

ESTRATEGIAS DE ACCIÓN COLECTIVA Y MEJORAS EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS POBLACIONES RURALES

Con los cambios en las funciones y estructura de los Estados, la sociedad civil han asumido responsabilidades sobre una amplia gama de temas que hasta hace 10 o 20 años se consideraban parte de la función pública. La liberalización, globalización y apertura de nuestras economías latinoamericanas, han creado nuevas restricciones y oportunidades para las poblaciones rurales. El avance de la democracia crea mayores espacios para la acción de la sociedad civil, a la vez que estimula la expresión de diversas manifestaciones ciudadanas en todos los ámbitos de la vida de nuestros países.

Diversos grupos, poblaciones, comunidades y organizaciones rurales recurren a la acción colectiva para enfrentar este nuevo escenario. El mayor protagonismo de la sociedad civil está lleno de posibilidades y esperanzas, y de ello son ejemplo miles de emprendimientos colectivos a lo largo y ancho de la América Latina rural. Son muchos los éxitos y los logros alcanzados, pero también son numerosas las iniciativas que se han visto frustradas por diversos motivos.

La comprensión de las causas de estos éxitos y fracasos de estas estrategias de acción colectiva, debe ser una fuente principal de aprendizaje para mejorar las intervenciones públicas y privadas orientadas a abatir la pobreza, modificar los sistemas de exclusión, promover el desarrollo rural sustentable, y mejorar el manejo de los recursos naturales.

Para contribuir a la comprensión de estos factores, el Fondo Mink'a de Chorlaví organizó un concurso de proyectos sobre el tema 'Estrategias de Acción Colectiva y Mejoras en las Condiciones de Vida de las Poblaciones Rurales.' El presente documento es el producto final de un proceso de sistematización y reflexión crítica a partir de 12 experiencias de acción colectiva, el que fue enriquecido con un amplio debate a través de una conferencia electrónica.

El Fondo Mink'a de Chorlaví (www.FondoMinka.Chorlavi.org) se creó en el año 2000 con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID/IDRC, Canadá), la Organización Intereclesiástica de Cooperación al Desarrollo (ICCO, Holanda), la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) y de RIMISP (Chile).

El objetivo general del Fondo Mink'a de Chorlaví es facilitar procesos de aprendizaje que mejoren la calidad y la efectividad de las intervenciones públicas y privadas tendientes a mejorar el manejo de los recursos naturales, disminuir la pobreza rural y promover el desarrollo rural sustentable.

En respuesta a la Convocatoria 2001 se recibieron 125 propuestas de 18 países de América Latina y el Caribe, de las cuales se seleccionaron 12 proyectos en 9 países, los que se ejecutaron durante el año 2002. Concluidos los proyectos, se realizó una conferencia electrónica en la que participaron 650 personas de todos los países de América Latina y el Caribe y de otras regiones. El documento que aquí se presenta es la síntesis de todo este proceso, construida colectivamente. Ha sido escrito por Eduardo Ramírez y Julio Berdegué

Sobre el sentido último de la acción colectiva

Existe la necesidad de superar definitivamente la visión de la acción colectiva como expresión de la utopía comunitaria o la lógica colectivista. La visión idílica de la comunidad rural (indígena-campesina) como germen de una sociedad libre, justa y solidaria, cada vez se compadece menos con la realidad, especialmente con los profundos cambios culturales en las sociedades rurales inducidos por los procesos de rurbanización, liberalización y globalización.

Por otra parte, es claro que el desarrollo rural requiere la solución de problemas que pertenecen a la esfera de lo público. En el plano material y de la transformación productiva, se presentan problemas de coordinación en las cadenas productivas, de acceso a mercados caracterizados por fuertes barreras de entrada (ejemplo, mercados orgánicos), de relación con mercados imperfectos o inexistentes (de tierra, de financiamiento...), etc., que no pueden ser resueltos mediante la pura acción individual.

