

05 Desarrollo territorial, ciudadanía y escuelas rurales: una reflexión para el caso uruguayo

Alberto Riella, Rossana Vitelli

RESUMEN La creciente y prolongada situación de crisis económica y social en el medio rural desafía permanentemente el debate académico y programático de las acciones de desarrollo sobre el sector. Proponemos en este trabajo una mirada sobre la escuela rural y su potencial aporte al desarrollo territorial a través de la recreación del capital social orientado a la formación de la ciudadanía.

Se destacan las funciones latentes más significativas de la escuela rural y cómo puede constituirse en espacio público privilegiado, para generar capital social orientado al desarrollo de la ciudadanía en los territorios más carenciados de nuestro medio rural. En el artículo se intenta discutir las nociones de capital social y su vinculación con la creación y expansión de procesos de ciudadanía a partir de acciones posibles a desarrollar desde los centros educativos rurales, poniendo de relieve el papel que la escuela desempeña en las comunidades rurales y cómo activar las mismas para contribuir en los procesos de desarrollo territorial rural.

SUMMARY The mounting and long socio-economic crisis of the rural areas permanently challenges the academic and programmatic debate on development actions for the rural sector. In this article, we propose a look on rural schools and their potential contribution to territorial development by means of social capital creation oriented to the development of citizenry.

We highlight the latent functions of rural schools and we show how schools can turn into a privileged public sphere in order to generate social capital oriented to the development of citizenry in the most disadvantaged territories of our rural areas. In the article we discuss the concept of social capital and its link to the creation and expansion of citizenry processes stemming from actions originated in rural schools. We emphasize the role that schools play in rural communities and how to activate them so that they contribute to the rural development process.

Descriptor desarrollo territorial |
ciudadanía | capital social | escuela rural

Describers rural development |
territorial development | citizenry |
social capital | rural schools

Dr. Alberto Riella,
Ms. Rossana Vitelli

Universidad de la República
Dpto. de Sociología de la Facultad de Cs. Sociales
Red de Desarrollo Territorial e Integración Regional
(ReDeTir)
E-mail: alberto@fcs.edu.uy

1. Introducción Este texto parte de una reflexión que revela la preocupación en torno de las instituciones educativas del medio rural, como una manera de cooperar en el desarrollo de proyectos para su fortalecimiento y articulación con el medio. Esto nos llevó a discutir, conceptualmente, el papel que le podría caber a la escuela rural en un proyecto de desarrollo territorial que, efectivamente, buscase impulsar el bienestar y la reducción de las desigualdades en la sociedad.

Siguiendo a Schejtman y Berdegú (2003), podemos considerar al desarrollo territorial como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado cuyo fin es aumentar el bienestar, reduciendo las desigualdades. En la esfera productiva, la transformación tiene el propósito de articular, competitiva y sustentablemente, la economía del territorio con mercados dinámicos para producir los bienes y la riqueza que sustentan la base material del bienestar de los territorios. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular, facilitar y, en alguna medida, garantizar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí, y entre ellos y los agentes externos relevantes para incrementar las oportunidades y, que todos los grupos sociales participen del proceso de negociación y conflicto para la distribución de sus beneficios.

En este sentido, nos interesa, en particular, resaltar la dimensión institucional de esos procesos de desarrollo territorial para separarnos explícitamente de los enfoques que identifican exclusivamente al desarrollo territorial con el aumento de la competitividad y el crecimiento económico. Este elemento importante de la transformación productiva que está implícito en el enfoque territorial no ha garantizado, en casi ninguna de las experiencias existentes, la reducción de las desigualdades y el aumento del bienestar en los territorios rurales desfavorecidos. Para que esto pueda ocurrir es necesario tomar medidas institucionales concretas y no dejar esta dimensión central del desarrollo territorial librada al azar. En otras palabras, la operacionalización de políticas específicas que aumenten la competitividad económica de los territorios debe estar acompañada necesariamente de políticas con el mismo grado de especificidad, para garantizar la participación ciudadana.

Para poder desarrollar una institucionalidad que garantice la participación en un proceso de desarrollo territorial es necesario crear espacios públicos que permitan la construcción y el ejercicio de la ciudadanía. Es evidente que en el ámbito rural, las bases para una ciudadanía activa están lejos de haberse alcanzado pues, incluso derechos de primera generación, no han sido satisfechos para un número importante de sus habitantes. Son amplios los sectores de trabajadores rurales, campesinos, indígenas y mujeres de América Latina que están lejos de haber alcanzado una condición plena de ciudadanía.

Los reclamos de una variada gama de movimientos sociales en el medio

rural están vinculados con los temas de la ciudadanía, y demandan el derecho a la tierra, a la justicia, a la seguridad social, a los derechos sindicales, a la lengua, a la transparencia pública, a la igualdad de género (Schejtman y Berdegué, 2003).

