, económico, político y principalmente simbólico)³⁹ tiende a remarcar capacidades que van aumentando la brecha de información, de participación, de negociación de recursos externos entre las dirigencias y la comunidad, con sus efectos esperados en el control social comunitario y sus mecanismos internos de resolución de conflictos. Por esto, las posibilidades de acceso a redes ricas en recursos en la mayor parte de los miembros de la localidad queda restringida a la capacidad de inserción en las cadenas clientelares que promueve este tipo de liderazgo.

Esta dinámica evidencia la complejidad de la interacción entre las estrategias colectivas e individuales de capital social al observar que, independiente del rol que cumplen y los beneficios que canalizan los dirigentes al interior de la localidad, éstos hacen uso de su posición en la institucionalidad local y de la confianza depositada en sus cargos, para acumular un capital social que puede ser usado en contra de los intereses comunitarios, como se analiza más adelante.

B. La intervención estatal en la localidad estudiada: el impacto de los agentes del Estado en la dinámica social comunitaria

En la localidad estudiada la intervención estatal tiene como antecedente la creación de la Junta de vecinos, como el gran canal para gestionar proyectos en diferentes ámbitos y para lograr interlocución con instituciones estatales y de desarrollo. La trayectoria de proyectos productivos ha

³⁹ “El capital simbólico es cualquier propiedad (cualquier tipo de capital, físico, económico, cultural, social) cuando es percibida por agentes sociales cuyas categorías de percepción son de tal naturaleza que les permiten conocerla (distinguir la) y reconocerla, conferirle algún valor (Bourdieu, P. 1999 pp.108).

estado marcada por dificultades que se traducen en una creciente desconfianza hacia los organismos promotores, si bien en el ámbito de infraestructura social se perciben mayores beneficios.⁴⁰

Cuadro 9
PROGRAMAS Y PROYECTOS IMPLEMENTADOS EN LA LOCALIDAD DE LA CRUZ

Nombre del proyecto	Institución financiadora	Ámbito	Duración	Beneficiarios/requisitos
Taller artesanal	FOSIS	Infraestructura social	1993-1998	Centro de madres.
Construcción sede comunitaria	FOSIS	Infraestructura social	1994	Socios Junta de vecinos.
Invernaderos	FOSIS	Transferencia tecnológica	1994	Cinco personas, pudiendo el resto aportar mano de obra y compartir ganancias.
Letrinas sanitarias	FOSIS	Infraestructura social	1994	36 miembros de la Junta de vecinos, fueron excluidos los morosos de la cuota mensual.
Barrenamiento de norias	FOSIS	Infraestructura	1995-1996	Socios de la Junta de vecinos que tenían noria.
PME ⁴¹	MECE-MINEDUC ⁴²	Educación rural	1993-2000	Escuela de La Cruz, participación de centro de padres.
PTT asistencia en rubro ganadero y cultivos tradicionales (Campo de experimentación en trigo)	INDAP/SAL	Transferencia tecnológica	1992	Todos los que tuviesen regularizados títulos de propiedad de la tierra.
PTT Procesamiento de frutas/ huertos caseros	INDAP	Transferencia tecnológica	1992	Esposas de los miembros inscritos en el SAL.
Sociedad de pequeños productores de cítricos	INDAP/PRODECOP	Transferencia tecnológica	1997-2002	Planes prediales y créditos individuales y formación de organizaciones productivas comunales.
Sociedad de pequeños productores de paltos y frutales	INDAP/PRODECOP	Transferencia tecnológica	1999 - 2002	
Sociedad de pequeños productores de olivos	INDAP/PRODECOP	Transferencia tecnológica	1997 - 2002	

Fuente: Elaboración de la autora sobre la base de los datos compilados en la investigación.

Los proyectos registrados fueron promovidos a través de la Junta de vecinos, siendo el principal canal de difusión la Municipalidad de Lolol o el vínculo personal de los dirigentes con las oficinas comunales o regionales de FOSIS, INDAP o PRODECOP. Destaca el número limitado de usuarios de los proyectos -restringido en su mayor parte a los socios de la junta de vecinos- lo que determina un impacto limitado a nivel de la comunidad en general.

Los proyectos de infraestructura social impulsaron la participación de los miembros de la localidad y contribuyeron a fortalecer el capital social comunitario. Evidencian diferentes estilos institucionales y modalidades de intervención. FOSIS y el programa MECE rural parecen responder a procesos de planificación más participativos que las agencias que promueven el desarrollo en el área productiva. Según la evaluación realizada por los beneficiarios, INDAP se caracteriza por poseer un carácter extensionista más tradicional, paternalista y burocrático, que promueve el verticalismo en las relaciones con sus usuarios. Sus resultados no han sido evaluados de una manera totalmente satisfactoria, especialmente en cuanto a la rentabilidad de los proyectos, y a la asesoría organizacional, aunque los aspectos técnicos gozan de una buena evaluación.

⁴⁰ Esta evaluación comunitaria a los proyectos ejecutados en la localidad fue desarrollada en una actividad participativa de devolución de la información realizada por el equipo de investigadores durante el mes de mayo de 2000. Se han omitido en este texto los criterios de la evaluación y la metodología aplicada.

⁴¹ Programa de Mejoramiento Educativo.

⁴² Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación. Ministerio de Educación.

1. Vínculos de La Cruz con el gobierno local

Una revisión breve al desempeño de unidades e instrumentos de planificación municipal permite visualizar las orientaciones generales que nutren el rol de los municipios en los procesos de desarrollo local. Como órganos descentralizados territorial y funcionalmente reflejan no sólo la administración de los servicios públicos, sino también los esfuerzos tendientes a la generación de instancias descentralizadas de participación.

Es este un tema interesante en la comuna de Lolol, ya que se percibe una activa intervención del municipio y de las agencias en el desarrollo de la comuna, que tienden paulatinamente a la coordinación. Algunos funcionarios tienen un discurso bastante democratizante, y sin embargo, en sus prácticas se revelan estereotipos carenciales hacia los campesinos. Asimismo, los intereses políticos afectan notoriamente la relación entre las diferentes agencias.

En el área social municipal de Lolol la Dirección de Desarrollo Comunitario, (DIDECO)⁴³ ha cumplido un rol central en la asesoría a las organizaciones comunitarias de las localidades, especialmente en actualización de directorios, en la promoción de la representatividad de los dirigentes y en traspaso de información acerca de Fondos concursables para obtener financiamiento municipal. En La Cruz el DIDECO contribuyó al mejoramiento de infraestructura comunitaria apoyando regularmente la organización de la “Semana Cruzana” y facilitando la realización de actividades de beneficencia y actividades recreativas. La relación con esta unidad municipal es evaluada positivamente ya que opera como canalizador de demandas comunitarias, que pueden ser satisfechas por otros organismos u otros personajes sobresalientes en la escena comunal.

Otra iniciativa municipal relevante en términos de interlocución con la comuna es la reciente creación del Departamento de Desarrollo Rural (DDR)- cofinanciado con PRODECOP SECANO- el cual refleja la motivación del alcalde por fomentar espacios de participación y de debate sobre el desarrollo rural, en el marco de una estrategia consensuada de desarrollo comunal. Este Departamento tiene relativa autonomía para promover y gestionar proyectos de desarrollo agrícola, y pretende actuar como ente articulador entre usuarios y agencias. El DDR ha impulsado las Mesas Comunales de Planificación, a través de un equipo de trabajo municipal que aplican planificación estratégica participativa y criterios de ordenamiento territorial. Las Mesas Comunales de Planificación se han desarrollado en torno a temáticas como fomento productivo, turismo rural, medioambiente, preservación de patrimonio cultural y preservación de la cultura local, mujer, prevención de salud, jóvenes y problemas que afectan a la infancia. Participan organizaciones productivas y territoriales de primer y segundo nivel e instituciones públicas, para diagnosticar y establecer ejes estratégicos para la comuna. A través de ellas, el municipio defiende el *interés de sentar un precedente para la provincia y para la región e incluso para el país, de cómo hacer desarrollo*. El DDR destaca el poder de convocatoria que ha tenido a través de estas instancias, ya que ha logrado congregarse al SAG⁴⁴, INDAP, INIA⁴⁵, CONAF, el Ministerio de Obras Públicas, etc. Asimismo, en relación a temáticas sociales como “mujer rural” el DDR interactúa con PRODEMU⁴⁶, a través del convenio INDAP- PRODEMU y empresas de transferencia tecnológica de Lolol, como OCAC⁴⁷, la cual ejecuta programas para la mujer.