En sociedades tan desiguales como las nuestras, la profundización de los espacios de ciudadanía y de la democracia, requiere de la movilización social. Es decir, la acción colectiva sigue siendo necesaria para el desarrollo de una sociedad más justa e incluyente.

Se propone una imagen más realista de la acción colectiva, entendiéndola como una estrategia instrumental, es decir, como una actividad orientada al logro de objetivos particulares que corresponden a bienes públicos. En este enfoque hay tres elementos nuevos que se destacan: (1) la acción colectiva no se justifica en si misma, lo que hace pertinente y necesario preguntarnos por su eficacia; (2) la acción colectiva no sustituye a la acción y a la responsabilidad individual, sino que necesita de ella y, a la vez, la potencia y, (3) la acción colectiva no es ubicua y permanente, sino coyuntural. Sin embargo, muchas veces producto de la propia acción colectiva se logran construir objetivos que trascienden lo individual y le soporta sostenibilidad a la organización.

Sobre los objetivos de la acción colectiva

Las estrategias de acción colectiva pueden clasificarse de acuerdo con los propósitos principales que se plantea: (a) mejorar los ingresos u otra dimensión del bienestar material inmediato de los grupos involucrados; (b) modificar las relaciones sociales al interior de poblaciones rurales específicas y, en particular, las relaciones de poder (por ejemplo, las relaciones de género) y, (c) influir sobre las políticas públicas, para ampliar las

oportunidades de desarrollo y debilitar o superar los sistemas de exclusión y discriminación.

A estos tres propósitos principales se pueden agregar otros tipos de objetivos de la acción colectiva: (a) desarrollo de las capacidades de los individuos (capital humano); (b) fortalecimiento organizacional; (c) construcción de redes y concertaciones sociales y, (d) profundización de normas y valores (como la solidaridad, la reciprocidad, la confianza) que coadyuvan al logro del bien común (capital social). En el pasado, este tipo de objetivos tendían a ser calificados de objetivos instrumentales; hoy en día reconocemos que estos son objetivos valiosos en si mismos y, particularmente, que son indispensables tanto para la superación de la pobreza como para la profundización de la democracia en nuestras sociedades.

El logro de los objetivos y propósitos de la acción colectiva son necesariamente "progresivos". Es decir, los objetivos de bien público que se puede proponer un grupo o sociedad rural determinada, evolucionan en el tiempo desde los de menor a los de mayor complejidad, conforme se desarrollan sus capitales humanos y sociales. Esta idea articula los objetivos mayores, en el sentido que trascienden los beneficios individuales, con los objetivos de desarrollo más particulares, como son los de fortalecimiento del capital humano y del capital social.

Lo que es indispensable e comprender e internalizar en las políticas y proyectos de apoyo a la acción colectiva, es que el capital social y el capital humano no son transferibles linealmente desde agentes externos hacia los grupos involucrados en la acción colectiva. Para desarrollar estas capacidades en serio, no hay otro camino que el de promover y facilitar procesos de aprendizaje social, a través de los cuales los grupos, comunidades u organizaciones rurales vayan desarrollando progresivamente sus capitales humanos y sociales.

Un grupo o conjunto social rural con un grado incipiente de desarrollo de sus capacidades humanas y sociales, difícilmente podrá alcanzar objetivos de bien público complejos, donde intervienen numerosos determinantes, factores, agentes, altos grados de incertidumbre, etc. El logro de estos objetivos complejos requiere un grado importante de acumulación de capital humano y capital social. Los grupos que carecen de estas capacidades en un grado suficiente, deben limitarse a objetivos menos complejos, es decir, donde existe un mayor control por parte de los actores en la relación entre la acción colectiva y sus efectos (o por ponerlo tal vez en forma simplista, una relación de causalidad más directa entre acción y resultado).

Por ello, no es de extrañar encontrar muchos más éxitos en el plano del desarrollo de las capacidades personales de los participantes en la acción colectiva, o en el del fortalecimiento organizacional básico, que en el logro de los tres propósitos principales señalados en el primer párrafo de este capítulo.