Estas movilizaciones en búsqueda de ciudadanía y ampliación de los espacios de participación pueden ser consideradas como iniciativas de desarrollo territorial, en tanto buscan modificar las correlaciones de fuerza y aumentar las capacidades negociadoras de ciertos actores sociales, para contribuir a una transformación productiva y a innovaciones institucionales en esos territorios, ayudando a reducir las desigualdades, las fragmentaciones y la fragilidad institucional en las sociedades locales o regionales.

Según los autores ya citados, es necesario que en el desarrollo territorial rural los gobiernos locales y nacionales tengan la capacidad para absorber y reflejar las prácticas de los movimientos sociales y combinar las políticas públicas con el capital social que la propia sociedad rural, a partir de sus organizaciones, va forjando. Si bien estamos de acuerdo con esta reflexión, nos parece importante profundizar la conexión que los autores realizan entre la capacidad de participación y de acción ciudadana con el capital social que se forja en la propia sociedad rural.

Si efectivamente queremos poner de relieve la importancia de la dimensión social en los procesos de desarrollo territorial, deberemos discutir la vinculación entre las nociones de capital social que estén presentes en los modelos de desarrollo territorial, impulsados por los organismos internacionales, y nuestra noción de fomento y avance real de la ciudadanía de los mismos como elementos determinantes para que esos procesos logren efectivamente reducir las desigualdades y aumentar el bienestar.

Esta preocupación surge de la observación empírica de los territorios rurales en Uruguay, donde encontramos un importante proceso de aumento de la competitividad y la vinculación con mercados dinámicos, pero un escaso nivel de distribución de los beneficios entre los agentes locales. En este contexto, se constata históricamente un déficit de ciudadanía en los sectores menos favorecidos (asalariados, pequeños propietarios, mujeres, jóvenes y minorías étnicas), originado por la falta de acceso a la distribución de los beneficios producidos en sus territorios.

Frente a este escenario, parece muy relevante preguntarse cuáles son los caminos para crear, mantener y fortalecer la participación ciudadana en estos territorios. Sin duda, la complejidad de este fenómeno hace descartar de plano las soluciones simples y lineales. Se trata de analizar múltiples alternativas y poner en juego diversos planos de la acción colectiva e institucional para ir construyendo los senderos para la ciudadanía y la participación de los actores sociales más débiles de los territorios rurales. En este artículo queremos presentar un vector de un posible trabajo en esta dirección que pone de manifiesto el rol de los centros educativos en el medio rural para la construcción de espacios públicos, desde donde desarrollar la ciudadanía a partir de la catalización y producción de un tipo específico de capital social.

La elección de reflexionar sobre los centros educativos en el medio rural y, en particular, la escuela primaria, surge de constatar que en los territorios rurales en Uruguay la

institución pública más extendida territorialmente es la escuela. Su acción alcanza a las zonas de menor grado de desarrollo, donde los procesos de despoblamiento hacen de las escuelas un nodo básico de sus débiles redes institucionales que permiten mantener articulados socialmente a esos territorios.

En un contexto de mediano plazo, donde parece posible alcanzar en el país los consensos necesarios para impulsar una política sostenida de desarrollo social, es muy pertinente reflexionar sobre el papel de estos centros educativos para la consecución de estos objetivos en los territorios rurales menos favorecidos.

Como contribución a este debate empezaremos por presentar la importancia de las escuelas rurales y sus vínculos con el territorio para luego discutir, conceptualmente, la relación que podemos establecer entre la noción de capital social con el concepto de ciudadanía como garantía efectiva de avanzar, en el proceso de reducción de las desigualdades y aumento del bienestar. Como reflexión final, proponemos algunas medidas generales que impulsen una reingeniería institucional orientada al desarrollo territorial, donde los centros educativos podrían jugar un rol importante en el fortalecimiento de ciudadanía y la participación en el medio rural.

2. La escuela en el medio rural

en el Uruguay En Uruguay, de forma muy temprana, junto al primer proceso de modernización agraria, se creó y fue expandiéndose la red de educación primaria pública. A partir del último cuarto del siglo XIX, con la reforma Vareliana, la escuela rural comenzó a tener un papel importante en la sociedad rural y los vastos territorios rurales que construían la nación. Actualmente, esta red alcanza a más de 1.100 escuelas rurales dispersas en todo el territorio (ANEP, 2000), por lo que se constituye en el servicio público de mayor cobertura social y territorial del país.¹ Sin embargo, estas escuelas se han visto debilitadas por las dinámicas territoriales imperantes en las últimas décadas que han sido concentradoras y excluyentes de los recursos, hecho que produjo un fuerte proceso migratorio con la consecuente disminución del número de niños por escuela, cierre de algunas de ellas y reagrupación de sus alumnos. Esto generó una suerte de círculo vicioso que, en muchas zonas rurales, al ser privadas de una de las instituciones organizadoras de su dinámica social, profundizó aún más su vacío poblacional. En consecuencia, a su ya entramado social débil, el cierre de la escuela significó la pérdida de uno de los pocos espacios de interacción, y aumentó la desarticulación social y los riesgos de desertización social de esos territorios rurales. Además, en aquellas áreas donde la construcción y el acceso real a la ciudadanía muestran importantes

¹ Esta cobertura territorial se compara sólo con la alcanzada por la Policía Nacional.

retrasos, la supresión de estos espacios públicos compromete y reduce las oportunidades de alcanzar un desarrollo territorial que logre el bienestar para el conjunto de todos los grupos sociales por igual. Por ello, pensamos que el mejor respaldo a una política de desarrollo territorial rural que se puede ofrecer, desde las esferas centrales del gobierno, es el reforzamiento y rediseño de estos espacios educativos para que puedan ser agentes eficaces en la construcción social de su territorio, contribuyendo a fortalecer la participación y la acción colectiva de los sectores más rezagados en la obtención de sus derechos ciudadanos.