Por otra parte, la municipalidad está implementando un nuevo modelo de gestión que ha motivado una serie de cambios internos: se creó un departamento de cultura, se contrató un

⁴³ La ley orgánica de municipalidades N° 18.695, art. 7 define las funciones inherentes a DIDECO: “debe prestar asistencia técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su legislación y desarrollo, promover su participación en el municipio. Asimismo debe desarrollar acciones relativas a educación, cultura, recreación salud, empleo, fomento productivo etc.” (ley 18.695, artículo 18, texto modificado por la ley 19.602 en 1999).

⁴⁴ Servicio Agrícola Ganadero

⁴⁵ Instituto de Investigaciones Agrarias

⁴⁶ Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer.

⁴⁷ Oficina Coordinadora de Asistencia Campesina.

administrador municipal que controla los aspectos administrativos, reorientándose las tareas del secretario municipal hacia aspectos más internos. Asimismo se está implementando el SICO- un sistema de información comunal que vincule las acciones de cada departamento. Esta reestructuración es parte del “cambio cultural” que algunos funcionarios consideran necesario para la municipalidad: *“Hay un problema cultural en la institucionalidad, que es por una parte, el no saber articularse, no saber coordinarse (...) hay una voluntad política del Estado, de cambiar estructuras. Por ejemplo de descentralizar las instituciones públicas, de invertir más a nivel regional, provincial y comunal, y a través de esta política de descentralización, crear -a nivel de regiones y provincias- coordinaciones interinstitucionales”*.

Estos esfuerzos se materializan en PRORURAL⁴⁸, que es una instancia de coordinación regional entre las diversas instituciones que intervienen en el ámbito comunal. No obstante el reconocimiento de su papel, aún no existe claridad en los funcionarios en cuanto a la misión que ostenta esta entidad: *“hay algunos que lo entienden mal y le piden financiamiento, o algunos de PRORURAL se la juegan como si fuera una nueva institución. Entre todos tenemos que entender que PRORURAL es una coordinación”*.

PRORURAL ha apoyado las mesas comunales de planificación realizadas en Lolol, aunque en su desempeño también se reflejan las resistencias institucionales relativas a la poca capacidad de trabajo en equipo que presentan algunas agencias, *pero hay otras instituciones que sí se van integrando, como el FOSIS, SERCOTEC*.⁴⁹

Otras variables que el municipio ha incorporado en su agenda es el fomento de organizaciones juveniles orientadas al servicio comunitario, la promoción del turismo rural y la elaboración de un sistema de información geográfica. Estos temas han sido desarrollados o apoyados por personal del Servicio País, cuyos aportes fueron evaluados positivamente, especialmente por los jóvenes de la comuna. Servicio País, asume la coordinación de un proyecto de turismo rural e interactúa con el Consejo Ecológico Comunal. Esta última entidad está proyectando la realización de un parque botánico y actualmente ejecuta un proyecto de “reciclaje ecológico” que busca integrar a la comunidad en temas medioambientales. Esta iniciativa de conservación ambiental es financiada por CONAMA⁵⁰ y ya ha realizado actividades de capacitación para adultos y niños, dentro de la escuela. Cabe destacar que este proyecto – junto a la formación de una organización apicultora en otra localidad- se materializaron a partir de las demandas de algunos socios de PRODECOP.

Por último, el proyecto de turismo hasta el momento no ha logrado concretar alianzas con todas las organizaciones productivas que pudiesen comercializar sus productos. Con respecto a posibilidades de comercialización para las organizaciones productivas se creó la ACOP⁵¹ que surgió en el marco del CDL de Lolol. En éste participan representantes de instituciones públicas, Municipio, INDAP, PRODECOP SECANO y usuarios en torno a Mesas de trabajo técnicas.

Las críticas al funcionamiento de los CDL apuntan a que, si bien existe a nivel de discurso institucional la necesidad de ampliar espacios de participación en la comuna, las conductas de algunos funcionarios manifiestan poco compromiso hacia esas instancias. A ello se suma la carencia de canales expeditos de comunicación respecto de objetivos, condiciones y metas de proyectos, falta de mecanismos y procedimientos explícitos de coordinación de acciones a nivel local.

⁴⁸ Programa interministerial ejecutado a nivel nacional y dependiente de la Subsecretaría de Agricultura, cuyo objetivo es aportar al desarrollo de territorios rurales pobres.

⁴⁹ Servicio de Cooperación Técnica, cuya misión es promover el desarrollo de las micro y pequeñas empresas y fortalecer la capacidad de gestión de sus empresarios.

⁵⁰ Comisión Nacional de Medioambiente.

⁵¹ Asociación Comunal de Organizaciones Productivas.

2. Las agencias de desarrollo y el fomento productivo

Existe consenso entre las agencias en cuanto a que las políticas de desarrollo tienen que ser discutidas por la comunidad. En Lolol se busca una estrategia de desarrollo que integre cultura local, medio ambiente y desarrollo productivo, como variables que podrían facilitar la inserción de sus productos en los mercados, bajo el objetivo concreto del aumento de la productividad de las familias de la comuna.

Las agencias pretenden potenciar la innovación productiva. La olivicultura ha aparecido como una alternativa viable en virtud de la demanda mundial, a pesar de la alta competencia existente en el rubro. Funcionarios y técnicos en Lolol apoyan con altas expectativas la consolidación de este rubro ya que visualizan un alto potencial de recursos y de mercado. Se trabaja en dar un valor agregado a la producción local de olivos, que es aún incipiente. *“Ojalá Lolol se llene de olivos, es lo que hay que hacer. Actualmente hay 45 hectáreas, ojalá hayan 2000 hectáreas o 3000.”*

Las primeras iniciativas en esta línea fueron llevadas a cabo por un grupo de agricultores que presentaron el proyecto hace 3 años, a INDAP, el cual se formalizó sólo recientemente en el marco del PRODECOP SECANO. La “Asociación de Pequeños Productores de Olivos” representó una oportunidad concreta de avanzar hacia la diversificación e industrialización de nuevos rubros, sin embargo la organización debió enfrentar una serie de obstáculos que reflejan falta de apoyo por parte de las agencias, tal como éstas últimas lo reconocen: *“partimos el 96, y el 98 podríamos tener plantadas 100 hectáreas o más y el 2000, podríamos tener la planta construida pero el aparato estatal no reaccionó y ahí no es responsabilidad del mercado ni de las organizaciones locales”*.

La historia de este proyecto ilustra cómo la transferencia de créditos y asesoría por parte de las agencias de desarrollo -de no contemplar el fortalecimiento de las capacidades organizativas que permitan resolver conflictos y tomar decisiones- terminan diluyendo iniciativas viables. Un examen más preciso de los obstáculos que enfrentan los proyectos productivos queda evidenciado en el análisis realizado a este caso.

a) Programas especiales INDAP: PRODECOP SECANO VI Región

Los programas especiales del INDAP comprenden aquellos programas o proyectos u otros instrumentos de apoyo a la agricultura familiar campesina, que son transversales a los demás programas y/o instrumentos regulares de INDAP y que por sus características específicas, modalidades, financiamiento o capacidades institucionales, demandan una gestión particular.

El PRODECOP SECANO se desarrolla en zonas con predominio de poblaciones que viven desde hace muchos años en condiciones de pobreza y aislamiento, con ecosistemas prácticamente destruidos y con recursos naturales muy deteriorados, lo que trajo como consecuencia la instalación del círculo: pobreza, degradación de recursos naturales, reducción del potencial productivo y reducción de ingresos, lo que conduce inevitablemente a una mayor pobreza.

Su objetivo central ha sido contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los productores agrícolas, generando procesos productivos sustentables desde el punto de vista económico, social y ambiental. Se desarrolla en las comunas de Navidad, La Estrella y Lolol, en la VI región, Curepto y Pelluhue, en la VII región y Coelemu, Portezuelo y Trehuaco en la VIII Región. Todas comunas de secano costero e interior.

Sin embargo, el carácter de experiencia piloto del proyecto y la flexibilidad de los instrumentos, ha permitido intervenir con acciones en áreas que normalmente INDAP no había incursionado, como fortalecimiento organizacional, mejoramiento de accesos y caminos y la construcción de mercados y ferias.

3. La “Asociación de Pequeños Agricultores de Olivos”: un caso en la interacción entre agentes de la interfaz

El presente caso es un ejemplo ilustrativo del tipo de factores que contribuyen al derrumbe de los proyectos productivos. Esta asociación surge en el marco del convenio INDAP – PRODECOP, ejecutado con fondos del Banco Mundial por la Fundación OCAC.

El PRODECOP pretendió maximizar las estrategias productivas de sus beneficiarios a través de plantaciones de árboles frutales, hortalizas, y del incremento en la producción pecuaria incorporando praderas, mejoramiento genético y productivo de los animales.

Los primeros pasos de la intervención incluyeron talleres para determinar en conjunto con los futuros beneficiarios y con las autoridades locales algunos proyectos fáciles de concretar, en virtud de las necesidades más urgentes de la comuna; luego se trabajó a nivel individual con los futuros beneficiarios, para posteriormente iniciar la fase de ejecución de los proyectos.