Así se explica el fracaso reiterado de lo que podemos llamar ‘seudo-acciones colectivas’, que no son otra cosa que construcciones artificiales y pasajeras, funcionales a los objetivos y necesidades de algún proyecto o política de origen externo. Los proyectos o los programas que se proponen, por ejemplo, reducir sustantivamente la pobreza o reducir las desigualdades de género en tres o en cinco años, por lo general están condenados al fracaso, porque no han comprendido que ciertos objetivos solo pueden abordarse con esta lógica de progresividad de construcción de capacidades y de logro de objetivos de creciente complejidad. Como estos son los proyectos que mas abundan, no es de extrañar que los fracasos sean también numerosos.

Por lo mismo, las políticas de muchos donantes o gobiernos que exigen "impactos medibles y visibles" al término de un proyecto de corto plazo, probablemente no lograrán sino agravar el problema señalado. Más bien, lo que se necesita es apoyar este enfoque de progresividad de capacidades y objetivos de las estrategias de acción colectiva. Esto no significa que se reconozca que es *mu*y importante y cada vez más necesario preguntarnos, medir y rendir cuentas por la eficacia de las estrategias de acción colectiva que promovemos.

Sobre los tiempos de los distintos actores de la acción colectiva

Se deriva de lo antes señalado que los horizontes temporales requeridos para poder conseguir impactos sobre objetivos complejos de bien público (reducción de la pobreza, modificación de relaciones sociales, profundización de la democracia y ampliación de los espacios de ciudadanía), no pueden ser de corto plazo. Aquí hay un choque entre la efectividad y el efectismo que con demasiada frecuencia buscan los gobiernos, los donantes y los agentes externos.

Este predominio de la lógica del efecto visible al corto plazo, incentiva a concentrar las acciones ahí donde es posible plantearse tal resultado, lo que va en desmedro de los más pobres, de las zonas mas deprimidas, de los grupos mas marginados y discriminados y de los objetivos más complejos.

¿Mejoramiento de las condiciones de vida de quién?

La evaluación de los efectos de la acción colectiva sobre las condiciones de vida de las poblaciones rurales, nos lleva a preguntarnos sobre la distribución de dichos efectos entre distintos estratos o grupos al interior de las sociedades rurales. La experiencia demuestra que es impropio suponer que la acción colectiva de por sí, o, como dicen los abogados, "de oficio", va a asumir o va a resolver los temas de las relaciones de poder y de equidad *al interior* de los grupos involucrados.

Más bien, la evidencia apunta en el sentido contrario: la acción colectiva muchas veces profundiza las diferencias, porque aquellos que parten con mayores capacidades en términos de capital humano, físico, financiero, social o natural, tienden a ser los que acceden a mayores y mejores oportunidades y capturan una mayor proporción de los eventuales beneficios de la acción colectiva.

Lo anterior se evidencia particularmente en el caso de la equidad de género, donde numerosos proyectos muestran magros resultados. Es decir, la acción colectiva rural, incluso algunas que se califican de muy exitosas no solo en el plano material sino de la expansión de la ciudadanía, la democracia, la participación, etc., como norma general al parecer no han tenido suficiente impacto en reducir la desigualdad de género. ¿Es porque dichas acciones no asumen el instrumental teórico y metodológico disponible, como el enfoque de género, o es porque dicho instrumental no está siendo tan efectivo como quisiéramos? Esa es una pregunta que vale la pena tratar de responder en posteriores trabajos y debates.

En síntesis, si se desea que la acción colectiva contribuya a modificar las relaciones de poder al interior de los grupos que en ella participan, es indispensable *explicitar* tal objetivo y poner en práctica principios, criterios y actividades tendientes a dicho efecto. Las relaciones de poder no se alteran – al menos en un grado suficiente- como simple ‘efecto secundario’ o ‘externalidad’ de la acción colectiva.