3. El capital social y la construc-

ción de ciudadanía Desde hace bastante tiempo, la discusión sobre el capital social ha ido ganando espacio en los debates y políticas de desarrollo territorial. Sin duda, la incorporación de este concepto ha sido un importante aporte a la comprensión y a las acciones tendientes a buscar el desarrollo, ya que pone de relieve la complejidad del tema e introduce una crítica importante a la simplificación economicista que reduce los problemas de la desigualdad y la pobreza a un problema de crecimiento y competitividad.

Si bien hay muchas vertientes y enfoques del capital social,² el que más ha predominado es el de las agencias internacionales de desarrollo que han operacionalizado las dimensiones de capital social muy asociadas a la visión individualista y normatizadora.³ Este enfoque ha llevado a perder de vista un elemento central de esta discusión que vincula el capital social a una conformación teórica y que busca resolver algunos problemas del dilema neoclásico de la acción colectiva (Abromovay, 2000). Si optamos por entender el concepto desde esta perspectiva, encontraremos una fuerte vinculación con los debates y acciones tendientes a la construcción y avance de los derechos ciudadanos en el continente. En este sentido, hay consenso en entender los procesos de conquista de la ciudadanía como una construcción social que emerge como resultado de la lucha de los grupos sociales subordinados y de las estrategias de las clases dominantes para contener la conflictividad. Por esta razón, en contextos locales y regionales, podemos pensar que la producción

² Existen visiones diferentes acerca de la propiedad individual o colectiva del capital social. Mientras que en algunos enfoques se enfatiza que el mayor potencial del mismo radica en ser atributo individual como en Portes, en otro extremo se ubicaría una perspectiva neoinstitucionalista como la de Putnam o North.

³ Por ejemplo, el Banco Mundial lo considera un elemento del enfoque económico que permite mejorar las condiciones de vida de la población pobre; el BID enfatiza en las dimensiones éticas y culturales, mientras que el PNUD lo entiende como el mejoramiento de las relaciones de confianza y cooperación (Arriagada, I., 2003). Este último enfoque, que es más reciente y no está tan extendido como el resto, lo acerca algo más al concepto de ciudadanía, por darle más énfasis a la dimensión colectiva en la construcción de capital social.

de capital social entre algunos grupos subordinados puede potenciar su acción colectiva y permitirles una expansión y fortalecimiento de su ciudadanía.

Por su parte, si hablamos de ciudadanía como sostiene Aguirre (2003), además de las dimensiones clásicas de la ciudadanía moderna –civil, política–, se agregará la dimensión social de la ciudadanía conformada por los derechos a la instrucción, al bienestar y a la seguridad económica. Al operacionalizar esto territorialmente, puede entenderse como parte sustantiva de los objetivos que pretenden los procesos de desarrollo territorial, ya que están indisolublemente vinculados al avance de la ciudadanía en esos territorios.

Como sabemos, el capital social con el que cuentan los grupos sociales es decisivo a la hora de pasar del plano formal al plano real, como afirma Aguirre (2003): “Se distingue así la ciudadanía formal –definida por la pertenencia a un Estado y una nación– y la ciudadanía real, vinculada a la participación política y cívica en los procesos de democratización”. En este sentido, también es analíticamente posible pensar que los procesos de desarrollo territorial aspirarían a garantizar la participación de todos los grupos sociales que conforman un territorio para que logren la ciudadanía real. En otras palabras, el desarrollo de cierto tipo de capital social asociado al fomento de la acción colectiva y la creación de espacios públicos podría facilitar las obtención de ciudadanía en el conjunto de los territorios y respetar sus especificidades y los conflictos y negociaciones entre sus actores; de esta forma se lograría un proceso distributivo pensado no como un Estado-Nación en abstracto, sino como un conjunto de territorios integrados en su marco, con una base mínima de bienestar y redistribución que garantice la integración social de todo el territorio, conformando el denominador común de los planes de desarrollo en cada región. Éste es un concepto alternativo al de la idea de lo local enfrentado con lo global sin mediaciones.