La primera etapa buscó fortalecer la inversión predial individual o familiar. Se determinaron las necesidades de cada predio estableciendo un programa de trabajo anual. Las plantaciones posteriores se realizaron de acuerdo a un diagnóstico que se hizo inicialmente a cada propiedad. Se realizó además con cada beneficiario un ordenamiento predial, en donde se determinaba la ubicación de la noria (7 mt.) y dos hectáreas de plantaciones con riego tecnificado.

El proyecto subsidió en gran medida las plantaciones y el sistema de riego. En el primer caso, cubrió el 60% de la inversión y en el segundo el 90%, dejando lo restante a crédito con INDAP.

Al principio, sólo el presidente de la junta de vecinos de La Cruz se integró al proyecto, puesto que existía desconfianza hacia las agencias y se creía que no respondía a una necesidad real de la localidad. Después de dos años, se incorporaron quince beneficiarios que hoy cuentan con noria y riego tecnificado.

Las organizaciones productivas comenzaron a ser gestionadas a partir de septiembre de 1999 y se iniciaron con un proceso de motivación individual a los beneficiarios, por parte del equipo técnico de OCAC. Luego se desarrolló una capacitación jurídica y legal a las organizaciones en formación, charlas que realizó un abogado contratado por OCAC. Los funcionarios señalan con respecto a los resultados de la capacitación que *"fue difícil ya que la gente no lo veía como necesario" y que "a la gente le cuesta entender lo que es una sociedad; cuando les conviene venden de manera individual, y a veces hay otros que venden como sociedad"*. También señalan que muchos beneficiarios han sido reticentes a la participación en sociedades, porque no quieren endeudarse en proyectos de mayor envergadura (como un packing o una planta aceitera).

Los funcionarios de PRODECOP valoran para la consolidación organizacional la autonomía de los dirigentes, el fortalecimiento de vínculos con otras instituciones estatales como Municipio e INDAP y el nivel educacional de sus directivos y socios, lo que incide en la comprensión de lo contable y lo legal. Señalan también que las zonas más apartadas geográficamente han requerido mayor motivación por parte de los técnicos. Agregan como un rasgo general de los beneficiarios el hecho de que *"se desaniman con facilidad, hay algunos que se desmotivan y traspasan sus acciones a otros familiares"*.

a) Seguimiento al proyecto olivero en la localidad de La Cruz

La “Asociación de Pequeños Agricultores de Olivos” se formó inicialmente el año 1996 a través de INDAP, y posteriormente, en el año 1999, se integró al proyecto PRODECOP. En un principio el grupo estuvo muy motivado y el proyecto fue considerado como un hito dentro de la historia de la localidad, ya que *“Nunca se había recibido algo sin endeudarse para siempre”*.

Las primeras dificultades que se presentaron en la gestión del proyecto, estuvieron relacionadas a la poca participación en el diseño (“la elección del rubro no se realizó de manera

democrática, ya que fue en realidad la idea de un solo señor”, un dirigente) y a la disconformidad con la asesoría técnica, que debió ser cambiada al poco tiempo. Se transfirieron los fondos para los gastos de la ejecución y puesta en marcha del proyecto, sin embargo, de acuerdo a la opinión de algunos socios, existieron varias irregularidades en el manejo de los dineros y en el traspaso de los insumos, hechos en los que tuvo mayor responsabilidad la directiva de la organización:

- Mala calidad de las plantas recibidas.
- Falta de control y seguimiento del uso de los recursos involucrados en el proyecto. El grupo desde un principio no quiso operar con una comisión de cuentas que poseía por reglamento, para no mostrar desconfianza hacia el tesorero.
- Fugas en los intereses bancarios de los recursos depositados.
- Existencia de documentos adulterados.
- La última etapa contemplaba la instalación de una planta aceitera, pero tampoco hubo consenso en la designación del gerente de la futura industria. Más bien, esta elección se realizó sin consultar al resto de los socios (y a parte de la directiva) de la organización.

Con respecto a estas quejas, la versión entregada por la contraparte técnica subraya que hubo “imprevistos” en diferentes niveles. En lo relativo a las inversiones, en algunos casos se proporcionó un número mayor de plantas por hectáreas, no se realizaron mediciones de caudal de agua (lo que dificultó el riego) y se midieron incorrectamente los terrenos para colocar los cercos. Todo lo anterior se tradujo en un diagnóstico equivocado, que significó la incorporación de usuarios que no cumplían los requisitos correspondientes.

El grupo que lideraba las quejas (a cargo del presidente de la junta de vecinos de Rincón de La Cruz), no recibió el apoyo de las instituciones comunales ni regionales para esclarecer la situación. La directiva de la asociación (presidida por dirigentes de la Junta de vecinos de La Cruz), intentó resolver el conflicto de manera informal y señala que ese grupo estaba manejado por alguien externo a la organización. Le ofrecieron alternativas al tesorero para reponer el dinero, más vinculadas al amiguismo y a la solidaridad comunitaria que al establecimiento de sanciones reguladoras. Ninguna alternativa fue aceptada por el grupo denunciante. Para no retrasar la siguiente emisión de créditos necesarios para la futura construcción de la planta, la directiva propuso disolver la organización a través de una votación secreta y crear otra nueva. Algunos de los afectados se abstuvieron de reclamos “*para no perder el compadrazgo y la amistad*” con algunas personas de la directiva⁵².

De los seis residentes de la localidad de La Cruz, que originalmente pertenecían a esta organización, sólo permanecieron tres, dos de los cuales pertenecían a la nueva directiva. El resto, que habían realizado las quejas, fueron expulsados: “*En mi labor de fiscalizador me tocó fiscalizar y me echaron pero así, en dos minutos. A partir de ahí las cosas se pusieron medias extrañas. Y los que quedaron fuera, ¿por qué? ¿Quién autoriza que los dejen afuera? Esa es mi pregunta, porque yo me retiré*”.

La nueva agrupación comenzó a funcionar como comité (“Comité de Pequeños agricultores de olivos”) y para tramitar la personalidad jurídica fueron asesorados por un abogado contratado por el PRODECOP, que contribuyó a definir una nueva normativa interna. La incorporación de nuevos socios estuvo sujeta al criterio de selección del grupo: tener olivos ya plantados y en buenas condiciones, ser usuario del INDAP, y no tener conflictos con la organización. Posteriormente la aceptación iba a ser establecida en votación secreta.

⁵² Acerca de uno de los dirigentes cuestionados se comenta: “...tiene buena voluntad, no cobra, y es una persona que sabe mucho, tiene bla, bla. Muchos lo buscan por interés y la gente le agradece por eso (...) no lo enfrentan, porque él tiene recursos”.

Los antiguos socios que no se reincorporaron a la nueva organización quedaron con sus créditos pendientes, en morosidad con INDAP. Por su parte, el comité realizó varias actividades de recaudación de fondos para comprar un terreno que sería destinado a la instalación de la futura industria.

En septiembre del año 2001 el proyecto debía tener lista la infraestructura para la planta olivera. Esta fase del proyecto fue licitada por el PRODECOP. A pesar de ello, los dineros para la planta olivera no fueron aprobados por INDAP, ya que el proyecto resultaba “demasiado costoso”. Además, por presiones políticas, debieron cambiar al presidente de la organización.

Una alternativa institucional que se ofreció para enfrentar los problemas de comercialización del grupo de oliveros se vinculó a la ACOP (Asociación Comunal de Organizaciones Productivas) que asumió la comercialización de los diferentes rubros comunales. Sin embargo, la organización no confía en esta alternativa y ha decidido asociarse con dos empresarios olivícolas de la comuna.

Por otra parte, la relación entre los presidentes de las Juntas de La Cruz y Rincón de La Cruz fue deteriorándose (a pesar de que tienen una estrecha relación de parentesco). Han tenido nuevos conflictos entre las localidades: disputa de caminos, problemas impuestos por La Cruz para instalar alcantarillas en Rincón de La Cruz, etc.⁵³

4. Aspectos que contribuyeron a los problemas de la intervención en La Cruz

De acuerdo a lo anterior es posible señalar que para el caso de proyectos productivos la efectividad de la intervención está directamente relacionada a la consolidación del proceso asociativo-productivo implicado en los proyectos (Munita, J. 2000). La eficacia y sustentabilidad de la intervención parece apoyarse en un buen funcionamiento organizacional en concordancia y complementariedad con una asesoría técnica adecuada, y estrategias de comercialización viables en cuanto al rubro productivo y a las condiciones económicas, políticas, climáticas, culturales, etc. En general, en los proyectos productivos registrados en La Cruz no se consideró el mercado –salvo en PRODECOP- como una variable definitoria de las posibilidades de comercialización.