Sobre la complementariedad de distintos tipos de acciones colectivas

Como señalamos anteriormente, la naturaleza de las estrategias de acción colectiva depende del objetivo principal que se plantean (ingreso y bienestar material, relaciones sociales, ciudadanía y democracia). Cada tipo de acción colectiva rural tiene sus propias exigencias en términos de categorías de análisis.

Sin desmedro de lo anterior, hay formas de acción colectiva de naturaleza diferente (por ejemplo, proyectos de desarrollo económico local y movilizaciones sociales con un fuerte contenido político), que en la práctica pueden ser complementarias entre sí y formar parte de una misma estrategia general de desarrollo.

El proyecto productivo o la toma de una carretera, como ejemplos de modalidades diferentes de acción colectiva, pueden ser complementarios entre sí cuando concurren o aportan a la construcción social de una identidad compartida, es decir, de una visión de un futuro deseado y de un proyecto para llegar ahí. Esta construcción de identidad local no es un logro menor en esta época de globalización, no solo porque genera un sentido de pertenencia que ayuda a enfrentar y a procesar el ritmo vertiginoso de los cambios, sino incluso, si se quiere, porque la identidad local puede ser un mecanismo para la inserción exitosa en el mundo globalizado, incluso en el plano económico. De nuevo, hay que enfatizar en el carácter progresivo de esta dinámica, pues descubrir las formas de articulación positiva de distintos tipos de estrategias de acción colectiva, requiere también un proceso de aprendizaje social que no puede ser sustituido por la transferencia de modelos pre-concebidos.

Este proceso de construcción de identidad y de proyecto, es también importante como mecanismo para amplificar las acciones colectivas locales para llegar a incidir en políticas públicas locales, regionales o nacionales. De nuevo, hay aquí una noción de progresividad, desde lo particular y local hacia lo general y nacional.

Por otra parte, también hay ejemplos de como la acción colectiva puede amplificarse pero en un sentido negativo, como cuando los procesos de movilización y organización social han terminado dando origen a sistemas políticos clientelares y corporativos. Desafortunadamente, en nuestras sociedades abundan ejemplos que indican que la famosa incidencia en las políticas públicas puede terminar siendo un tiro por la culata.

Sobre los actores locales y los agentes externos

Se constatan dos posiciones en torno al papel de los actores locales y de los agentes externos. Una de ellas es la que indica que el contar con una fuerte base socio-cultural endógena, es una condición necesaria para la efectividad y, sobretodo, para la sustentabilidad de las acciones colectivas. Esta postura enfatiza en la necesidad de que los actores externos se subordinen a esa raíz socio-cultural endógena, y a las organizaciones y liderazgos que la contienen o expresan.

Otra perspectiva es la que señala que si bien una identidad socio-cultural fuerte del grupo o comunidad que participa en la acción colectiva es un factor muy valioso para la calidad y el éxito de las estrategias de acción colectiva, no es una condición universalmente necesaria, y en particular rechazan la noción de la obligatoria subordinación jerárquica a las organizaciones o líderes que la expresan. Quienes postulan este punto de vista, enfatizan en que hay objetivos de bien público que más bien requieren de la articulación y concertación entre actores diversos (no solo la comunidad rural), cada uno con objetivos propios y legítimos. Es decir, la base de la calidad y sustentabilidad de las estrategias de acción colectiva, no radica en el predominio de una lógica socio-cultural en particular, sino en la capacidad de comunicación y de concertación entre agentes diversos.

En todo caso, se puede afirmar que, al menos, hay tres funciones legítimas para los agentes externos: (a) fortalecer las capacidades de quienes tienen menos recursos para que tengan mayor oportunidad de participar en la acción colectiva y de extraer beneficios de ella; (b) identificar oportunidades de desarrollo y, (c) facilitar arreglos institucionales que permitan la comunicación, la negociación y la concertación.