De alguna manera, el capital social está pensado para explicar porqué los sujetos no siempre actúan de acuerdo con la obtención de beneficios individuales inmediatos, sino que pueden adoptar conductas asociativas y de cooperación para la búsqueda de soluciones comunitarias.⁴ En este sentido, parece quedar conectado con las capacidad de los individuos para buscar en forma colectiva las reivindicaciones y reconocimientos de sus derechos que construyen la ciudadanía en sus diferentes niveles y etapas. Podríamos considerar toda aquella acumulación de capital social que viabilice este tipo de acciones como un capital social positivo, y aquellas acciones que no contribuyan a la obtención de espacios de ciudadanía podrían ser consideradas desde nuestra perspectiva como elementos de capital social negativos, que habría que destimular para fortalecer el desarrollo territorial como lo definimos anteriormente.

En este sentido, parece importante revisar los aportes que se han hecho desde la idea de capital social para analizar el papel que puede desempeñar la institución esco-

⁴ Si bien se presenta como visión alternativa a la del “rational choice”, la visión preponderante sigue muy asociada a ésta y sobre todo como un atributo individual.

lar en el medio rural y derivar, de allí, su importancia en la construcción de la ciudadanía en el campo. Mirado desde el punto de vista de los objetivos de una intervención, podríamos acordar que todo aquello que aumente los recursos de una comunidad en el marco del desarrollo local podría ser positivo. Sin embargo, es discutible dada la ambigüedad y multiplicidad de interpretaciones acerca del capital social. Se le ha criticado a este enfoque el conceder, a cualquier forma de agrupamiento, consecuencias positivas de por sí, vaciándolas de contenido y no reparando en las dimensiones de conflicto y de poder que cualquier grupo social conlleva. Se ha ejemplarizado esta situación mencionando formas de asociación con fines poco loables o delictivos.

De esta forma, hay que advertir algunos razonamientos ingenuos cuando se afirma que este concepto es adecuado para el estudio del desarrollo en el campo, ya que “la comunidad rural provee un ambiente propicio para que emerja o se cree capital social”, dada la estabilidad de las relaciones interpersonales y de parentesco (Durstun, 2002). Sin duda que esta afirmación es bastante relativa, en tanto estas supuestas ventajas han sido en la mayoría de los casos trabas históricas al desarrollo de la ciudadanía. Algunos autores sostienen que, justamente, el origen de los múltiples usos, desviaciones y visiones reduccionistas sobre el capital social se debe a que es un concepto “situacional y dinámico” y que no se aplica a un objeto, sino que debe ser interpretado en relación con los actores, sus objetivos y sus contextos (Piselli, 2003). Este punto, para nosotros, es fundamental, ya que el capital social como constructor de ciudadanía sólo puede interpretarse desde una perspectiva colectiva, abandonando el enfoque individualista para apropiarse del concepto de capital social en el sentido que le damos en este artículo.

Proponemos considerar una definición de capital social más progresista, centrada en las redes ciudadanas capaces de movilizarse para lograr sus objetivos, la defensa de sus intereses o el bloqueo de situaciones adversas (Güell, 2002). Esta perspectiva nos parece más útil para los fines que nos preocupan en este artículo, para observar la importancia de algunas formas de capital social como un formador de desarrollo ciudadano, que contribuye en los procesos de desarrollo territorial. En síntesis, buscamos resaltar las acciones de los actores locales que contribuyan a construir y reclamar sus derechos en un sistema democrático, en el marco del cual se está desarrollando el desarrollo territorial específico que los involucra. Disociar de manera absoluta la producción de capital social o los elementos que lo componen de los procesos de construcción y avance de la ciudadanía en el campo conlleva una disminución de las potencialidades del desarrollo, en tanto sustrae a los más débiles las oportunidades de negociar una mejor redistribución de los beneficios del desarrollo.

4. La escuela rural y la generación

de capital social Es importante la identificación de diversas fuentes generadoras del capital social para reconocerlas y poder actuar sobre ellas. En el cuadro que sigue podemos observar una reseña de las diferentes fuentes de capital social que proponen los distintos autores en relación con el tema:

Principales fuentes de capital social para la construcción de ciudadanía en los procesos de desarrollo territorial

- *Agrupamientos comunitarios, culturales, deportivos, etc.*
- *Organizaciones voluntarias*
- *Asociaciones de empresarios, corporaciones y sindicatos*
- *Organizaciones sociales*
- *Mediadores de información y medios de comunicación*
- *Espacios públicos para el encuentro y articulación de intereses*
- *Participación en instituciones del Estado y privadas en la formulación y ejecución de programas y proyectos.*

No será preciso generar instancias nuevas o diferentes, si se cuenta con la institución escolar que puede ser el espacio desde donde generar capital social, tendiente al fortalecimiento de la ciudadanía y la participación en la construcción del territorio y su desarrollo. Este énfasis en la revitalización del espacio público que se genera en la institución escolar rural está asociado a una conceptualización más general sobre la necesidad de potenciar los patrimonios territoriales existentes, reorientándolos hacia una perspectiva de desarrollo (Linck, 2004). El desafío es poder instrumentar políticas y acciones tendientes a detectar y fortalecer las fuentes de capital social que existan, vinculadas a los espacios escolares, y construir y ampliar la ciudadanía contribuyendo de manera simultánea a la inserción competitiva del territorio que permita la construcción de una estrategia para su desarrollo. Cómo articular estas dimensiones en un solo proceso y determinar el lugar que ocupa la escuela rural en el mismo son cuestiones necesarias de responder con investigaciones empíricas de diferentes experiencias y contextos. Pero analíticamente, nosotros podemos suponer que las fuentes de capital social vinculadas a la acción colectiva en el marco de la obtención de un incremento del bienestar podrían ser aquellas que deberían crearse, incentivarse o fortalecerse según la densidad de la matriz societal y sus redes ciudadanas en cada territorio.