Los elementos disonantes de los proyectos productivos se deben a la debilidad que presentan los tres elementos enunciados en las etapas de la intervención. En general los usuarios ya han tenido experiencias exitosas de trabajo comunitario a través de la Junta de vecinos, pero al momento de participar en organizaciones productivas emergen conflictos relacionados al “free riding”, a la falta de transparencia en el manejo y administración de los recursos, las vías informales para resolver los conflictos, sin mediación institucional y de manera poco democrática, sustituyendo una organización por otra y expulsando a los socios “conflictivos”. Estos elementos evidencian diferencias sustanciales en el funcionamiento de estos dos tipos de organizaciones.

Para el caso de las organizaciones comunitarias, los conflictos de tipo doméstico – robo o cruce de animales a predios vecinos, desavenencias bilaterales etc. – parecen ser pasados por alto al momento de estar definida una meta común. De hecho, para no perturbar la paz de la comunidad las personas pueden reelegir a un miembro de la directiva de la Junta de vecinos que tenía antecedentes dudosos. Para el caso de las organizaciones productivas, los conflictos emergen especialmente por falta de asesoría externa y porque las metas comunes se desperfilan más rápidamente en virtud de intereses económicos disímiles, o que no son entendidos de igual manera por todos los miembros.

El distinto funcionamiento de ambos tipos de organizaciones no ha sido un elemento considerado por la agencias de desarrollo. Los emprendimientos productivos deben ser necesariamente apoyados por un conjunto de reglas sujetas a monitoreo y sanciones, para lo cual las agencias deben transferir y supervisar mecanismos transparentes y democráticos dentro de la

⁵³ El seguimiento a este proyecto se realizó desde enero del año 2000 hasta marzo del 2002, aproximadamente.

organización. Esto, sin desconocer que las iniciativas deben basarse en demandas y capacidades locales, específicamente en el refuerzo del lazo social y la confianza.

La percepción de los funcionarios y técnicos acerca de las organizaciones productivas a menudo resalta la “falta de cultura” de los campesinos para trabajar organizadamente, la “resistencia al cambio”, producto del analfabetismo que afecta al sector, lo que revela la existencia de estereotipos negativos hacia los usuarios. De este modo se desligan de toda responsabilidad autocrítica o autoevaluativa de su intervención, determinando como factores de fracaso el grado de educación de los agricultores, la “inexistencia” de una cultura asociativa, o la elección de líderes confrontacionales, etc.

Este último punto revela uno de los factores más sobresalientes en el debilitamiento de las organizaciones productivas. Los agentes estatales reconocen la existencia de un “problema político” que afecta el funcionamiento organizacional, pero no se asumen como parte interviniente en el contexto que genera estos conflictos. Es claro el hecho de que la coyuntura electoral tiende a facilitar o dificultar la aprobación de propuestas o la canalización de los créditos. También se ve afectada la orgánica y coordinación interinstitucional de las agencias de desarrollo.

Cuadro 10

FACTORES QUE CONTRIBUYERON A LOS PROBLEMAS DE LA INTERVENCIÓN EN LA CRUZ

Condiciones económico productivos	Aspectos organizacionales		Relación agencias de desarrollo - usuarios	
	Aspectos personales	Relaciones interpersonales	Aspectos institucionales	Relación técnicos/ funcionarios - usuarios
Falta de infraestructura (para desarrollar el proyecto o para comercializar)	Deserción de miembros por necesidades laborales (especialmente trabajo temporal) Poca continuidad y asistencia de los miembros.	Facciones internas a la organización, producto de conflictos.	Discontinuidad en la asesoría técnica por cambio de técnicos (debido a los cambios en la administración política del Estado).	Dificultades impuestas por otras instituciones (por ejemplo, no reconocimiento municipal de donaciones de terreno para implementación de proyectos).
Infraestructura limitada para el número de integrantes del proyecto.	No aplicación de los conocimientos adquiridos. Resistencia a adaptarse al nuevo sistema.	Falta de objetivo común en la organización (falta de una visión de futuro común).	Requisito sobre regularización de la propiedad de la tierra para acceder al proyecto.	Descoordinación en las etapas de trabajo y compromisos mutuos.
Desproporción entre producción y posibilidades de comercialización.	Ubicación geográfica dispersa de los miembros.	Expectativas disímiles en cuanto a los resultados del proyecto.	Poca flexibilidad de los proyectos (limitantes para gestionar una segunda etapa).	Existencia de metas pendientes al finalizar el proyecto.
Condiciones climáticas desfavorables para la producción (para el caso de proyectos silvoagropecuarios).	Incumplimiento de compromisos asumidos por directiva o miembros de la organización.	Falta de cooperación y solidaridad entre los miembros de la organización.	Cambios en las orientaciones y acuerdos iniciales de los proyectos (poca transparencia en transferencia de recursos).	Falta de complementariedad en el diseño y programación de la intervención.
Falta de conexión con otros marcos institucionales para resolver nuevas necesidades derivadas del proyecto.	Desmotivación de los miembros por expectativas no cumplidas, lo que deriva en dedicación deficiente a las actividades.	Poca transparencia en manejo de recursos de la organización.	Falta de apoyo en la constitución y gestión de la organización (aspectos administrativos y legales).	Desconfianzas mutuas por incumplimiento de acuerdos.
Falta de diagnóstico en cuanto al rubro a producir No conveniencia económica del rubro a producir (precios bajos).	Inexperiencia de la directiva en el manejo organizacional.	Falta de instancias de comunicación para resolver problemas interpersonales.	Entrega de técnico que no está capacitado para el rubro del proyecto.	Falta de instancias de comunicación para resolver las inquietudes de los usuarios.
Falta de asesoramiento en la comercialización de la producción, lo que se traduce en baja rentabilidad del proyecto	Estilo de liderazgo poco democrático, lo que se traduce en poca flexibilidad de roles	Falta de mecanismos de resolución de conflictos, que tienden a resolverse de manera autoritaria.	Poca flexibilidad de los proyectos para asumir necesidades emergentes de los proyectos.	Falta de contacto más permanente de los técnicos o capacitadores (visitas regulares).
Falta de conocimientos sobre aspectos legales y manejo administrativo (Falta de transparencia).	Incumplimiento en el pago de las cuotas mensuales de la organización.	Desconfianzas entre miembros por conflictos extraorganizacionales	Prejuicios acerca de las capacidades de los usuarios (estereotipos).	Alianzas partidistas entre funcionarios/técnicos – campesinos afecta funcionamiento organizacional.
Uso inadecuado de tecnologías y o condiciones de producción.	Incumplimiento en el pago de los créditos de proyectos o etapas anteriores.	Falta de mecanismos de autoevaluación para identificar dificultades y soluciones.	Falta de mecanismos de autoevaluación de los proyectos y del proceso productivo.	Técnico utiliza mecanismos informales de resolución de conflictos.
Falta de conexión con otras organizaciones del rubro para intercambio de experiencias.			Simultaneidad de proyectos en diferentes áreas desvía la participación de los socios.	Desconfianza hacia los canales institucionales para resolver conflictos.

Fuente: Elaboración de la autora sobre la base de los datos compilados en la investigación.

5. Aspectos que podrían contribuir a la consolidación del proceso asociativo – productivo: una propuesta de promoción del capital social en los procesos de desarrollo

Al momento de analizar la asociatividad campesina, parece relevante considerar la distribución desigual del capital social, la interacción entre sus formas individuales y colectivas, y la consolidación de elites locales – personas nexos, los dirigentes- como intermediarios en la relación Estado- comunidad.

En La Cruz este proceso se desarrolló paulatinamente, pero fue entre los años 1984 y 2001 cuando los dirigentes locales, acumularon y diversificaron sus contactos (alcalde, concejales, dirigentes comunales, funcionarios y técnicos) y, con ello, la posibilidad de proyectar sus estrategias al espacio comunal (especialmente a través de su participación en la directiva de la “Asociación de Pequeños Productores de Olivos”, que fue la receptora de las expectativas de varios actores comunales que la percibían como una oportunidad única para consolidar un rubro estratégico en la comuna).