Sobre los factores de éxito y los elementos de sostenibilidad de la acción colectiva

La eficacia y la sostenibilidad de las estrategias de acción colectiva dependen de tres tipos de factores: (a) *internos*, es decir, de las relaciones entre los participantes y entre ellos y los grupos u organizaciones que canalizan la acción colectiva; (b) *externos*, es decir, de las relaciones entre las organizaciones que realizan la acción colectiva y otros actores sociales que tienen una incidencia directa sobre ella y, (c) de *contexto*, es decir, del marco de incentivos, oportunidades y restricciones en el que se concibe, planifica y realiza la acción colectiva. La diferencia entre los factores externos y los de contexto, es que en los primeros, las comunidades rurales y sus integrantes tienen ciertos niveles de influencia, y por tanto, pueden aspirar a ser modificados en algún grado, mientras que el contexto es un "dato" de la realidad.

Las relaciones entre los participantes y entre ellos y los grupos u organizaciones que canalizan la acción colectiva, están determinadas por los siguientes factores internos:

(a) Los valores compartidos por los participantes en la acción colectiva, entre los que resaltan la solidaridad, la honestidad, la reciprocidad y la confianza, todos ellos en contraposición al individualismo.

(b) Las normas de conducta de los participantes de la acción colectiva, tales como el cumplimiento de compromisos, la disciplina, el respeto, la apertura al diálogo y la disposición a la autocrítica.

(c) Los sistemas de reglas formales que rigen las relaciones al interior de la organización o grupo que emprende la acción colectiva. Estas reglas incluyen las que definen los deberes y derechos de los individuos que participan en la acción colectiva, la distribución de los beneficios y costos de la acción colectiva y, de manera muy importante, las que permiten prevenir y castigar los problemas de corrupción al interior de los grupos y organizaciones.

(d) Los mecanismos existentes dentro de la organización o grupo para asegurar el cumplimiento de los acuerdos, compromisos y reglas formales que rigen las relaciones entre los participantes. En este plano, hay que destacar la necesidad de contar con diferentes tipos de incentivos, económicos y simbólicos de reconocimiento al interior de la comunidad, grupo u organización, junto con una adecuada estructura de sanciones posibles de aplicar para asegurar el cumplimiento de las normas de conducta, las reglas y los compromisos.

(e) La existencia de liderazgos innovadores capaces de conducir el desarrollo colectivo para contribuir no sólo al éxito de la acción colectiva, sino que a su sostenibilidad. Diversos estudios muestran que este liderazgo además debe estar sustentado en el tiempo, es decir, la organización o grupo tiene que ser capaz de efectuar los cambios generacionales de los liderazgos en el momento adecuado.

Las relaciones entre las organizaciones que realizan la acción colectiva y otros actores sociales que tienen una incidencia directa sobre ella, están determinadas por los siguientes factores externos:

(a) La capacidad de articulación y cooperación con agentes diversos, construyendo sólidas plataformas de trabajo. El éxito de la acción colectiva pasa por reconocer que la organización o grupo campesino, indígena o rural no es, como posiblemente lo fue por mucho tiempo, el centro de atención al que confluían una serie de organismos para ofertar diferentes apoyos. Por el contrario, la articulación, la cooperación y la concertación a la que están obligadas todas las partes, implica ceder espacios y beneficios con el objetivo de lograr acuerdos amplios para vivir y competir en un mundo más interrelacionado.

(b) La existencia de ‘motores de sostenibilidad’, entendidos como aquellos generadores de incentivos que estimulan la permanencia y continuidad de las estrategias de acción colectiva. Estos motores de sostenibilidad son los mercados dinámicos cuando la acción

colectiva busca mejorar las condiciones materiales de vida de los pobres rurales, y son los movimientos sociales más amplios cuando se busca la reivindicación política de las comunidades rurales.