En este sentido, se puede considerar que las fuentes del capital social se asocian, en un caso, como relaciones de confianza y reciprocidad entre las personas, mientras que en otro se expresan en instituciones complejas y tienen sentido de cooperación y gestión (Durston, op. cit.). Desde nuestra pers-

pectiva, sin desconocer la importancia de las fuentes más asociadas al atributo individual del capital social, creemos que el fortalecimiento de las fuentes vinculadas a instituciones complejas de cooperación y gestión son las que efectivamente pueden ir generando condiciones para el fortalecimiento de ciudadanía en los procesos de desarrollo territorial de las regiones menos favorecidas. Esto se inspira en el supuesto que es posible de que estas fuentes produzcan mayor capital social positivo que las primeras, donde ha sido más cuestionado el sentido del capital social, mostrando casos claros de producción negativa del mismo.

Para nosotros, la escuela es fuente de capital social ya que implica un espacio institucional complejo, un sistema abierto de muy alta interacción con el medio, donde el universo es un entramado relacional que potencia bienes colectivos.⁵

También hay que considerar que frente a las situaciones de pobreza, desigualdad y debilidad de ciudadanía que caracterizan a la mayoría de los territorios rurales, las acciones posibles de desarrollar por la escuela sólo pueden compensar en parte estas carencias, ya que esta última tiene importantes dificultades debido a algunas características de tipo estructural que se articulan en ese territorio. Por tanto, la acción institucional debe considerar de manera muy relevante la necesidad de articular el desarrollo institucional y económico propuesto para la región con el del país. Esto significa acompañar los avances en la ciudadanía del país con los avances de la ciudadanía en cada territorio, como así las definiciones estratégicas en materia económico-productiva del país deben estar entrelazadas con las políticas de desarrollo local.

Dado lo anterior, es importante que las formas institucionales desarrolladas desde la escuela puedan involucrar a un conjunto de actores además de las agrupaciones de padres en las tareas de gestión y organización comunitarias. De este modo, se articularían y reproducirían todas las fuentes de capital social tendientes a la construcción de ciudadanía, enriqueciendo y recreando los espacios para el fortalecimiento del entramado social que sustentan los procesos de avance de ciudadanía formal y real. De esta forma se cerraría un círculo donde, además de su función primaria, la escuela actuaría en el marco de una reingeniería institucional con bases territoriales en uno de los núcleos de una red en el que se conforma, se gestiona y distribuye formación e información sobre derechos y deberes ciudadanos; trabajaría, además, como enlace entre los diferentes niveles de articulación regional y nacional en el marco de un proyecto estratégico de país.

El desafío se presenta entonces al plantearse la ruptura del círculo, que no sólo genera una distribución equitativa de bienes de uso o consumo, sino una distribución de derechos ciudadanos que permitan un desarrollo genuino de las comunidades.

⁵ También reconocemos que la institución escolar es un espacio donde se pueden generar formas de producción y acumulación de redes personales que pueden también ser beneficiosas, pero se ubican para nosotros en una órbita de lo privado, y creemos que el desarrollo ciudadano pasa por la revitalización de los espacios públicos en los territorios que analizamos.

En este sentido, entendemos que en el medio rural donde las redes sociales y el entramado son débiles, la escuela se transforma en una institución privilegiada porque actúa con estas funciones de ser en sí misma y de producir a su vez estos entramados, al potenciar la generación de recursos colectivos que se distribuyen en un debate público entre todas las comunidades, y producir capacidades endógenas para la sustentabilidad social del territorio. Se puede afirmar entonces que revitalizando los recursos locales el desarrollo territorial puede producir la capacidad efectiva de movilizar, productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en el territorio y negociar la redistribución de sus beneficios.

En los territorios rurales desfavorecidos, esta interacción de la escuela con las otras organizaciones e instituciones del medio termina resultando un elemento fundamental en la construcción y generación de estas formas cooperativas y asociativas de capital social, que se transforman en recursos y beneficios para sus habitantes. Para alcanzar estos objetivos, no es suficiente con que el sistema educativo y sus escuelas tengan una articulación fuerte con el medio, sino que se trata de hacer una reingeniería institucional basada en la noción de territorio que permita a la escuela junto con las instituciones públicas y los agentes o actores colectivos repensar o imaginar una forma institucional; también una acción decidida sobre el desarrollo territorial específico de esa área, pero que a la vez esté anclada y articulada con procesos más generales que articulan ese territorio a un territorio nacional.