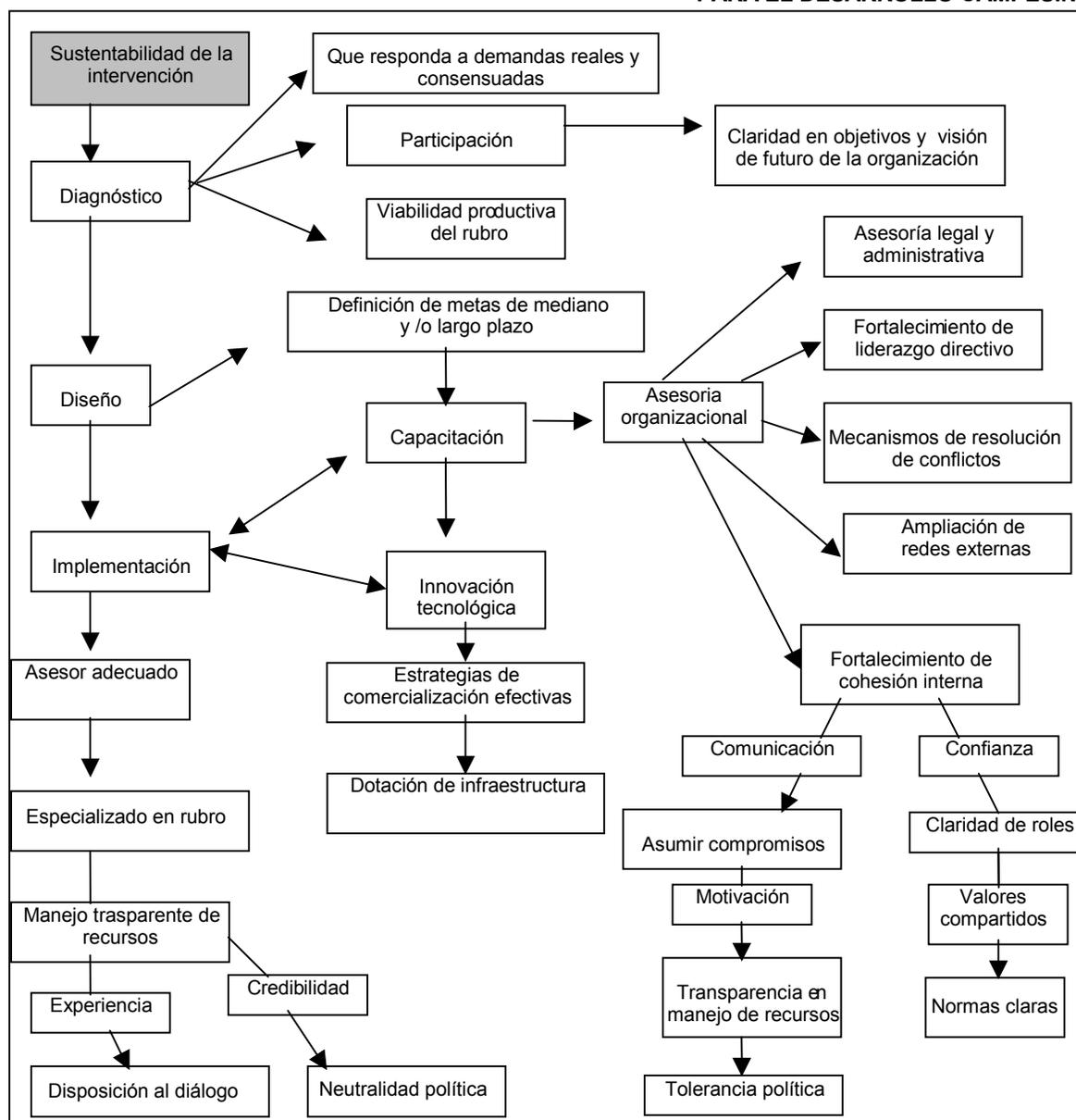
Los problemas de la organización olivera revelan la existencia de un cierto grado de control desde fuera de la comunidad, ejercido a través de elites locales que participan de encadenamientos clientelares comunales. Los dirigentes reaccionaron frente a los cuestionamientos de su gestión con criterios ambiguos: en primera instancia apelaron a los códigos de solidaridad para con los familiares (el tesorero), pero luego a la lógica clientelar (partidaria). Como no existió una mediación externa en la resolución del conflicto, se vieron “forzados” a tomar decisiones, expulsando a los denunciantes y cambiando al presidente de la organización, para continuar con las siguientes etapas del proyecto.

Esto no quiere decir que el clientelismo sea una lógica de acción impuesta perversamente desde el Estado, sino más bien que se eslabona de una manera viciada y con rasgos partidarios, con las tradicionales relaciones patrón-cliente que han existido en el mundo rural: quienes están en la parte inferior de la escala jerárquica son la mayor parte de la comunidad y se sienten obligados hacia los pocos que ocupan la posición superior. Lo mismo ocurre en la relación agentes estatales – dirigentes. Como consecuencia de esta forma de articulación, se desalienta la creación de redes horizontales, especialmente si están fuera de la influencia del dirigente, creando una situación de dependencia (Flora y Butler, 2001).

En este escenario, resulta indispensable la capacitación de nuevos líderes, para hacer más participativa la toma de decisiones de las organizaciones, así como la asesoría a las organizaciones locales para definir reglamentos, redistribuir las funciones y cargos organizacionales, generar mecanismos de fiscalización de la labor directiva, etc. De acuerdo al estudio realizado, se proponen una serie de criterios en diferentes etapas de implementación de los proyectos (especialmente productivos) para promover, resguardar y evitar la sobre concentración de capital social en manos de los dirigentes. Se agrega la necesidad de implementar formas de evaluación constantes y en diferentes ámbitos (productivo, asociativo etc.)

Gráfico 1

PROPUESTA DE FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA SUSTENTABILIDAD DE PROYECTOS PARA EL DESARROLLO CAMPESINO



C. Conclusiones

1. Las dinámicas del capital social en La Cruz

En el pasado, La Cruz, Rincón de la Cruz, y Villa Manuel Larraín conformaban una sola gran localidad, representada por una junta de vecinos común. A pesar de perfilarse como sectores relativamente independientes, dadas las condiciones territoriales, mantuvieron por bastante tiempo una sola infraestructura social y un solo canal de comunicación con la Municipalidad de Lolol.

La intervención estatal indirectamente propició la división de esta gran localidad. Primero Villa Manuel Larraín fue reforzando su autonomía en virtud de los servicios públicos que le fueron

otorgados por el Municipio (escuela, junta de vecinos Villa Manuel Larraín, club deportivo, etc.), mientras La Cruz y Rincón de la Cruz, mantuvieron una representación común. Esto fue configurando una identidad comunitaria bastante arraigada en el parentesco y la tradición religiosa, reforzada por la distancia de ambas localidades con respecto a Villa Manuel Larraín. Por ello el capital social comunitario de La Cruz es inseparable de la historia común que mantiene con su localidad vecina. En ambas comunidades emergen redes de reciprocidad y cooperación que sobrepasan los límites entre La Cruz y Rincón La Cruz.

Sin embargo, hoy se observa un debilitamiento de las prácticas comunitarias formales e informales, sobre todo en cuanto a los niveles de participación en las organizaciones locales y a la vigencia de sistemas de cooperación que podían involucrar antiguamente al grueso de las familias (mingacos, trilla comunitaria, “Semana Cruzana” etc.). Es una transición hacia formas atomizadas de ayuda en el ámbito de las relaciones interpersonales (redes de apoyo aisladas, ayuda bilateral, medierías etc.) y a un capital social de puente o de “escalera”, como el medio más efectivo para “negociar” con el Estado. Pese a los beneficios obtenidos a través de este último tipo de vínculo – visible en la trayectoria de la junta de vecinos y en los proyectos de infraestructura social – en el presente la comunidad tiende a no movilizarse en función de logros comunes. A nivel comunitario se observa un grado de cooperación más difuso que tiende a reposar en la acción de los líderes de la comunidad.

Durante mucho tiempo la localidad no tuvo vínculos estables con el Estado, especialmente por la falta de participación de las organizaciones en instancias de decisión. La llegada del “progreso” – como es denominada la canalización de recursos que se restablece en la etapa de transición a la democracia - es altamente valorada por la comunidad, porque contribuyó a mejorar la calidad de vida. Sin embargo, si bien estos logros se alcanzaron por una ampliación de las oportunidades de interlocución con agencias del Estado en un contexto semi democrático, no han sido correlativos al nivel de inversiones ni al número de proyectos y programas implementados en la localidad. Es decir, la intervención estatal en La Cruz no ha tenido los resultados esperados : los logros alcanzados se debieron especialmente al capital social comunitario informal de la localidad, y la gestión clientelar de algunos de sus dirigentes.

2. El liderazgo clientelar: las bases del prestigio del dirigente

Tanto en La Cruz como en Rincón de La Cruz observamos dirigentes en torno a los cuales se extienden lazos de reciprocidad vertical, quienes fundan su liderazgo en su propio capital social individual. Actúan como intermediarios entre las demandas de la comunidad y el Estado, dentro de redes informales y otros círculos de confianza a los que pudiesen pertenecer. A diferencia de lo que ocurría en el pasado - redes densas de cooperación comunitaria en donde primaba la reciprocidad horizontal – en el presente, los dirigentes constituyen nexos de clientelismo que refuerzan las bases de su status (prestigio y reconocimiento social como la persona más idónea para solucionar los problemas de la comunidad). De este modo, la comunidad por sí sola tiende a no movilizarse, descansando en la acción de sus representantes.