Las relaciones entre las organizaciones que realizan la acción colectiva y el marco de incentivos, oportunidades y restricciones en el que se conciben, planifican y realizan estas acciones colectivas, están determinadas por los siguientes factores de contexto:

(a) En el plano cultural, el cambio del paradigma comunitario por modelos individualistas de desarrollo, con algunos espacios para el nacimiento de modelos de cooperación bajo el paradigma de la solidaridad.

(b) En el ámbito económico, la eficiencia y la competitividad como sustentos de la sobrevivencia en cuanto agente económico, con un espacio difícil pero factible de acción colectiva en torno a la idea de ‘cooperar para competir’.

(c) La democracia como sistema político predominante, en lo nacional y en lo local, con cambios y movilizaciones que favorecen la profundización de la democracia y la expansión de la ciudadanía.

Principales conclusiones

La acción colectiva se desarrolla en un nuevo contexto y bajo la influencia de nuevos paradigmas. El contexto es crecientemente más individualista, el paradigma cada vez más alejado de la utopía comunitaria. Como en todo nuevo escenario, hay problemas nuevos, pero también nuevas posibilidades y oportunidades. Lo fundamental es la necesidad de generar nuevos marcos interpretativos, que nos ayuden a comprender y mejorar nuestra acción desde diferentes interpretaciones de la realidad.

La acción colectiva es necesaria para dar respuesta a necesidades individuales y sociales que pertenecen al ámbito de la vida pública, las que no tienen posibilidad de encontrar solución si las formas de acción social se reducen a aquellas que son propias del neoliberalismo. Los principios de la solidaridad y la cooperación, son los que sustentan la acción colectiva.

Las estrategias de acción colectiva en el sector rural, apuntan por lo general a uno o más de tres tipos de objetivos principales: el mejoramiento de las condiciones materiales de vida; la modificación de las relaciones de poder al interior de los grupos, comunidades u organizaciones rurales; o la profundización de la democracia y la expansión de la

ciudadanía. Se trata, en todos los casos, de objetivos complejos cuya consecución demanda la existencia o el desarrollo de capacidades sustentadas en el capital humano y el capital social. Estas capacidades no son transferibles linealmente desde afuera hacia el interior de los grupos comprometidos en la acción colectiva. Surgen de procesos de aprendizaje social los que a su vez requieren de tiempos suficientes para su maduración.

De lo anterior se desprenden dos conclusiones. Primero, las estrategias de acción colectiva requieren organizarse con base en un principio de progresividad de objetivos, desde los de menor (construcción de capital humano y capital social) a los de mayor complejidad (eliminación de la pobreza, modificación de las relaciones de poder, profundización de la democracia). Segundo, las políticas y estrategias de algunos organismos internacionales, gobiernos y donantes, que reclaman impactos inmediatos y visibles en tres a cinco años y con referencia a objetivos complejos, podrán ser efectistas, pero no serán efectivas y menos sustentables.

La acción colectiva no asegura de forma automática la equidad en la distribución de las oportunidades o de los beneficios entre los distintos segmentos y estratos al interior de los grupos, comunidades u organizaciones rurales. En particular, la experiencia indica que la acción colectiva rural no ha tenido las ‘externalidades’ implícitamente esperadas en términos de promover la equidad de género. Por el contrario, la acción colectiva con frecuencia conduce a la profundización de la desigualdad al interior de las sociedades rurales. Si se quiere modificar las relaciones de poder en un sentido de mayor equidad, hay que proponérselo explícitamente y poner en práctica acciones de la magnitud necesaria, tendientes a tal finalidad.

El éxito o fracaso de las estrategias de acción colectiva en términos de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales, depende de factores internos (valores, normas de conducta, sistemas de reglas formales, mecanismos para asegurar el cumplimiento de las reglas y los compromisos, y tipo de liderazgo); externos (comunicación y concertación multi-actores y vínculos con ‘motores de sostenibilidad’ de la acción colectiva), y; de contexto (individualismo vs. solidaridad en el plano cultural, competencia vs. cooperación en el plano económico, democracia vs. autoritarismo en el plano político)