Por otra parte, los agentes y agencias de desarrollo han tenido una acción dirigida casi exclusivamente a los actores económicos, y han dejado de lado las bases institucionales que acompañan a tales iniciativas, suponiendo que el crecimiento económico garantizaría la justicia social en la región sin poner de manifiesto el conflicto y las negociaciones que en la sociedad local o regional se dan a la hora de la redistribución de los beneficios de las actividades económicas. Para poder resolver este delicado proceso social de manera adecuada, esto debe ir acompañado de un fortalecimiento institucional que garantice la ciudadanía de todos quienes pretendan participar de esta distribución.

La voluntad de una reingeniería institucional que tenga como elemento –para el caso uruguayo– las escuelas rurales se basa en el hecho que se ha observado a lo largo de las dos décadas de experiencia de desarrollo local, de una importante debilidad (reconocida por varios analistas): su incapacidad de articularse al escenario nacional. De ahí la filosofía que predominó en ese paradigma, donde lo local se enfrentaba directamente a lo global sin ninguna mediación; es justamente esa mediación, representada por los estados-nación, la que debe –a través de una nueva forma institucional– entrelazar los esfuerzos de desarrollo local para potencializar a cada uno de los territorios y al país.

5. Acciones de la escuela rural en un proceso de desarrollo territorial

Desde el enfoque aquí expresado, se considera que la institución escolar puede dotar de recursos de capital social, tanto colectivos como individuales, a los sujetos de una comunidad, colaborando en su desarrollo.

La escuela justamente tiene la capacidad de ser un espacio donde se pueden articular las distintas formas de capital social, al promover formas horizontales y locales de cooperación, pero también de divulgación de información, enlace y articulación con recursos exteriores más distantes, lo que evitaría formas distorsionadas y cerradas.

En este punto se puede analizar cómo ajustar estas diferentes formas de capital social con los múltiples enfoques existentes sobre el territorio y el desarrollo.

Como elemento de reflexión optamos por analizar cómo en territorios rurales deprimidos –esto es, en zonas con alta incidencia de pobreza y escasa población por efectos migratorios– la escuela se puede convertir en un instrumento transformador y generador de desarrollo de la comunidad a través de la producción de capital social.

Por otro lado, también se ha considerado el territorio como algo más que una base física para las relaciones sociales, como un ámbito que posee un tejido social propio, una organización compleja que representa una trama de relaciones con raíces históricas, configuraciones políticas e identidades (Abramovay, 2000).

Entendido de esta manera el territorio, es posible una mejor comprensión del papel que puede desempeñar la escuela en una pequeña comunidad. Pero como se señaló, aunque su potencialidad es importante, tiene limitantes de tipo estructural.

De hecho, su función es la de impartir educación, pero en el medio rural trasciende largamente este papel y se ve desbordada por la demanda y los requerimientos de la población del lugar y de otras instituciones que la requieren. Sin embargo, esta situación no está reconocida, legitimada o contemplada por las autoridades de la enseñanza, las autoridades en general o las demás organizaciones. La escuela no se autopercibe cumpliendo estas otras funciones, ya que, formalmente, su función es educar.

Todo un conjunto de realidades cotidianas que se generan en la escuela rural –tales como actividades comunitarias, el maestro como fuente de información y comunicación con los habitantes, la coordinación con otros organismos estatales y no estatales– y un sinnúmero de otras actividades que la tienen como epicentro son visualizadas como un “extra” necesario. No se reconocen ni valoran como una rica producción de bienes comunitarios.

Como consecuencia de esta no visualización, no se dotan los recursos humanos y físicos necesarios para potenciar estas otras funciones. Por ejemplo, no existe capacitación específica para roles que cumplen los maestros pero que no son los oficiales, ni se disponen recursos económicos para proyectos específicos que se desarrollen por parte de la escuela.

Una forma de comenzar a cambiar esta realidad es poner en discusión cómo ir incorporando estos elementos positivos que genera la escuela en las políticas, planes y proyectos, tanto a nivel de autoridades de la enseñanza, como en las demás instituciones que trabajan territorialmente en las áreas rurales.

6. Algunas reflexiones y propuestas Los momentos de quiebres políticos que vive el país y la región dan buena cabida a repensar las formas de políticas y relacionamiento que establecerá el Estado en sus diferentes niveles y con las diferentes organizaciones de la sociedad civil en el medio rural.

En este sentido, existen algunos desafíos planteados para esta próxima administración, en los términos del debate que se presenta sobre las orientaciones del desarrollo territorial y su relación con el incremento en los procesos de ciudadanía.

El primero tiene que ver, sin duda, con la tensión que está siempre presente entre los procesos de centralización-descentralización. Es bastante notorio que un exceso de planificación estratégica y coordinación produzca enlentecimientos e inhiba capacidades, propuestas innovadoras y espontaneidades por parte de los agentes, teniendo como resultado políticas que terminan siendo generales y abstractas para la gente. Por otro lado, la falta de planificación y descentralización total, con las acciones e iniciativas descoordinadas y al azar, se siente como una amenaza y una abstracción para el Estado, y da como resultado el estancamiento sobre medidas concretas. Lo que ha predominado en este sentido es que el resultado de esta oposición termina plasmandose con políticas que concluyen dando pocas y simples respuestas a múltiples problemas complejos.