Por lo tanto la relación establecida actualmente con el Estado se articula en base a los contactos de dirigentes, quienes no siempre respetan las normas asociadas al bien común cuando se trata de proyectos de desarrollo que pueden otorgarles algún beneficio personal. Son las familias con mayores niveles de ingresos (generalmente las familias de los directivos y cargos de mayor prestigio dentro de la organización local) las que tienen mayor participación en organizaciones colectivas.

En el ámbito de la producción actual – ya no ligada a prácticas cooperativas de cultivos tradicionales - parecen no regir los valores que controlan el proceder de los dirigentes, como se corrobora en el caso del comité de oliveros - organización comunal en donde expulsaron a tres

miembros de La Cruz. Este ejemplo también ilustra el alcance de la red de líderes, cuyos intereses influyen en el destino de las mismas.

Esta situación puede limitar el desarrollo de las organizaciones promovidas por las agencias externas y propiciar el desplazamiento de un conflicto desde una organización productiva a otra organización local, deteriorando la confianza de los lazos sociales. Un ejemplo lo dan dos dirigentes involucrados en un conflicto de administración de fondos en el marco de un proyecto, con vínculos parentales cercanos, que continúan en pugna en las directivas de sus respectivas juntas de vecinos.

3. Las prácticas excluyentes de la interfaz como mecanismo de negociación y resolución de conflictos

Al momento de autodefinirse, los residentes de la Cruz defienden un perfil comunitario de armonía, de buenas relaciones y de conductas basadas en valores, asociado a los símbolos del mundo campesino. Sin embargo, en el ámbito de las conductas predominan los estilos autoritarios, especialmente de dirigentes, inscritos en encadenamientos faccionales que incluyen a líderes comunales y regionales. En sus diferentes niveles de articulación circulan “favores” traspasados por el partidismo: el apoyo político suele ser el criterio de selección de los vínculos y del apoyo, tanto en agentes estatales como en dirigentes.

Las dirigencias, rígidas e inflexibles, tienden a interpretar los mecanismos de rendición de cuentas formalizados como críticas que atentan contra los vínculos de parentesco o afecto, o que ponen en entredicho su autoridad. Por esta razón los mecanismos de resolución de conflictos nunca pasan por el enfrentamiento directo de los temas en instancias formales de debate, sino que por mecanismos de exclusión de los demandantes. Esta tendencia local se agrava con el modelo clientelar que impera en la esfera institucional – y que, como se ha visto, opera como una forma de capital social excluyente- y alimenta las percepciones estereotipadas que poseen los funcionarios y técnicos estatales acerca de los agricultores.

La creciente desconfianza hacia la gestión de los dirigentes se expresa en la decisión de algunas personas de agruparse en asociaciones informales que no mantienen vínculos entre sí, y generalmente se confinan al nivel local. En otros ámbitos, la representación de los intereses comunitarios queda en manos de los dirigentes. Se genera así un contexto no democrático que fomenta las desconfianzas y que separa a la comunidad del Estado. Esto tiene varias consecuencias:

- La información desde el nivel estatal hacia el nivel local se difunde de manera fragmentaria y especialmente faccional, a través de contactos clientelares que se difunden a dirigentes y grupos. Ello tiene un efecto excluyente en cuanto a la canalización del apoyo estatal.
- Las relaciones mantenidas con agentes del Estado estimulan actitudes y expectativas de dependencia en cuanto a la gestión de los proyectos y de las organizaciones productivas. Los proyectos carecen de pilares que otorguen sustentabilidad ya que no incluyen en su formulación el objetivo explícito de fomentar habilidades y capacidades comunitarias, lo que merma las posibilidades de proyección de organizaciones a largo plazo. Contrariamente, las localidades buscan soluciones de largo alcance, aspecto que no es cubierto por la visión cortoplacista de las agencias estatales. A falta de mecanismos de evaluación y retroalimentación de la intervención estatal, las soluciones terminan por llegar “a pocos” y durante tiempo insuficiente. Estos “pocos” quedan seleccionados espontáneamente por las cadenas clientelares, excluyendo en muchos casos a una porción de potenciales usuarios.

En consecuencia este patrón promueve una cadena vincular vertical que involuntariamente fomenta intereses personales bajo criterios partidistas y amiguistas. El capital social externo de la comunidad -principalmente redes personales informales (provenientes de la línea de parentesco dispersa

en las localidades de la comuna- y el capital social individual informal de los dirigentes) no logran concretarse en una mayor capacidad de negociación de la comunidad. Las vías de interlocución son copadas por las dirigencias, con lo que las instancias institucionales dejan de ser percibidas como neutras y aptas para mediar en situaciones de conflicto. Pierden credibilidad.

Por último, y en relación a la falta de participación existente cabe comentar:

- Los usuarios poseen una amplia experiencia anterior de organización. Algunos programas han tenido poca motivación por desarrollar aspectos más cualitativos de la intervención. La participación de organizaciones campesinas debe concebirse más allá de las contingencias relativas a los proyectos, pero es entendida – tanto por usuarios como por funcionarios – como mera asistencia y permanencia en los programas, es decir, sujeta a instancias formales y no referida a una actitud arraigada de apertura a la colaboración de las partes.
- La información debe ser entendida como recurso sinérgico. La carencia de información regular y actualizada sobre las diversas iniciativas estatales no contribuye a la evaluación de instrumentos y de aprendizajes positivos o negativos, que puedan servir de referencia para rediseños o ajuste de la intervención. Los conflictos registrados apuntan siempre a la monopolización de la información por parte de los dirigentes locales excluyendo a las bases, o por parte de los funcionarios con respecto a las organizaciones.

V. Conclusiones

A. La interfaz en Cerro Blanco, Ajial de Quiles y La Cruz: fortalezas y debilidades de las intervención estatal

Existe consenso en el equipo de investigación sobre la importancia de tres elementos esenciales a todas las intervenciones. El primero es la variable organizacional como un dispositivo endógeno a la comunidad e intrínsecamente relacionado a la capacidad de colocar su acervo de capital social al servicio de iniciativas asociativas que tengan como fin el bien común, lo que da cuenta de las habilidades institucionalizadas en las localidades para producir e implementar una estrategia y reaccionar frente a amenazas y oportunidades del entorno. Esto es especialmente apreciable en los proyectos de infraestructura social.

En el caso de proyectos de desarrollo productivo estas capacidades se conjugan con dos variables exógenas como son el apoyo técnico adecuado y las estrategias de comercialización que generalmente corresponden o están determinadas por la capacidad de una agencia para apoyar y contribuir al desarrollo oportuno de iniciativas. Los casos analizados muestran falencias en estos tres elementos que interactúan en forma aleatoria y que afectan positiva o negativamente el desarrollo de la intervención.

La relación entre agentes estatales y comunidad está inmersa en un mundo de caracterizaciones y prejuicios, que se expresan de manera abierta o encubierta. Esto no contribuye a estrategias basadas en la confianza mutua entre estos actores.

El intervencionismo político sigue presente en el surgimiento y aprobación de los proyectos, lo que permite postular la instauración del partidismo como lenguaje de la interfaz. Esto desmotiva el desarrollo de las funciones de los técnicos de terreno e infunde desconfianza en las bases de las organizaciones.

Las relaciones entre las agencias están fuertemente marcadas por la competencia. Especialmente en los casos de instituciones que generalmente actúan en un mismo espacio territorial y se disputan los usuarios y el prestigio del mundo político partidario.

Lo anterior sugiere que a las agencias de desarrollo y las instituciones públicas les falta planificación y objetivos estratégicos que puedan coordinarse en espacios territoriales delimitados. No hay correspondencia entre las necesidades comunitarias (siempre con un alcance mayor y visiones integrales) y los objetivos planteados en los proyectos (generalmente de corto alcance) lo que demuestra el ineficiente diagnóstico que realizan las agencias que no considera la imagen-objetivo que la comunidad busca de sí misma. Llama la atención la escasa capacidad evaluativa y la poca flexibilidad de los instrumentos utilizados.

Es una característica bastante común la desarticulación institucional entre agencias. En este sentido, las acciones y las intervenciones desarrolladas siempre aparecen como esfuerzos individuales y en ocasiones hasta contradictorios. Esto podría verse sólo como competencia entre agencias, pero va más allá de la competencia por los recursos y por prestigio institucional, siendo una muestra de la fragmentación del Estado y de su proceso de modernización que no puede desentenderse totalmente del aparato burocrático en el cual está inmerso. Es aquí donde la competencia se vuelve tensión.

Lo cierto es que los actores poseen distintas cuotas de poder, por lo que no están en condiciones de igualdad: individuos, grupos y agencias desarrollan distintas estrategias para acumular capital social. Éstas se expresan en un mejor posicionamiento y un mayor prestigio que logran debido a que manejan o controlan eficientemente las oportunidades del entorno. Lo anterior significa que el capital social se encuentra distribuido de manera asimétrica y en este sentido las políticas públicas y los programas de desarrollo han demostrado cierta incapacidad en igualar las condiciones de los grupos más desfavorecidos, a través de un real proceso de empoderamiento y participación.

B. La incidencia de variables contextuales en la relación agente estatal - comunidades campesinas en Chile

Los casos abordados en esta investigación permiten pensar que en gran parte de las comunidades rurales de Chile todavía perduran estructuras de clientelismo autoritario.

Este proceso reprimió fuertemente el tema de la representación y la participación campesina, dando lugar a la pasividad y al desarrollo de una fuerte cultura paternalista, con un precario desarrollo de sus organizaciones, y permitió la consolidación de facciones al interior de las comunidades y relaciones de reciprocidad vertical con escasos agentes externos presentes en las comunidades campesinas.

El clientelismo es una forma de relación social presente hasta hoy y asociada principalmente a la figura de líderes fuertes, que articulan y manejan las relaciones, más allá de los límites de las comunidades, lo que permite la consecución de recursos y/o beneficios para sí o para la comunidad a la que representan. Esta relación es vertical y limita las capacidades de autogestión de una comunidad, en la medida que las destrezas y capacidades alcanzadas no se traspasan al resto de la comunidad.

La estructura clientelista autoritaria, es una valla para los proyectos de desarrollo rural. Sin embargo, hubo épocas marcadas por cambios en la relación campesino- Estado, como sucedió en

los gobiernos de Frei Montalva⁵⁴ y en menor medida el de Alessandri, que impulsaron intervenciones que permitieron la acumulación de capital social por los dirigentes de esa época.

La vuelta a la democracia facilita la participación política y permite la reconstrucción de la sociedad civil. Con el proyecto PRODECOP en la IV y la VI región, a partir de la segunda mitad de los 90 se desarrolla un proceso de participación y activación de la ciudadanía a través de la creación de los Consejos de Desarrollo Local, que tienen un fuerte impacto en las instituciones y agencias relacionadas al mundo rural. Se destaca la incorporación de jóvenes y mujeres como nuevos actores a los procesos productivos y crediticios de las agencias, los que habían estado ausentes por largos períodos y a los cuales se orienta un fuerte proceso de capacitación en gestión y manejo organizacional.

En el caso de Cerro Blanco, estas instancias han permitido a los dirigentes negociar con sus pares, representantes de otras organizaciones y con otros actores como el municipio y/o los servicios públicos. Sin embargo, no han tenido el impacto que pudiera esperarse de una localidad con experiencia y con el acervo de un proceso similar llevado a cabo hace tres décadas (Plan Punitaqui), no se han creado redes de comunicación informales, organizaciones de segundo nivel alternativas, etc. Esto implica que la apertura de nuevos espacios de participación no garantiza el fortalecimiento de las capacidades de autogestión.

En Ajiál la participación y la autogestión se ha desarrollado de una manera variable, subiendo y bajando en el continuo de relaciones externas (capital social de puente o escalera), pero se ha fortalecido enormemente la acumulación de capital social en el liderazgo personal de sus directivos. Se ha desarrollado capacidad de negociación, ha mejorado la calidad de vida personal de líderes, pero con un nulo traspaso de capacidades a las bases y al resto de la institucionalidad local.

Algo similar observamos en La Cruz, donde la superposición de liderazgos en organizaciones de diferente naturaleza (organizaciones territoriales y productivas), se impone la lógica del clientelismo por sobre los canales de comunicación formales entre agencias estatales y organizaciones de representación comunitaria.

C. Implicancias para la formulación de políticas y la promoción del capital social en los programas de superación de la pobreza rural

El desarrollo local está íntimamente ligado a lo estatal. No puede plantearse el desarrollo local como estrategia de intervención sin pasar por la revisión del proceso de modernización del Estado y la necesaria articulación con los distintos agentes que este proceso involucra.

Sin embargo, el agente eje en este proceso es por excelencia el municipio el que debe asumir el desafío de ser el nexo comunicante entre organismos estatales y sociedad civil en el plano local, aumentando la participación y equilibrando las oportunidades y haciendo más transparente la gestión pública, pese a las deficiencias de capacidad de gestión y de recursos que muchos de ellos enfrentan.

En los casos analizados, a través de los municipios se ha contribuido a la democratización del espacio comunal apoyando iniciativas de desarrollo local que tienen como protagonistas a actores sociales aún débiles, los que se han ido integrando paulatinamente, tanto al nivel de la planificación de desarrollo rural comunal, como en la focalización y priorización de la inversión productiva incorporando criterios compartidos de focalización social y territorial. No obstante, este proceso aún es incipiente y debe atender a criterios técnicos compartidos por las distintas agencias involucradas.

⁵⁴ Entre sus principales hitos se encuentra la Reforma Agraria y el cambio en la relación con el mundo campesino; en el caso de las comunidades estudiadas tiene aún mucho impacto el "Proyecto 43, o Plan Punitaqui" Convenio Naciones Unidas con Gobierno de Chile entre 1966-1970 ejecutado por el SAG.

En este sentido hay que articular las estrategias con otros actores comunales como mujeres y jóvenes mediante instrumentos de participación y planificación que permitan la descentralización en la toma de decisiones.

Directamente relacionado con lo anterior, está la relación agentes – comunidad. Se deben generar vínculos saludables que vayan dejando atrás la veta clientelista y que entreguen a los actores capacidades de negociación, participación en procesos de gestión y planificación. Ello es posible mediante la utilización de metodologías participativas con las cuales analizar las necesidades y potencialidades internas de la comunidad. Deben apoyarla funcionarios realmente comprometidos. Esto contribuirá a la generación de nuevas alianzas y la emergencia de grupos que actúen con mayor autonomía y con mayor poder de negociación.

El fortalecimiento de la sociedad civil expresada a través del reconocimiento de la multiplicidad de actores, la apertura a nuevas formas de organización social, cambios en la identidad de los actores, y en la institucionalidad local parecen ser elementos que toman mayor fuerza en la gestación de nuevas estrategias de políticas públicas y en planes de desarrollo.

Por otro lado no debe descuidarse el tema del liderazgo, la emergencia de personas- nexo, que tiene enormes implicancias en la relación de las agencias y la ejecución de los programas e iniciativas de desarrollo. La comprensión de la nueva burocracia institucional por los dirigentes locales y su poder de control sobre las relaciones de las comunidades con los agentes externos, es parte de las características de un proceso de acumulación de capital social individual, antes que comunitario. Para romper esta lógica clientelar resulta fundamental reorientar las instancias de capacitación y fortalecimiento de liderazgos:

- Los agentes debieran distinguir entre dirigencias y liderazgos comunitarios, considerando que no son dos elementos necesariamente vinculados. Esto requiere de un diagnóstico y evaluación previa sobre las estrategias de algunos dirigentes para acumular capital social individual. La capacitación es uno de los aspectos mejor evaluado de los proyectos, en algunos casos más allá de la rentabilidad de los mismos, y si ésta se implementa sin una previa evaluación de las estrategias de los dirigentes locales, agrega un nuevo principio diferenciador dentro de la comunidad, homologable a mayor aprendizaje y competencia social en contextos extracomunitarios.
- El acento en las capacitaciones de liderazgo debiera estar puesto en el rol social de los dirigentes, más que en el potenciamiento de sus habilidades personales. Ello contribuiría a la democratización de la organización y a la redistribución del capital social al interior de la comunidad.

Un verdadero desarrollo local exige que exista voluntad política de delegar reales cuotas de poder (que equilibren también la posición del municipio, independencia o congruencia con acciones en niveles regionales o nacionales) y que se lleven a cabo reformas y se transfieran recursos a políticas locales de largo plazo, tomando en cuenta las diferencias socioculturales que se dan en el ámbito rural o urbano. El eje articulador clave es el municipio, al que se debe fortalecer promoviendo autonomía y descentralización, dotándolo de recursos para la activación de la sociedad civil.

Sólo así los municipios dispondrán de los canales necesarios para que la información acerca de proyectos y beneficios llegue más oportunamente a las localidades, cediéndoles espacios de control, decisión y poder sobre los factores que determinan sus condiciones de vida. De lo contrario, los servicios públicos seguirán careciendo de articulación con otras intervenciones del mundo rural y los esfuerzos realizados seguirán operando de manera aislada.