Para un efectivo fortalecimiento de procesos de desarrollo de los territorios, que incluyan el incremento de niveles de participación ciudadana, las políticas orientadas a este fin deberían salvar ese escollo, teniendo un fuerte carácter de apoyo central, pero articuladas a las demandas específicas y a la contemplación de los diferentes grados de desarrollo local. Es en este sentido que se puede entender la administración de estas políticas de forma cogestionada entre los diferentes niveles público-público y público-privado.

Siguiendo a Walby (2000), si adoptamos la construcción conceptual de ciudadanía como un acceso diferenciado de los habitantes de un territorio

dado a los derechos civiles, políticos y sociales y que la ciudadanía no es adquirida al mismo tiempo por todos, será necesario impulsar de forma diferenciada estas políticas de acuerdo con el grado de ejercicio de la misma en las distintas localidades, ya que diferentes grados de desarrollo en los territorios determina diferentes grados y niveles de ciudadanía.

Asimismo, retomando a Hopenhayn (2001), si se reconoce que la ciudadanía es un concepto y una práctica en mutación, habrá que contemplar cuáles son las nuevas demandas que se van produciendo dentro de estos cambios para ir incorporándolas.

Además, para la concepción aquí expuesta, resulta importante que las políticas contemplen que no sólo es necesario una nueva y justa redistribución de recursos materiales, sino también la de bienes simbólicos y en especial, dentro de éstos, la participación.

Todo esto implicaría una reorganización institucional que sea la plataforma de orientación de estas políticas y que, en nuestra propuesta, puede tener un vértice en la escuela rural en aquellos territorios más despoblados y desfavorecidos. Toda coordinación y articulación que desde una nueva ingeniería institucional genere un nuevo espacio de encuentro de diferentes actores públicos y privados favorecerá que se puedan dar respuestas a las nuevas demandas y generación de bienestar.

En la propuesta que aquí se plantea se reconoce que no todas las formas colectivas y de asociación tienen necesariamente que producir efectos benéficos. Es posible, sin embargo, incorporar en esta concepción el tema de tensión y el conflicto inherente a cualquier grupo social. No parece posible asumir sólo los aspectos cooperativos y positivos de las redes y nucleamientos sin contemplar cualquiera de las formas que el poder, los liderazgos negativos y las formas clientelísticas pueden operar.

Se parte del supuesto, además, de que se puede generar capital allí donde no existe, y no como se postula desde algunos organismos de cooperación que presuponen ciertas condiciones previas. De este modo, se supera la situación tautológica que supone producir capital social donde ya existe. Para esto se debe reconocer en la institución escolar un ámbito de interacción privilegiado desde donde actuar en este sentido, siempre que sea posible conceder y legitimar estas funciones de la escuela rural, dotándola de recursos físicos, políticos y sociales para que pueda trabajar en acciones hacia la comunidad, como así de herramientas para que se articule con los demás espacios públicos y sea constructora de su territorio. Esto supone una perspectiva que respete la cogestión, descentralización y participación de la comunidad en la gestión territorial; asimismo, el profundo conocimiento y respeto por las culturas comunitarias, ya que como menciona Arriagada, el principal aporte del concepto de capital social es el que rescata el hecho de que ciertas normas, valores y prácticas forman parte del patrimonio comunitario local.

Para poder cumplir estos objetivos es preciso conformar un “ambiente territorial propicio”. Esto implica, entre varias cosas, comprometer e involucrar a todos los agentes comunitarios para que se perciba realmente que la escuela es un dispositivo de acción territorial, que transforma la valoración imperante entre lo local y lo nacional, a la par

que las disocia. Parte de este proceso consiste en capacitar a maestros, directores y otros agentes comunitarios sobre las potencialidades de estos enfoques.

De hecho, se puede considerar que uno de los principales aportes que desde la escuela rural se puede hacer al desarrollo comunitario, en cuanto a su generación de capital social, es la construcción de ciudadanía. Pero entendido esto como la formación de seres pensantes, críticos y conscientes de su realidad y su mundo; un concepto amplio de “ciudadanía” que supere la concepción tradicional liberal asumiendo que la igualdad formal no se traduce siempre en un efectivo ejercicio de los derechos ni prácticas igualitarias.

La formación de ciudadanos por parte de la escuela es un proceso que crea en los individuos el total convencimiento y comprensión de sus derechos. Éste es un proceso de aprendizaje y autopercepción por parte de los sujetos como individuos y también de los actores colectivos, que se genera como práctica y ejercicio de la participación.

En la medida en que los “vacíos” producidos en las zonas más carenciadas del medio rural puedan ser “llenados” a través del fortalecimiento de las redes, de las interacciones y de las distintas formas de cooperación, se podrán generar condiciones para la “producción” de capital social.

Desde el momento en que se puedan reconocer las potencialidades que la escuela rural cumple en este sentido, se podrán repensar sus funciones y generar acciones y políticas que favorezcan tales objetivos.

Una propuesta que intente superar las dificultades planteadas debería atender los siguientes puntos:

- Reconocer y valorar las funciones que la escuela rural cumple en términos de ser y reproducir activos de capital social.
- Generar espacios e instancias en las escuelas rurales que tiendan a fortalecer estas funciones, creando y recreando núcleos, redes e interacciones sociales.
- Dotar de recursos humanos y materiales a estas escuelas para fortalecerlas en estos emprendimientos.
- Capacitar maestros, directores y actores del medio en este enfoque y forma de trabajo.
- Involucrar a los padres y a la comunidad toda en el proceso dinámico de acciones de desarrollo escuela-sociedad.
- Analizar estos aportes de las escuelas rurales en términos de desarrollo de la comunidad.
- Generar, desde el conocimiento académico, fórmulas e indicadores para una mejor comprensión y medición del aporte de las escuelas rurales en términos de capital social.

Indudablemente, para llevar adelante emprendimientos de este tipo se requiere de esfuerzos múltiples y de la coordinación entre técnicos, instituciones y actores locales. Esto es posible, y existen experiencias concretas que han resultado muy positivas y

que pueden servir como base para un desarrollo y trabajo futuro. Para ello, la escuela podría considerarse un espacio privilegiado para un proceso de ampliación de la ciudadanía a través de la generación, transmisión, adaptación, almacenamiento, integración, difusión y, por último, utilización de conocimiento e información.

Finalmente, entendemos que todas las políticas que fomenten y potencialicen los recursos disponibles, generando espacios y redes de interacción, serán positivas a los fines aquí expuestos de ampliación de la ciudadanía y el desarrollo de los territorios.

Registro bibliográfico

Alberto Riella,
Rossana Vitelli.
"Desarrollo territorial,
ciudadanía y escuelas
rurales: una reflexión para el
caso uruguayo". *Pampa*.
*Revista Interuniversitaria de
Estudios Territoriales*,
Año 1, N° 1, Santa Fe,
Argentina, UNL
(pp. 131-146).

Bibliografía

- Abramovay, Ricardo.** "O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural". *Economía Aplicada*, volume 4, n° 2, abril/junio 2000.
- Aguirre, Rosario** (2003). *Género, ciudadanía social y trabajo*. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Doble Clic Editoras.
- Arriagada, Irma.** "Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto". *Estudios Sociológicos XXI*. El Colegio de México. set/dic. 2003.
- Barkley, D.; Henry, M.; Li, H.** "Does Human Capital affect rural economic growth? Evidence from the South". *The Role of Education: Promoting the Economic and Social Vitality of Rural America*. http://srdc.msstate.edu/publications/rural_education.pdf
- Caminotti, Casullo, Schillaci y Tempesta.** "El capital social en el marco de las nuevas estrategias del Banco Mundial para la reducción de la pobreza". *Revista Pensamiento Propio*, n° 16, CRIES, 2002.
- Dabas, Elina** (1998). *Redes sociales, familias y escuela*. Paidós, Buenos Aires.
- Durston, John** (2002). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras*. CEPAL, Santiago.
- Echeverri, Rafael.** "Lo nuevo del enfoque territorial para el desarrollo rural" *Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial: políticas y estrategias para Uruguay*, Seminario Nacional. Compilador Alvaro Ramos. Montevideo, IICA, 2003.
- Fernández, J. y Falero, A.** (2004) "Salud y pobreza. Una aproximación desde el concepto de capital social". Mimeo.
- Güell, Pedro** (2002) *¿Quién le apuesta al capital social en América Latina?* Universidad de Rosario. Mimeo, Colombia, octubre.
- Otero, Manuel.** "El enfoque territorial como herramienta para el desarrollo rural: un acercamiento a la realidad de Uruguay". *Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial: políticas y estrategias para Uruguay*, Seminario Nacional. Compilador Alvaro Ramos. Montevideo, IICA, 2003.

Pazos, Carlos y Pereyra, Iliana. “Experiencias educativas con poblaciones adultas en áreas de pobreza del Uruguay rural: una metodología y sus resultados”. Ponencia presentada al Encuentro Latinoamericano de innovaciones educativas en el medio rural. México, 1996.

Piselli, Fortunata (2003). “Capital social: un concepto situacional y dinámico”. *El capital Social. Instrucciones de uso*. Trígilia, C. et al. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

Pizzorno, Alessandro (2003). “Por qué pagamos la nafta. Por una teoría del capital social”. *El capital Social. Instrucciones de uso*. Pizzorno, et al. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

Schejtman, A. y Berdegué, J. *Desarrollo Territorial Rural* CEPAL. Santiago de Chile.

Trígilia, Carlo (2003). “Capital social y desarrollo local”. *El capital Social. Instrucciones de uso*. Trígilia, C. et al. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.