Anexo

Siglas utilizadas en este documento

CADA	Consejos Asesores de Área
CAR	Consejos Asesores de las Direcciones Regionales
CDL	Consejos de Desarrollo Local
CEGES	Centro de Gestión Empresarial
CEGEVAL	Centro de Gestión del Valle de Limarí. S.A.
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CONAMA	Comisión Nacional de Medioambiente.
CORFO	Corporación Nacional de Fomento a la Producción
CORPADECO	Corporación para el Desarrollo de Coquimbo
DDR	Departamento de Desarrollo Rural Municipal
DIDECO	Dirección de Desarrollo Comunitario
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
INDAP	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario
INIA	Instituto de Investigaciones Agrarias
MECE	Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación
MIDEPLAN	Ministerio De Planificación y Cooperación
OCAC	Oficina Coordinadora de Asistencia Campesina
SAG	Servicio Agrícola Ganadero
SAL	Servicio de Asesoría Local
SALT	Servicio de Asesoría Local Territorial (INDAP)
SAP	Servicio de Asesorías Técnicas a Proyectos (INDAP)
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
PME	Programa de Mejoramiento Educativo
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal
PRODECOP	Proyecto de Desarrollo Rural para Comunidades Campesinas y Pequeños Productores
PRODEMU	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer
PRORURAL	Programa Interministerial de Desarrollo Rural.

Bibliografía

- Atria, Raúl (2003): "Capital social, conceptos, dimensiones y estrategias para su desarrollo". Capital social y reducción de la pobreza en América latina y el caribe: en busca de un nuevo paradigma". CEPAL, Michigan State University.
- Axelrod, (1997) "The Complexity of Cooperation: Agent - Based Models of competition and collaboration", Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, U.S.A.
- Bahamondes, Miguel (2001), "Evaluación y fortalecimiento del capital social en comunidades campesinas". Proyecto INDAP/IICA/CEPAL sobre Pobreza Rural,. Santiago de Chile
- Bahamondes, M. (2001) : "Contradicciones del concepto capital social. La antropología de las alianzas y subjetividad campesina". Ponencia preparada para el encuentro 2001 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, LASA, Washington DC, Septiembre 6-8, 2001.
- Boisier, Sergio (2000), "Conversaciones sociales y Desarrollo regional" Editorial Universidad de Talca, Chile.
- Bourdieu (1999): "Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción". Editorial Anagrama, Barcelona, España.
- Canales, Manuel *et. al* (1994), Pobreza y desarrollo Rural, Documento de trabajo, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Programa estrategias de superación de la pobreza.
- CEPAL (2001), "Capital social y políticas públicas en Chile: Investigaciones recientes." Serie Políticas Sociales No. 54. División de Desarrollo social. Santiago de Chile.
- Cowan, G. *et. al* (1994), Complexity: metaphors, models and reality, Santa Fé, Nuevo Mexico, U.S.A
- Durlauf, Steven N. (1999), The case "against" social capital. Department of Economics, University of Wisconsin.
- Durstun, John (2000), ¿Que es Capital Social Comunitario? Serie Políticas Sociales No. 38, División de Desarrollo Social, CEPAL.

- Durston, John (2001a), "El aporte del capital social campesino a la superación de la pobreza rural. Resumen de investigación" Informe final de la investigación CEPAL/INDAP/IICA
- Durston, John (2001b), "Capital social: parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en America Latina y el Caribe". Ponencia presentada para la conferencia "Toward a new paradigm: social capital and poverty reduction in America Latina y el Caribe", Septiembre 2001. Cepal.
- Espinoza, Vicente (2001): "Indicadores y generación de datos para un estudio comparativo de capital social y trayectoria laborales". *Serie Políticas Sociales* No. 54. División de Desarrollo social. Santiago de Chile.
- Evans, Peter (1996): "Government action, social capital and development: reviewing the evidence of synergy" *World development*, vol. 24, No.6.
- Flora, Jan y Butler, Cornelia : "Desarrollo Comunitario en las zonas rurales de los Andes" Documento preparado para la conferencia "Toward a new paradigm: social capital and poverty reduction in America Latina y el Caribe", Septiembre 2001. Cepal.
- Guell, P y Marquez, R (2001), "El Capital Social en el Informe de Desarrollo Humano en Chile 2000" Serie Políticas Sociales No. 55: Capital social y políticas públicas en Chile, Investigaciones recientes, Volumen I. John Durston, Francisca Miranda (comps.)
- Kaztman, Rubén (2000), "Activos y Estructuras de oportunidades. Notas sobre la medición de la vulnerabilidad Social " 5°. Taller Regional: La medición de la pobreza: Métodos y Aplicaciones. CEPAL/INDEC, Junio 2000.
- Kliksberg, Bernardo (1999), Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N 69.
- Long, Norman (2001), "Development Sociology: Actor Perspectives". Routledge, New York and London.
- Mayer, A. (1966), "The Significance of Quasi-groups in the Study of Complex Societies", en M. Banton (comp.) *The Social Anthropology of Complex Societies*, Londres, Tavistock.
- Portes, Alejandro (1998), Capital Social: Sus orígenes y aplicaciones en la Sociología moderna. *Annual Reviews*, 24: 1-24.
- Munita, J. (2000): "Factores psicosociales intervinientes en la efectividad de proyectos agrícolas dirigidos a pequeños productores". Tesis para optar al grado académico de magister en psicología mención social-comunitaria. Pontificia Universidad católica de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Psicología.
- Narayan, Deepa (1999): *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Washington, D.C., Banco Mundial
- Roberts, R (2001) "The new social policies in Latinamerica and the development of citizenship: An interface perspective" Paper presented at the Workshop on agency, knowledge and power: New directions. Universidad de Wageningen, December 2001.
- Robinson, L et. al (2000), A social capital Paradigm for poverty reduction. Prepared for the Workshop on social capital and poverty reduction held on the Campus of the Michigan state university.
- Shneider, Heloysa (1999): "Análisis crítico de proyectos públicos que buscan el desarrollo de comunas rurales pobres: una microregión de la comuna de Lolol"
- Stutchlik, Milan (1999): "La vida en mediería. Mecanismos de reclutamiento social de los mapuches". SOLES ediciones, santiago.



NACIONES UNIDAS



Serie

políticas sociales

Números publicados

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irrarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)

- 27 Ana Sojo, *Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa* (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
- 28 John Durston, *Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual* (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, *La inseguridad en el Perú* (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
- 30 John Durston, *Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala* (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, *Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile* (LC/L.1190), abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa* (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, *América Latina y las crisis* (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 34 Martín Hopenhayn y otros, *Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile* (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
- 35 Arturo León, *Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras* (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 36 Carmelo Mesa-Lago, *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI* (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
- 37 Francisco León y otros, *Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services* (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 38 John Durston, *¿Qué es el capital social comunitario?* (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
- 39 Ana Sojo, *Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica* (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
- 40 Domingo M. Rivarola, *La reforma educativa en el Paraguay* (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
- 41 Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, *Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina* (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
- 42 *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes:*
Volumen I: Ernesto Cohen y otros, *La búsqueda de la eficiencia* (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
Volumen II: Sergio Martinic y otros, *Reformas sectoriales y grupos de interés* (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
Volumen III: Antonio Sancho y otros, *Una mirada comparativa* (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001.
Volumen IV: Silvia Montoya y otros, *Una mirada comparativa: Argentina y Brasil* (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001.
- 43 Lucía Dammert, *Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina* (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
- 44 Eduardo López Regonesi, *Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política* (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
- 45 Ernesto Cohen y otros, *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso* (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 46 Ernesto Cohen y otros, *Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes:*
Volumen I: *Proyecto Joven de Argentina* (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001.
Volumen II: *El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil* (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen III: *El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia* (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen IV: *El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile* (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen V: *El Programa de Inversión Social en Paraguay* (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 47 Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe* (LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
- 48 Francisco Piloti, *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto* (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
- 49 John Durston, *Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile* (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)

- 50 Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 51 Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L 1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 52 Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
- 53 Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 54 Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 55 John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 56 Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 57 Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 58 John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
- 59 Manuel Mora y Araujo, La estructura social argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L 1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
- 60 Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
- 61 Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
- 62 Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21), febrero de 2003. [www](#)
- 63 Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002. (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, febrero de 2003. [www](#)
- 64 Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38) marzo de 2003. [www](#)
- 65 Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, mayo de 2003. [www](#)
- 66 Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas de Buenos Aires, (LC/L 1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, mayo de 2003. [www](#)
- 67 Francisca Miranda y Evelyn Monzó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile,(LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, mayo de 2003. [www](#)

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Social, CEPAL, Casilla 179–D, Santiago de Chile. No todos los títulos están disponibles.

Los títulos a la venta deben ser solicitados a Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179–D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

[www](http://www.eclac.cl): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: Fax: E.mail: