

# La reconstrucción de las instituciones rurales... ¿y también de nuestras certidumbres?

GUSTAVO GORDILLO (\*)

## 1. EL CONTEXTO: LOS PROPÓSITOS DE LA RECONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL (1)

La mayoría de las agriculturas de América Latina y el Caribe compartían, a finales de los 80, en mayor o menor medida los siguientes rasgos distintivos: una política macro con un sesgo anti-agrícola y una política sectorial compensatoria pero con una clara orientación hacia la agricultura empresarial; una fuerte injerencia del Estado; obstáculos y regulaciones excesivas que dificultaban su interacción con otros agentes económicos; enorme heterogeneidad productiva, es decir, pocas unidades económicamente fuertes y una gran cantidad de pequeños propietarios productores.

Durante la última década, y dentro del contexto de liberalización política y económica, el debate público y los análisis acerca de la agricultura en los países en desarrollo han explorado nuevas tendencias hacia una visión más amplia del papel que desempeña la agricultura y una nueva concepción de la interacción

---

(\*) *Universidad de Indiana en Bloomington. Representante regional de la FAO para América Latina y el Caribe.*

(1) *En este documento uso el concepto de instituciones tal y como lo define Elinor Ostrom, «...[las] instituciones son las prescripciones que los seres humanos usan para organizar todo tipo de interacciones repetitivas y estructuradas incluyendo aquellas en las familias, vecindarios, mercados, empresas, ligas deportivas, iglesias, asociaciones privadas y gobiernos en todos los niveles» (2005: 3). Desde luego que una definición clásica es la de Douglass North como «las reglas del juego en una sociedad o de manera más formal... las restricciones que los seres humanos se imponen para perfilar sus interacciones» (1990: 3).*

que existe entre los mercados, el Estado y la sociedad civil. Las reformas estructurales tendientes a una mayor liberalización económica y política que involucraron desregularización, privatizaciones de empresas estatales, reformas fiscales y monetarias, apertura comercial y principalmente la estabilidad económica, permitieron la cancelación formal de las políticas macro con un fuerte sesgo anti-agrícola. Sin embargo el informe del Banco Mundial 2008 presenta un equilibrado balance entre la perspectiva en la cual se colocaron las políticas de ajuste estructural y sus resultados:

*«El ajuste estructural de los ochentas dismanteló el elaborado sistema de agencias públicas que proveía a los productores rurales con acceso a la tierra, al crédito, al seguro, a los insumos y a formas cooperativas de organización. Las expectativas eran que al remover al [las intervenciones del] estado los mercados se liberarían y los actores privados asumirían esas funciones al tiempo que reducirían sus costos, mejorarían su calidad y eliminarían sesgos regresivos. A menudo eso no ocurrió. En algunos lugares la retracción del estado fue cuando más tentativa, limitando la entrada de actores privados. En otras partes, la emergencia del sector privado fue lenta y parcial, sobretudo para atender a segmentos de agricultores comerciales pero dejando a muchos pequeños productores expuestos a extendidas fallas de mercado, altos costos de transacción y vacíos en el ámbito de los servicios agrícolas. Mercados incompletos y vacíos institucionales impulsieron altos costos expresados en un crecimiento que eludió a los pequeños productores y les supuso pérdidas en bienestar, amenazando su competitividad cuando no, como en muchos casos, su supervivencia» (2).*

El resultado ha sido una profunda crisis institucional. Por ello para establecer nuevos espacios de desarrollo de políticas y programas rurales, es necesario reconocer cuatro características de la crisis institucional en el sector rural que con diversos matices está presentes en casi todos los países continentales de América Latina:

- a) un vacío de reglas formales exacerbado por la magnitud de los cambios estructurales implementados y llenado de manera sui generis por un conjunto de normas y arreglos informales;

---

(2) En general este reporte del Banco Mundial [WDR por sus siglas en inglés] representa en mi opinión un cambio mayor en la visión prevaleciente por más de dos décadas en el Banco Mundial.

- b) un desequilibrio entre la intención y la capacidad que tienen para renovarse las instituciones rurales con legitimidad ante los ojos de los diversos actores rurales, debido sobretodo a la presencia de un conjunto de mercados secundarios y agentes sociales que se benefician con la existencia de esos mercados negros;
- c) una generación de microclimas de desconfianza y sobretodo de incertidumbre sobre las reglas del juego que a su vez afecta el horizonte en el cual los agentes productivos fijan su estrategia productiva y de inversión y;
- d) la ausencia de sincronización entre el desarrollo estructural e institucional del sector rural y los cambios en el resto de la economía y la sociedad, lo que ha significado que un marco político y macroeconómico favorable no ha sido ni es suficiente para que se dé una transformación estructural a nivel microeconómico y sectorial.

Como consecuencia de la combinación de los factores enumerados más arriba, se operó una modernización selectiva, sólo para algunas regiones o sectores, basada implícita o explícitamente en criterios económicos simplistas que clasificaban a las regiones como «viables» y «no-viables». En realidad, esta era la mejor fórmula para la agudización de los desequilibrios sociales y productivos en el sector rural. En aquellas condiciones donde el ambiente macroeconómico de un país no podía ofrecer por sí mismo una alternativa real y duradera para los actores o regiones desplazados en el campo, surgió una fórmula de campo reestructurado: *debilidad institucional más exclusión social*.

Frente a esta fórmula que parece adueñarse o restringir las opciones de políticas públicas es necesario enfrentarla con una fórmula distinta que reconociendo la heterogeneidad y diversidad del espacio rural pugne por una reconstrucción institucional que garantice cohesión social con eficiencia y equidad.

Promulgar flexibilidad, transparencia y participación en el ejercicio público supone dispositivos institucionales –reglas y normas– capaces de adaptarse frente a la heterogeneidad social y el pluralismo económico. Lo importante es incorporar las diversas formas de estrategias diferenciadas y actores sociales, en una deliberación más amplia que traiga como resultado la inclusión. Estamos entrando pues en el terreno de la acción colectiva, es decir, de los dilemas sociales (3) cuya

---

(3) Como expresa Elinor Ostrom el término **dilema social** «se refiere a una situación en la cual los individuos escogen realizar acciones de una manera interdependiente ...La razón por la cual estas situaciones son dilemas es que al menos uno de los resultados genera los más altos beneficios para todos, pero las predicciones son que los actores racionales que optan de manera independiente no alcanzarán el resultado óptimo. ...Puesto que el resultado conjunto subóptimo conlleva un equilibrio nadie tiene una motivación independiente para cambiar su opción dada la predicción de las opciones que tomarán los demás». (Ostrom, 2007: 186-187). En consecuencia la discusión en torno a dilemas sociales busca predecir o explicar cuándo y a través de cuáles incentivos ese equilibrio se rompe.

superación requiere una particular combinación de reputación y reciprocidad capaz de construir suficiente confianza para superarlos. En suma se necesita:

- a) Un marco gubernamental que reconozca y asuma las consecuencias institucionales de la diversidad productiva, ecológica y social de los habitantes rurales, que esté fuertemente orientado al aprendizaje, que responda con eficacia a demandas sociales y pueda vislumbrar a través de la experimentación el horizonte de las demandas futuras, y que sea resiliente (4) a distintas formas de shocks externos sean éstos de carácter natural o que impliquen como suele ocurrir con frecuencia, intentos de captura de rentas institucionales, y,
- b) Reconocer a las representaciones de los productores y pobladores rurales como entidades de interés público con derechos y responsabilidades en el manejo y diseño de las políticas rurales. Este reconocimiento tiene que ir acompañado de un marco legal que promueva contratos concertados entre los distintos agentes para la toma de decisiones; la formulación de políticas diferenciadas por región, actividad y grupos de pobladores; y el acceso de los habitantes rurales a la formulación y puesta en marcha de políticas públicas.

Es decir se busca enfrentar la desarticulación productiva y la desintegración social prevalentes en el medio rural con una estrategia de reconstrucción institucional basada en *el incremento de la autonomía de los productores y en una dinámica de intervenciones estatales a partir de un diseño institucional inteligente capaz de aprender y adaptarse a las situaciones heterogéneas y cambiantes en el ámbito rural y en sus múltiples interacciones*. La discusión sobre esta estrategia es el propósito del presente ensayo.

## 2. DISEÑO INSTITUCIONAL: EL EFECTO DE LOS SEGOS SOBRE LAS REGLAS DEL JUEGO

El nuevo modelo de fomento rural preconizado a partir de, y junto con las reformas estructurales de fines de los ochenta y los noventa,

---

(4) *La resiliencia puede entenderse como la capacidad de un sistema para experimentar el cambio y las perturbaciones, manteniendo, a pesar de ello, cierta forma de control sobre su integridad inicial. Algunas referencias bibliográficas son: S. Levin, S. Barrett, S. Aniyar, W. Baumol, C. Bliss, B. Bolin, P. Dasgupta, C. Ehrlich, C. Folke, M. Gren, C. S. Holling y A. M. Jansson, Resilience in natural and socioeconomic systems, Beijer Discussion Papers, 1997. 100: 2-11; B. Walker, S. Carpenter, J. Andries, N. Abel, G. S. Cumming, M. Jassen, L. Level, J. Norberg, G. D. Peterson y R. Pritchard, Resilience management in social-ecological systems: A working hypothesis for a participatory approach. Conservation Ecology, 2002. 6(1): art. 14.*

se desarrolló en medio de un conjunto de tendencias presentes que se suponía tendrían un potencial para transformar la fisonomía del ámbito rural y sobretodo de la agricultura. Se subrayaban las tendencias hacia una *agricultura extendida*, que trascendiera la simple producción primaria basándose en una mayor y más diversificada organización económica de productores rurales, conectada a otros agentes económicos en diferentes formas de organización vertical y horizontal; una *agricultura de servicios*, a partir de la creación y el despliegue de un conjunto de empresas responsables de la comercialización, almacenamiento y transportación de los productos, asesoría en proyectos productivos, propagación de tecnología, asistencia técnica y la capacitación y educación en la administración de negocios; y una *agricultura contractual*, a partir del establecimiento de reglas claras y equitativas para los diferentes agentes productivos, que estimulara los contratos privados (como el arrendamiento de tierra y la mediería) y estableciera sinergias positivas con la comunidad empresarial.

La hipótesis era por tanto que bajo el impulso de un conjunto de reformas sobretodo en los ámbitos macroeconómicos se desataría una dinámica capaz de profundizar esas tendencias a partir de inducir reformas microeconómicas y sectoriales esencialmente promovidas por los actores privados.

### Los sesgos economicistas generaron cortocircuitos institucionales (5)

El proceso de reformas estructurales pasó en América Latina por fases de selección y secuencia que requirieron un complejo proceso de convergencias políticas –a menudo efímeras– dependiendo del énfasis puesto entre los dos ejes sustantivos de libertad económica y libertad política. El diseño inicial fue resultado primordial de estas convergencias. Pero también contaron –y mucho– los propios diseñadores de la reforma expuestos como cualquier otro al uso de «atajos» y a la ceguera de los «políticos». Casi sin excepción la mayor parte de éstos provenían de las áreas económicas de los gobiernos (los ministerios económicos, las empresas estatales, el banco central y/o algunos centros de educación superior especializados en asuntos económicos) y asumieron con mayor o menor dogmatismo una determinada visión paradigmática de la economía de mercado. Así el diseño inicial de las reformas en general, –aún aquellas estrictamente políticas– adolecían de un cierto sesgo **economicista**. Entiendo

---

(5) Esta parte está basada en Gordillo (1999).

por economicismo **la explícita o implícita negación de la autonomía de la esfera política**. El efecto de lo anterior es la sistemática subestimación de los efectos de la implantación de cada reforma sobre otros actores sociales y sobretodo, en los arreglos institucionales ya existentes.

Con el término «vacíos institucionales» (Gordillo 1999,2003, 2004) he querido explicar el hecho muy evidente en el sector agropecuario, donde el retiro del gobierno en determinados espacios –como el extensionismo agrícola, la comercialización de productos agropecuarios o el crédito formal– no ha sido compensado por la presencia de otros actores sociales. En parte se puede argumentar válidamente que para algunos segmentos de los productores rurales ciertas intervenciones públicas (que fueron eliminadas) no respondían a su demanda real. También es posible señalar que otras intervenciones fueron absolutamente contraproducentes como notablemente ocurrió en el caso del crédito rural gubernamental. Finalmente se puede suponer –como se supuso– que el retiro de las intervenciones públicas sería compensado por el propio mercado.

Pero los mercados son construcciones institucionales. Requieren intervenciones deliberadas del gobierno para crearlos sobretodo en ámbitos caracterizados por asimetrías de información y segmentación. El hecho es que los vacíos institucionales que dejó el retiro de algunas intervenciones, en ausencia de una política deliberada para crear nuevos arreglos institucionales, tendieron a llenarse de manera desordenada, a un costo económico y social alto sobretodo cuando se analizan esos procesos en una dimensión de más largo plazo (6).

### 3. DILEMAS SOCIALES PARA LA ACCION COLECTIVA: ORGANIZACIONES Y MOVIMIENTOS

Las reformas estructurales de los noventa con sus deficiencias, limitaciones e innovaciones que generaron, transportan distintos dilemas sociales a los que se enfrenta una reconstrucción de instituciones en América Latina. Estos dilemas pueden probablemente resumirse en los siguientes cuatro:

– Cómo lograr dotar de representación real y de voz deliberante –es decir que influya en las decisiones públicas– a lo segmentos mar-

---

(6) *El argumento que presentamos en nuestro trabajo sobre el ejido en México, Alain de Janvry, Elizabeth Sadoulet y yo (1997, 2000) es que el retiro del gobierno en determinadas áreas de fomento rural tendió a ser llenado en el corto plazo por la emergencia de una economía campesina que se encontraba reprimida justo por las intervenciones públicas. Al mismo tiempo se fortalecieron o surgieron mercados secundarios y un conjunto de arreglos informales frecuentemente ilícitos.*

- ginados y excluidos de los pactos de gobernabilidad, aun y sobre todo si éstos son de signo democrático (REPRESENTACIÓN);
- Cómo fortalecer la capacidad de autogobierno de las comunidades y asociaciones rurales ahí donde el entramado gubernamental de corte fuertemente centralista rechaza como contrarias a la integración nacional las tendencias a favor de una mayor autonomía (GOBERNABILIDAD);
- Cómo lograr estabilidad y certidumbre en las reglas del juego institucionales en medio de un contexto favorable a conductas no institucionales (ESTADO DE DERECHO);
- Cómo desarrollar mercados y sobretodo mercados competitivos ahí donde existe no sólo mercados segmentados, imperfectos e incompletos sino actores monopólicos, cultura autoritaria y desigualdad social (COMPETENCIA).

En los cuatro casos se cumple el requisito básico de un dilema es decir se trata de actores que interactúan, toman decisiones de manera independiente, podría alcanzar un resultado óptimo para todos pero se encuentran equilibrios subóptimos o incluso negativos. En este ensayo me centraré más bien en los dos primeros dilemas.

### **Instituciones y organizaciones: el papel de las organizaciones rurales**

Las reformas institucionales requieren de una legitimidad social que garantice la aceptación de las reformas mismas, pero su traducción en reforma legal y su implementación exigen además una convergencia política que reconozca la capacidad de la reforma para atender las demandas principales de aquellos individuos que se verían afectados por esas reformas. Esa convergencia política solo puede ser duradera en la medida que se reconoce y acepta los impactos distributivos presentes en toda reforma institucional (Knight, 1992).

Requieren para su éxito una percepción social sobre la equidad en los impactos de las reformas puesto que conllevan cambios de poder y de correlación de fuerzas. En el caso de un sector rural con un alto nivel de polarización social, los impactos de estas reformas deben ser percibidos como altamente incluyentes. De particular importancia en un contexto como el latinoamericano atravesado tanto por enormes grados de inequidad y de impunidad frente a las violaciones de la ley. De hecho es el sentido de justeza (fairness) como señala Ostrom, una de las normas usadas por individuos que enfrentan dilemas sociales (2007: 197).

El uso de estrategias de reciprocidad va a depender en mucho de las experiencias previas de los individuos y de su entrenamiento social, sea que hayan aprendido que les va mejor si actúan con reciprocidad o bien que les va peor si se han enfrentado a reacciones de castigo cuando han dejado de responder de manera recíproca. De hecho el uso del castigo o del desquite contra quienes no cooperan puede ser un dispositivo decisivo para generar un más alto grado de cooperación (2007: 199).

Por eso, la piedra angular para que una estrategia rural de desarrollo sea efectiva en el diseño y puesta en marcha de reformas profundas consiste en la incorporación de todos los actores sociales (pequeños productores, familias campesinas, poblaciones indígenas, mujeres, campesinos comerciantes, inversionistas y otros) en las nuevas reglas institucionales.

Vale la pena señalar en esta misma dirección el papel transformador que pueden jugar las movilizaciones rurales. Ninguna política de cambio institucional puede tener éxito, a menos que sea apoyada y promovida por la movilización de los habitantes rurales. La eliminación de obstáculos institucionales (legales, políticos, económicos y culturales), que impiden la capacidad de transformación de las sociedades rurales, implica la convicción de que no existe un incentivo mayor por la reorganización productiva, el uso racional de recursos naturales, el incremento de la productividad o la innovación tecnológica que la movilización de los individuos integrantes de las sociedades rurales. En este sentido, es necesario definir el concepto de movilización social en su significado más amplio: *como un estado de tensión permanente entre las fuerzas sociales que luchan por el cambio, y que se expresan en todas las esferas, desplegando y consolidando espacios y mecanismos para ejercer su autonomía.*

Las profundas transformaciones que está experimentando las sociedades latinoamericanas hacen inevitables las protestas sociales. Éstas pueden ser vistas como una forma de cambiar la correlación de fuerzas y aumentar las capacidades negociadoras de ciertos actores sociales, pero además como un factor que induce a la reestructuración productiva y a la innovación en sociedades desiguales, fragmentadas y frágiles desde el punto de vista institucional.

En esta perspectiva se tiene un dilema específico: ¿cómo dar solución a los conflictos sociales en el campo, evitando enfrentamientos irreversibles entre actores sociales? Y a la vez, ¿cómo aprovechar el impulso y el proceso de solución de conflictos para reforzar o generar nuevos acuerdos institucionales? Para decirlo de otra manera, si concebimos una función producción que vincula acciones indivi-



duales con resultados en beneficio de un determinado grupo como ocurre con todo dilema social, importa mucho la forma que ésta asume. En principio puede ser descendente en una circunstancia en que aun cuando cada contribución de las acciones contribuye a los beneficios que obtiene un grupo, *en el margen* los beneficios decrecen relativamente después de cada nueva contribución; o ascendente cuando ocurre lo contrario. Russell Hardin (1976) por ejemplo argumentó que cuando la forma de la función producción era parecida a una escalera para un bien público los dilemas sociales se facilitarían puesto que como elabora Ostrom «ningún bien sería provisto si los participantes no ganaran suficientes insumos para igualar o superar el punto inicial de esa provisión... Hasta que el beneficio sea realmente producido no es posible «gorronear» [*free-ride en inglés*] aprovechando las contribuciones de otros. En esos contextos los individuos podrían asumir que su participación es decisiva para la provisión del bien» (2007: 191).

Las movilizaciones sociales surgen de procesos de posicionamiento por parte de actores y organizaciones sociales, que se sienten afectados por la aparición de nuevos arreglos institucionales o por el abandono de otros antiguos. Aquí es necesario subrayar que todo intento de tipificar las movilizaciones rurales en categorías excluyentes tropieza con el hecho de que a menudo existe un traslape de demandas y tipos de lucha, dado el carácter ambivalente y la naturaleza cambiante de los actores rurales en sus relaciones con la sociedad en general y con el Estado y el mercado en particular.

Por ello resulta útil al menos apuntar algunos de los factores que promueven la acción colectiva. Ostrom considera los ocho factores más mencionados en la literatura especializada (Olson, 1965; Greif, Milgrom and Weingast, 1994; McGinnis 2007; Ostrom, E., 2006, 2007; Simon, 1955, 1999). De éstos, cinco no requieren iteración o repetición –número de participantes en la posible acción colectiva; características del bien que se produciría con la acción colectiva es decir si se trata de bienes cuyo uso es rival o no y pueden o no excluir a individuos, de su uso; grado de heterogeneidad de los actores; características de la comunicación entre actores, particularmente la posibilidad o no de mantener deliberaciones cara a cara; y la trayectoria de la función producción.

Tres factores en cambio, requieren procesos iterativos para poder impactar sobre una acción colectiva –información sobre acciones pasadas de los actores, la forma en qué se encuentran vinculados los actores y si los actores pueden entrar y salir voluntariamente de una situación caracterizada por un dilema social.

Sin embargo, es posible desentrañar el sentido profundo de las movilizaciones rurales de la última década en América Latina. Su mensaje parece relativamente claro, a pesar de su diversidad. Se reclama no sólo mayor igualdad de oportunidades, sino que además se rechaza una visión de justicia redistributiva centrada exclusivamente en acuerdos corporativos. Se demanda, además, participación en la toma de decisiones y en su puesta en marcha. *El principio unificador es una visión ampliada de la noción de soberanía popular, en la cual el concepto de justicia se articula con el de democracia.* Se trata ciertamente de la producción de bienes públicos –arropados bajo el concepto genérico de soberanía popular. En estos casos estamos en presencia de una función producción escalonada como la señalada por Hardin.

Varios problemas emergen de estas constataciones. Primero, partiendo de una movilización social ya en marcha cómo asegurar su carácter ascendente, es decir que cada contribución tenga un efecto marginal mayor. Segundo, cómo regularizar la función producción de una movilización social cuando llegue a un punto donde las contribuciones marginales comiencen a ser descendentes. Y tercero, cómo evitar que en cualquiera de los puntos de quiebre sea cuando comience su fase ascendente o su fase descendente no termine evaporándose su efecto por desintegración de sus miembros –lo cual puede ocurrir si la movilización es reprimida, cooptada o simplemente dividida. Lo primero y lo segundo dependen sobre todo de las formas organizativas que pre-existen a la movilización o forman parte de ella o son su más directo resultado. Pero lo tercero es sobre todo resultado de una determinada interacción entre el estado y las movilizaciones mismas.

Es posible canalizar la movilización social mediante acuerdos basados en una ética de la responsabilidad que permita experimentar con arreglos institucionales innovadores. Evidentemente, no toda movilización social se convierte en innovación institucional, pues tiene en sí un alto riesgo disruptivo, que en América Latina es acicateado por dos factores cuya confluencia ha influido en el panorama actual de la región. Una desigualdad estructural –que nos viene de lejos y no sólo del período reciente de reformas– y, procesos vertiginosos de cambio llevados a cabo con prisa y descuido, que erosionan la cohesión social e impactan las certidumbres culturales. Justo en estas coyunturas es esencial establecer un vínculo estrecho entre un marco legal sólido y las movilizaciones, con el propósito de ayudar al tránsito desde una protesta social –que por su propia naturaleza es espontánea y disruptiva– a una acción colectiva ciudadana. Este tránsito de la espontaneidad al sentido racional en la acción colectiva no sólo es un paso del

plazo corto al largo en el horizonte de los actores sociales. Es también la base de los acuerdos mutuos entre los órganos del Estado y los actores sociales. En el lenguaje de Hardin y Ostrom sería pasar de una función producción ascendente que comienza a declinar a otra función producción distinta, puesto que este puente entre legalidad y movilización podría garantizar la transformación de las protestas y conflictos sociales en innovaciones, experimentos y soluciones, tanto en el ámbito de las propias reglas para canalizar conflictos como en los ámbitos que originaron la movilización. A este proceso de construcción de puentes entre el marco legal y las movilizaciones, lo denomino **movilización social como medio de producción de instituciones**.

Ahora quisiera avanzar algunas ideas más respecto a las mismas organizaciones. Dos de los mayores dilemas sociales señalados anteriormente: cómo lograr estabilidad y certidumbre en las reglas del juego institucionales en medio de un contexto favorable a las movilizaciones ciudadanas y a conductas no institucionales, y cómo lograr dotar de representación real y de voz deliberante –es decir que influya en las decisiones públicas– a los segmentos marginados y excluidos de los pactos de gobernabilidad; enfrentan un conjunto de retos que pueden sintetizarse en los siguientes (7):

- a) Representación, es decir, cómo aumentar la autonomía del productor para que tome sus propias decisiones, y al mismo tiempo construya una asociación profesional que le permita obtener un poder colectivo.
- b) Sustento organizativo a partir de una base productiva, que significa la apropiación efectiva por parte de los productores de todos sus activos y procesos productivos (8), incluyendo el capital social ligado por ejemplo, a las redes solidarias.
- c) Inclusión, que significa capacidad para incorporar a distintos segmentos de los habitantes rurales, sin crear una oligarquía de organizaciones.
- d) Integración; es decir, desarrollo de vínculos entre producción primaria, transformación industrial y comercialización para incorporarse a diferentes redes de valor.
- e) Cultura emprendedora, que implica la incorporación de una cultura de negocios; es decir, de administración y uso de tecnologías

---

(7) Ver Gordillo y De Verdier, 2003 y Gordillo, 2004.

(8) No se pregona autarquía sino capacidad para insertarse en condiciones favorables para sus miembros en los distintos mercados o procesos de producción intelectual o de decisiones políticas. Ver el análisis de una experiencia concreta que condujo a una vasta red de organizaciones rurales en México (Gordillo, 1988).

de la información, de competitividad en las prácticas productivas y de una adecuada vinculación con el manejo y la conservación de los recursos naturales.

- f) Sincretismo adoptando valores modernos como: tolerancia, iniciativa individual y pluralismo, junto con valores seculares asumidos por diversas comunidades: confianza, reciprocidad, búsqueda de soluciones concertadas para los conflictos.
- g) Convergencias estratégicas, que redefinen la relación entre el estado y los actores sociales con un claro sentido de corresponsabilidad en el mantenimiento del orden social y en la capacidad para gobernar (9).

En suma, los cambios institucionales involucran una transformación de la función social de producción al igual que para la teoría convencional lo hacen los cambios tecnológicos. Cuando se promueve la libre asociación, las capacidades ampliadas de negociación desempeñan una función niveladora. Nada puede garantizarse una negociación equitativa, pero el desequilibrio entre los agentes del mercado puede ser compensado.

En el siguiente apartado discuto el tipo de contexto institucional que favorecería lo anterior, a partir de un Estado que denomino responsable y con respuestas.

#### 4. DILEMAS PARA LA ACCION COLECTIVA: UN ESTADO RESPONSABLE Y CON RESPUESTAS

##### ¿Qué implica empoderar a los pobres?

Deberíamos preguntarnos *qué tipo de arreglos institucionales son los más apropiados para el empoderamiento de los pobres rurales y en general de los habitantes rurales*. No estoy hablando de un «tipo de estado» sino más bien de *un conjunto de reglas operacionales, de gobernabilidad y constitucionales* capaces de abrir espacios proclives a incentivar diversos senderos para salir de la pobreza al tiempo que se reafirman como sujetos en su condición de ciudadanos y ciudadanas plenas.

---

(9) El WDR 2008 aborda de manera similar estos temas: «En un mundo crecientemente dominado por cadenas de valor y las reglas de la globalización, la competitividad es la condición para sobrevivir. Para enfrentar esta situación los pequeños productores han constituido diversos tipos de organizaciones de productores para competir de mejor manera... hay algunos éxitos dispersos en tres frentes: mercados, servicios públicos y voz... pero para ser realmente exitosas necesitan confrontar cinco retos mayores: a) necesitan resolver conflictos entre eficiencia y equidad, b) necesitan enfrentar los problemas derivados de lo heterogéneo de sus miembros... c) necesitan generar capacidades empresariales para cadenas de alto valor, d) necesitan desarrollar habilidades para participar en negociaciones técnicas de alto nivel (2008: 155-156).

El reporte 2006 del Índice de Estados Fallidos (10) señala que «*los problemas que afectan a los estados fallidos son en general muy similares: corrupción generalizada, elites predatorias que han monopolizado por mucho tiempo el poder, ausencia de estado de derecho y severas divisiones étnicas o religiosas... [Pero] los estados fallidos son un conjunto diverso*».

Una correlación muy interesante se establece en ese Índice entre vulnerabilidad de los estados y sustentabilidad ambiental puesto que es claro que estados vulnerables también son menos sustentables. Algunos de los retos más decisivos para garantizar una gobernabilidad sustentable de recursos naturales incluyen el acceso y la elaboración de información local y agregada para ser usada en el diseño de políticas públicas, el establecimiento de arreglos institucionales para dirimir conflictos, incentivos para cumplir con las reglas establecidas, infraestructura física y tecnológica que facilite el desarrollo de deliberaciones colectivas y diseños institucionales adaptables a partir del aprendizaje en común.

Dietz, Ostrom y Stern (2003: 1907-12) presentan la siguiente consideración: «*Arreglos institucionales locales que gobiernan comunidades estables y constituyen colchones amortiguadores frente a influencias externas han sustentado recursos por centurias, aun cuando fallan cuando ocurren cambios rápidos. Condiciones ideales para la gobernabilidad son crecientemente difíciles de encontrar. Problemas críticos como contaminación transfronteriza, deforestación en áreas tropicales y cambio climático ocurren en escalas muchos mayores [que el ámbito de las comunidades locales] e incluyen influencia que trascienden lo local. Estrategias promisorias para enfrentar estos problemas incluyen... diseños que facilitan la experimentación, el aprendizaje y el cambio*».

Por su parte James Woolcock (1998) al discutir el concepto de capital social propone una tipología basada en el nivel macro en diversas combinaciones graduadas entre interacciones del estado con la sociedad por un lado, e integridad y profesionalismo de los organismos gubernamentales por el otro lado. Después presenta otra tipología para el ámbito micro de las comunidades a partir de diversas combinaciones graduadas entre redes extracomunitarias y nexos intracomunitarios.

Gordillo y Andersson (2004) presentan un instrumento útil para la detección de incentivos institucionales en los procesos de toma de

---

(10) Dos organismos, The Fund for Peace and the Carnegie Endowment for International Peace thru Foreign Policy han desarrollado un Índice de Estados Fallidos publicado por el tercer año consecutivo. Rankea a 177 estados y los resultados están sustentados en bases de datos de más de 12.000 fuentes públicas disponibles para el tercer reporte anual de mayo a diciembre de 2006. Para ver el reporte completo ir a [www.ForeignPolicy.com](http://www.ForeignPolicy.com)

decisiones para políticas públicas, *Institutional Analysis and Development (IAD) framework* desarrollado por colegas de Indiana University (Ostrom and Ostrom, 1977; Kiser and Ostrom, 1982; Oakerson, 1992).

Lo que tienen en común estas reflexiones puede sintetizarse en un postulado: *el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos –que para mi es sinónimo del término empoderamiento– crea condiciones propicias para reducir pobreza y desigualdad en el medio rural de nuestros países?* Planteo cinco ámbitos a partir de los cuales desarrollo este postulado.

### La reconstrucción de las instituciones

El análisis institucional abarca tres ámbitos: el operacional, el de la gobernanza (governance) y el constitucional. (Oakerson, R. y Walker, S. T., 1997: 21-51). El operacional se refiere a las relaciones que existen entre las reglas y las opciones que se presentan dado un determinado medio físico y social, y que afectan directamente a las personas. El ámbito de la gobernanza se refiere al conjunto de reglas que subyacen en esas acciones y que asignan poder discrecional para prescribir, invocar, aplicar y imponer las reglas operativas. Finalmente las reglas constitucionales definen quién ejerce ese poder al prescribir, invocar, hacer cumplir (11) e imponer las reglas gubernativas. La definición de soberanía popular define quién y cómo se ejerce el poder. Es necesario recalcar como lo mencionan Oakerson y Walker, que la relación básica que requiere una atención particular es aquella que se da entre los arreglos institucionales y las pautas de comportamiento, es decir entre la forma en que la autoridad se distribuye y es ejercida por distintos individuos que se relacionan entre si. Esta utilización de la autoridad depende del tipo de opciones que están disponibles y del resultado que se espera obtener, generando una estructura determinada de incentivos. De suerte que el diseño institucional al alterar la distribución y el ejercicio de la autoridad puede cambiar la estructura de incentivos y por tanto modificar conductas y resultados (12).

Entiendo por tanto, por reconstrucción de las instituciones un proceso deliberado emprendido gracias a la convergencia de actores sociales y gubernamentales como respuesta a una situación límite producto de una combinación de fragmentación social y debilidad

---

(11) Es sintomático que no exista una palabra ni en español ni en portugués que traduzca exactamente el concepto de «enforcement».

(12) Oakerson, *op. cit.* p. 27.

institucional cuyo propósito es modificar algunas reglas del juego sean formales o informales. En estas circunstancias se requiere del establecimiento de un conjunto de compromisos mutuos de derechos y obligaciones. Al resultado de esos compromisos lo denominó **pacto de garantías** que es una construcción institucional característica y específica a esas situaciones límite y que abarca los tres ámbitos institucionales antes mencionados: el operativo, el de la gobernancia y el constitucional. El pacto de garantías busca construir un piso básico a partir del cual negociar y resolver diferencias y discrepancias inevitables en sociedades pluralistas, que están en proceso de modificar sus instituciones. No se trata de mitificar el rol que juega la construcción de consensos pero sí de señalar su papel insustituible para modular el ritmo de cambio. Se trata de un pacto de garantías en el sentido que los actores que pactan aceptan ciertas restricciones tanto para actuar como para cambiar los actos originales en aras de ir construyendo así un grado de confianza paulatinamente creciente que permita hacer avanzar los acuerdos originales.

Este proceso de reconstrucción institucional puede ser alimentado por fuentes muy diversas: impulsos provenientes de la movilización social, de determinados regímenes de políticas y de una buena estructura de incentivos y sanciones que garantice el cumplimiento de las reglas. El aspecto central empero es que *cuando los ciudadanos perciben que los costos asociados con la implantación de reformas institucionales están distribuidos con justeza, éstas pueden ser más exitosas. Sobre todo cuando las reformas institucionales protegen a los grupos menos favorecidos del sufrimiento intolerable, comprueban que la solidaridad es un componente básico de su legitimidad.*

### **Enfrentar el autoritarismo en las democracias**

Las reformas estructurales han agotado el poder de convocatoria. Hoy, el debate se centra alrededor de los vínculos entre reformas, políticas públicas y las alternativas de gobernación frente a prácticas autoritarias, el centralismo y el corporativismo en el manejo de las políticas agrícolas y rurales.

La superación de los comportamientos autoritarios –aun y sobretodo en el marco de regímenes democráticos– pueden convertirse en la prueba de fuego para resolver las diversas inercias que entrecruzan los ámbitos rurales en América Latina. Las formas autoritarias en el diseño y manejo de la política rural presentan ramificaciones que han permanecido desconocidas hasta cierto punto, e indican la gravedad y los efectos negativos del autoritarismo en el sector rural:

- a) una reducción significativa en el potencial de la política agrícola como catalizador de la producción y de la reducción de la pobreza rural;
- b) la tradicional acción discrecional en el desarrollo, unido a las prácticas exclusivas y verticales de las mismas corporaciones que determinan las diferencias en el acceso a los recursos públicos y refuerzan las tendencias polarizadas;
- c) la tendencia a implementar políticas únicas y soluciones únicas –casi siempre varitas mágicas que terminan estrellándose frente a un conjunto de realidades productivas diferenciadas, distorsionando los instrumentos de desarrollo; y
- d) la sobrevaloración del mercado político y la lógica corporativa que promueve una dinámica desde las redes de poder regional contraria al desarrollo de mercados y las iniciativas de los productores.

En pocas palabras, el autoritarismo es un obstáculo central para una reactivación del campo que atienda los niveles de pobreza y desigualdad social. Es importante recordar que en el sector rural ha habido cambios en los procesos tradicionales de elaboración e implementación de políticas públicas. Cambios que son el resultado de un derrumbe parcial de la estructura corporativista, la privatización y los procesos de desregularización, que provienen de una más amplia gama de opciones económicas y políticas, pero también del despliegue de un abigarrado conjunto de mercados secundarios muchos ilegales, y de los actores sociales que se articulan a partir de la existencia de esos mercados paralelos.

Puesto que la legitimidad de un estado democrático no sólo depende de su desempeño económico y puesto que otorga una difusión significativa de poder y responsabilidad, estos regímenes democráticos son más estables y resistentes durante las crisis económicas y hasta políticas. Incentivos políticos superiores, la disponibilidad de información y la legitimidad de los regímenes democráticos, los prepara para un desempeño económico mejor que el de sus contrapartes autoritarias, donde la sobreestimación de su legitimidad histórica ó su desempeño gubernamental exitoso, los hace más vulnerables que las democracias durante las crisis económicas, particularmente cuando los regímenes autoritarios basan su legitimidad en un buen desempeño económico.

Sin embargo, el desempeño económico depende de *las instituciones políticas que canalizan los conflictos que surgen muchas veces al calor o como consecuencia de las reformas económicas*. La experiencia de los países desarrollados muestra que existe una amplia gama de instituciones



políticas compatibles con una economía de mercado y un gobierno representativo, pero la transición hacia esos acuerdos institucionales es difícil y reversible. En algunos casos, el cambio hacia pactos sociales es un paso importante en la construcción de un gobierno democrático viable; no obstante, dicha acción no puede reemplazar la creación de sistemas de partidos menos fragmentados con capacidad de inclusión y desarrollo de consensos.

### **Lo rural, lo agrícola, lo territorial: buscando desarrollos regionales (13)**

Las transformaciones en las sociedades rurales así como en las políticas sectoriales, requieren de una redefinición del concepto de lo rural.

Los distintos papeles que juega la agricultura en las economías de los países en desarrollo exigen una adecuada ponderación de los efectos de políticas que buscan objetivos unidimensionales, sin considerar sus consecuencias sobre otros aspectos del funcionamiento de las sociedades rurales. Por otra parte, cada vez menos productores agrícolas dependen solamente del ingreso agrícola para su supervivencia; a este ingreso se han sumado, también, ingresos provenientes de las agroindustrias, así como ingresos de actividades no agrícolas. Además, la diversificación de las diversas fuentes de financiamiento para la agricultura ha dado como resultado que las familias rurales se vean obligadas a buscar su supervivencia por otras vías, entre ellas, la migración y la transferencia de remesas, y otras formas de empleo muchas de las cuales mantienen una estrecha relación con el sector agrícola.

Esta nueva definición de lo rural tiene una estrecha vinculación con las actividades desarrolladas en las ciudades intermedias, contribuyendo así a un concepto más territorial del desarrollo rural. Lo importante es incorporar las numerosas estrategias diferenciadas y a los actores sociales que las impulsan en un diálogo más amplio que tenga como resultado la inclusión. Es esencial que la compleja sociedad rural se vea reflejada en la estructura y prácticas de las instituciones rurales, de manera de incluir y calificar las demandas de los actores sociales, especialmente de aquellos que estuvieron excluidos como resultado de las reformas de los noventa.

Más que un enfoque de desarrollo rural en un sentido restringido, se trataría de una orientación regional que busca vincular lo urbano

---

(13) Ver OECD (2000).

y lo rural. En efecto, se reconoce que gran parte de las oportunidades de actividad económica dependen del vínculo con los centros urbanos. Por esa razón se debería buscar fortalecer el sistema de ciudades intermedias con actividades de muy diverso carácter dentro de la vinculación del centro urbano con su *hinterland* rural, superando la idea de oposición entre rural y urbano (Schejtman y Berdegue, 2002).

Este estilo de desarrollo regional debe agilizar la modernización productiva; estimular la integración vertical y generar vinculaciones territoriales urbano-rurales en favor de la creación y diversificación de empleos productivos. Cuando se identifica el espacio regional solo con el espacio rural y éste sólo con el espacio agropecuario se reduce las potencialidades de las políticas de alivio de la pobreza rural, debido a que no se consideran los factores que dinamizan la propia agricultura y que pueden derivarse del fortalecimiento de los vínculos con los núcleos urbanos inmediatos. Con ello el grueso de las actividades se centran en lo agrícola, en circunstancias que el diagnóstico debe considerar como espacio regional a aquél constituido por los núcleos urbanos a los que los pequeños productores están referidos de manera directa.

Este enfoque supone pasar: de la atención centrada en el pequeño productor a la familia rural ampliada; del empleo agrícola al multiempleo; de una política agrícola genérica a políticas diferenciadas acordes con los tipos de unidades familiares; de la producción agrícola a los encadenamientos de ésta con la agroindustria y los servicios; de la antítesis entre mercado/Estado, como mecanismo de regulación, a una reconstrucción intencionada de las instituciones para que actúen como mediadoras entre la sociedad civil, el Estado y el mercado.

### **Continuidad y certidumbre: el sentido de las intervenciones**

Construir o reforzar un tejido social requiere combinar hilos de continuidad con hilos de cambio. Hoy podemos decirlo con más certidumbre que hace veinticinco años, porque claramente se aprecia más ahora que todo cambio, para que sea sustentable en el tiempo, requiere estar inserto en elementos sustanciales de continuidad histórica. A ello podríamos denominar los acuerdos básicos de una sociedad.

Un tema central que articula las libertades económicas y políticas es el del *pluralismo*. Reconocer el papel primordial de la sociedad en la producción del bienestar económico y social, permite que el Estado

oriente sus acciones hacia la promoción de formas plurales de propiedad, hacia esquemas de regulación a través de políticas diferenciadas, hacia la creación de un ambiente que promueva la innovación o hacia intervenciones directas y focalizadas de apoyo a distintos sectores de la población. Para que estado, mercado y sociedad civil se refuercen mutuamente se requiere transparencia en las normas de interacción y continuidad en las políticas públicas.

Las intervenciones del Estado en los mercados, indispensables como mecanismo de nivelación entre segmentos del medio rural, entre éste y el resto de la sociedad y entre éste y sus nexos y vínculos internacionales, requieren de precisión y de continuidad. Precisión, es decir claridad en los objetivos lo que a su vez junto con una evaluación realista de sus fuentes de financiamiento debiera desembocar en compromiso creíbles y con fechas de vigencia o de renovación. De continuidad en el sentido que contengan mecanismos que den garantías a los distintos actores que la vigencia de esas intervenciones justifican nuevas inversiones o cambios de comportamientos.

El reporte 2003 del BID sobre *Modernización del Estado* presentó al respecto un agudo diagnóstico:

*«En América Latina ha existido históricamente una deficiente relación entre el estado y el mercado por una parte, y el estado y los ciudadanos por la otra. En ocasiones se ha presentado un déficit democrático que se expresa a través del fenómeno del autoritarismo... Los rasgos de este sistema político han resultado en acciones del estado que desincentivan el funcionamiento eficiente de los mercados y en su lugar promueve la especulación y la captura de rentas. Al mismo tiempo estos fenómenos han contribuido a un proceso de construcción de políticas públicas en el cual las políticas resultantes no expresan el procesamiento y la agregación de las demandas de la mayoría de los ciudadanos y más bien llevan a la exclusión de amplios sectores de la sociedad de los beneficios del crecimiento».*

De ahí que uno de los factores claves en interacción entre estado y mercados son instituciones que promueven su mejor funcionamiento [*market-enhancing institutions*] (14), y que desempeñan tres funciones clave: reducir asimetrías de información, reducir los costos de resolución de conflictos y puesta en ejecución de contratos y el impulso a la competencia en los mercados.

---

(14) BID (2003).

## Gobiernos policéntricos y los procesos de diseño de políticas públicas

Cuando los organismos estatales se retiraron de ciertas actividades relacionadas al proceso de desarrollo rural (por ejemplo, provisión de insumos, crédito, comercialización), las diversas formas de producción campesina que habían sido reprimidas durante la intervención estatal, resurgieron inmediatamente. Esto indica que los sistemas de gestión dirigista tienden a subordinar las diversas formas de producción rurales pero no las eliminan. Esto también significa que al retirarse el estado de ciertas funciones productivas da lugar al desarrollo de nuevas formas de mercado y a una adaptación aún mayor de las prácticas sociales y acuerdos tradicionales pero actualizados. Por otra parte se propicia la emergencia de mercados secundarios (Gordillo, 1997).

Por ambas razones se requiere de un diseño de instancias de gobierno con suficiente flexibilidad y capacidad adaptativa para enfrentar perturbaciones sociales o ecológicas y para aprender a través de la experimentación e interacción entre ciudadanos y gobernantes. Para incorporar estos ingredientes en lo que podría denominarse un gran diseño institucional, recorro al concepto de gobiernos policéntricos (15). Vincent Ostrom establece la diferencia entre sistemas monocéntricos y sistemas policéntricos de la siguiente manera:

*«la característica esencial que define a los sistemas monocéntricos es aquella donde las prerrogativas para determinar, asegurar su acatamiento y modificar las relaciones legales están depositadas en una sola oficina o estructura de decisiones que ejerce en última instancia el monopolio sobre el ejercicio legítimo de las capacidades coercitivas en una determinada sociedad... La característica esencial que define a un sistema político policéntrico es aquella en donde muchos oficiales y estructuras de decisión tienen asignadas prerrogativas limitadas y relativamente autónomas, para determinar, asegurar el acatamiento y modificar las relaciones legales» (McGinnis 1999: 55).*

Dos puntos deben ser subrayados para efectos de esta discusión. Los sistemas policéntricos requieren de varias estructuras de decisión a

---

(15) Una bibliografía básica en torno al concepto de policentrismo, federalismo jurisprudencia equitativa (equity jurisprudence) es la siguientes: Ostrom, V. *Polycentricity Part I and II* (52-75; 119-138) and *Public Goods and Public Policies* (75-103) in *Polycentricity and Local Public Economies*, 1999, Michael M. McGinnis editor, University of Michigan Press, Ann Arbor. Ostrom and Ostrom, 1965, *A Behaviour approach to the study of inter governmental relations*, *Annals of American Academy of Political and Social Science* 359 (may): 137-46 (pp. 107-116 in McGinnis, ed.), y Oakerson, R. J. 1992. *Governing Local Public Economies (Creating the Civil Metropolis)*. Oakland, CA: ICS Press.

las que se les asigna prerrogativas limitadas y relativamente autónomas. El propósito de lo anterior es sujetar a los gobernantes al estado de derecho a partir de garantías constitucionales.

Es decir se trata de unidades de gobierno que están sujetas a jurisdicciones limitadas porque como recuerda Ostrom «*el recurso a regímenes concurrentes con jurisdicciones que se sobreponen... es una manera de reforzar el principio constitucional de equilibrio de poderes*». La consecuencia principal de lo anterior es que «*las limitaciones constitucionales a las autoridades gubernamentales se acompaña con la asignación de prerrogativas constitucionales a personas en tanto individuos. Los individuos están en tanto sujetos de derecho empoderados para exigir remedios judiciales contra oficiales gubernamentales que amenacen el ejercicio de esas prerrogativas*» (1999: 64).

Es a la luz de estas consideraciones que adquiere una dimensión estratégica el diseño del marco básico a partir del cual podrían desenvolverse los aparatos, las instancias y las agencias gubernamentales de apoyo al campo. Este marco estaría regido por la plena aplicación del principio de subsidiariedad y en consecuencia el peso específico que deben tener los gobiernos locales para una propuesta que pone en el centro el empoderamiento de los habitantes rurales.

Para garantizar una jurisprudencia equitativa y mecanismos ágiles y relevantes para monitorear y evaluar la aplicación de recursos públicos y la puesta en marcha de programas gubernamentales, con la flexibilidad suficiente para rectificar in situ (16) recurre al concepto de Organismos Públicos No Gubernamentales como espacios institucionales que permiten la interacción entre gobiernos, mercados y ciudadanos.

El término de organismos públicos no gubernamentales (OPNG) pudiera ser apropiado para expresar la provisión de cierto tipo de bienes públicos –básicamente intangibles como políticas, normas y regulaciones– a través de actores privados sean asociaciones, comunidades o empresas y que buscarían atender justamente esas tres funciones relacionadas con la información, los costos de transacción y la competencia.

La característica básica que define a los OPNG es que se trata de organismos desvinculados con un determinado régimen político –sujetos a distintas reglas de selección y composición a los órganos

---

(16) Se trataría de evitar la clásica trampa que hace que los procesos de evaluación y monitoreo de políticas públicas sean generalmente extemporáneos e irrelevantes para los funcionarios públicos por su carácter *ex-post* cuando no *post-mortem* (Gordillo y Andresson, 2003).

gubernamentales que dependen de elecciones universales (17). Las comisiones de derechos humanos o los organismos encargados de organizar las elecciones como el IFE o los bancos centrales autónomos podrían ser ejemplos de estos organismos pero sólo en la medida que estén sujetos a mecanismos de fiscalización social y rendición de cuentas. Como hemos constatado recientemente en México la manera en que se integran estos organismos encargados de hacer cumplir las reglas del juego es de crucial importancia para evitar su captura por grupos de interés.

Otra dimensión importante son los organismos gubernamentales nacionales o regionales. Los ministerios de agricultura se han convertido en una de las palancas principales a través de los cuales los grandes grupos de intereses en el medio rural y en la industria alimentaria capturan rentas. Esto explica que muy frecuentemente la mayor parte de los subsidios o incentivos económicos se canalizan prioritariamente a los grupos que menos los necesitan. Una política que auténticamente busque combatir la pobreza rural deberá desmontar estos mecanismos de transferencias de recursos públicos a los grupos más ricos vinculados con el medio rural y sus distintos procesos.

Una alternativa para operar ese desmonte podría incluir el establecimiento de un ministerio de desarrollo regional como ente regulador en distintos ámbitos, pero sobretodo en el acceso a recursos públicos. Su instancia central tendría además funciones en el ámbito de la representación internacional. El peso mayor de este ministerio debería estar situado en los ámbitos de los estados (o regiones si se trata de un país con un sistema unitario) en los municipios y en las comunidades a través de unidades relativamente autónomas con jurisdicciones propias e instancias de co-gobierno con los actores locales para el seguimiento de programas rurales.

Pero en todos los casos su función sería esencialmente regulatoria. Las instancias operativas deberían ser agencias ejecutoras autónomas para aspectos fito-zoosanitarios, de transferencia tecnológica, de adiestramiento y capacitación, de inteligencia de mercados y de certificación.

Lo anterior estaría vinculado a un cambio en la naturaleza principal de las transferencias de recursos a las poblaciones pobres: de un sis-

---

(17) Bresser Pereira las denomina organizaciones públicas no estatales en Bresser Pereira, L. C. y Cunill Grau, N. (editores) (1998: 26). A diferencia de un concepto similar utilizado por Bresser no estoy confundiendo estado con gobierno y por el contrario estoy enfáticamente proponiendo que estos organismos NO son parte del gobierno pero SÍ lo son del estado.

tema focalizado a un sistema generalizado y universal como el ingreso ciudadano universal (18).

Al final la pregunta decisiva es qué futuro le aguarda al medio rural. Más importante aun qué futuro se puede construir como resultado de procesos de acuerdos amplios entre representantes rurales y urbanos, de la sociedad civil, del mundo político y de negocios y de los gobiernos. El despliegue de un estilo de desarrollo regional requiere de un consenso nacional que apoye un proceso de inversión –pública y privada– para el desarrollo. La importancia de conducir el proceso de transformación rural en forma congruente con los intereses de largo plazo de los países de la Región difícilmente podría ser exagerada. No es en absoluto indiferente si el 5 ó 7 por ciento de la población activa que podría desplazarse desde la agricultura en los próximos años lo hace hacia actividades informales en las grandes urbes, agudizando la polarización económica y la marginación social, o continúa drenándose el talento de los mejores con migraciones permanentes a los Estados Unidos y otros países, o bien fortalece el sistema de ciudades intermedias, la integración de las actividades económicas y el equilibrio en el desarrollo regional. En gran medida, esto depende de la estrategia de desarrollo que explícita o implícitamente se adopte.

## BIBLIOGRAFÍA

- BRESSER PEREIRA, L. C. y CUNILL GRAU, N. (editores) (1998): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Ed. Paidós-CLAD, Argentina.
- CEPAL (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Chile.
- CEPAL (2005): *Los objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina*.
- CORDERA CAMPOS, R. (2005): *Sobre la ecuación pendiente de América Latina: Una revisión de las ideas de la «Orden Cepalina del desarrollo»*. Facultad de Economía.
- COVER, R. M. (1983): «NOMOS and Narrative». *Harvard Law Review*, 97(4) (November): 4-68.
- DE FERRANTIS, D.; PERRY, G.; FERREIRA, F. y WALTON, M. (2004): *Inequality in Latin America: breaking with history?* World Bank.
- DE JANVRY, A.; GORDILLO, G. y SADOULET, E. (1999): *The Second Agrarian Reform in Mexico*. Center for Mexico-United States Studies. University of

---

(18) Estoy básicamente pensando en las propuestas que se han hecho en diversas partes del mundo y en algunos países de América Latina como Brasil del llamado ingreso mínimo o renta ciudadana universal. Ver al respecto a Van Parijs 1995. Esta propuesta se diferencia de los programas desarrollados con el impulso del Banco Mundial como Oportunidades en México, Bolsa Familia en Brasil o Chile Solidario en cuanto a que se tratarían de transferencias monetarias no condicionadas y universales.

- California at San Diego 1997. La segunda reforma agraria en México: respuesta de familias y comunidades». Fondo de Cultura Económica.
- DE JANVRY, A.; GORDILLO, G.; SADOULET, E. y PLATTEAU, J. P. (2000): *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. UN - Wider Studies in Developments Economics Series. Oxford University Press.
- DIETZ, T.; OSTROM, E. y STERN, P. (2003): «The struggle to govern the commons». *Science*, 302: 1.907-12.
- EGGERSTON, T. (1998): *State reforms and the theory of institutional policy*. Working papers, Max Planck Institute for research in economics.
- FAO (2000): «The State of Food and Agriculture». *World Food and Agriculture: Lessons from the past 50 years*, Rome.
- The Fund for Peace and the Carnegie Endowment for International Peace thru Foreign Policy. Índice de Estados Fallidos*. Tercer reporte anual de mayo a diciembre de 2006. www.ForeignPolicy.com.
- GORDILLO, G. (1988): *Campesinos al asalto del cielo: De la expropiación estatal a la apropiación campesina*. Editorial Siglo XXI, México.
- GORDILLO, G. (1999): «La ansiedad por concluir: la débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina». *Revista El Mercado de Valores*, octubre.
- GORDILLO y DE VERDIERE (2003): «Movilización social como medio de producción». En la *Revista Configuraciones*, 12-13. México.
- GORDILLO, G. y ANDERSSON, K. (2004): «From Policy Lessons To Policy Actions: Motivation To take Evaluation Seriously». *Public Administration and Development*, 24-1-16.
- GORDILLO, G. y WAGNER, R. (2005): «Las Reformas Titubeantes. El campo Mexicano, 1975-2000». *Economía UNAM*, 5, mayo-agosto.
- IADB (2003): *Modernization of the State*. Strategic document. Washington, DC.
- IADB (2006): *Report on Economic and Social Progress in Latin America (IPES): The Politics of policies*, Washington, DC.
- IFAD, RPR (2001): *The Challenge of ending rural poverty*, Rome.
- KEHOANE, R. O. y OSTROM, E. (eds.) (1995): *Local Commons and Global Interdependence: Heterogeneity and Cooperation in Two Domains*, London, Sage.
- KNIGHT, J. (1992): *Institutions and Social conflict*. Cambridge University Press.
- KISER, L. y OSTROM, E. (1982): «The three worlds of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches». In: E. Ostrom (editor): *Strategies of Political Inquiry*, Sage, Beverly Hills, CA: 179-222.
- LEVIN, S.; BARRETT, S.; ANIYAR, S.; BAUMOL, W.; BLISS, C.; BOLIN, B.; DASGUPTA, P.; EHRLICH, C.; FOLKE, C.; GREN, M.; HOLLING, C. S. y JANSSON, A. M. (1997): «Resilience in natural and socioeconomic systems». *Beijer Discussion Papers*, 100: 2-11.
- NORTH, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge University Press.
- OAKERSON, R. (1992): *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*, ICS Press, Oakland, CA.



- OAKERSON, R. Y WALKER, S. T. (1997): «Analyzing policy reform and reforming policy analysis: An institutionalist approach», in Brinkerhoff, D. (ed.): *Policy Studies and Developing Nations: An Institutional and Implementation Focus*, vol. 5. Greenwich, CT: JAI Press.
- OECD (2000): *Territorial Outlook*, Paris.
- OIT (2007): *Equality at work: Tackling the challenges*.
- OLSON, M. (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- OSTROM Y OSTROM (1965): «A Behaviour approach to the study of inter governmental relations». *Annals of American Academy of Political and Social Science*, 359 (may): 137-46 (pp. 107-116 in McGinnis, ed.).
- OSTROM, E. (2005): «Doing Institutional Analysis: Digging Deeper Than Markets and Hierarchies», in *Handbook of New Institutional Economics*, ed. Claude Menard and Mary M. Shirley, 819-848. Dordrecht, the Netherlands: Springer.
- OSTROM, E. (2007): «Collective Action Theory», in Carles Boix and Susan Stokes (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press: 186-208.
- OSTROM, V. (1999): Polycentricity Part I and II (52-75; 119-138) and Public Goods and Public Policies (75-103), in *Polycentricity and Local Public Economies*. Michael M. McGinnis editor, University of Michigan Press. Ann Arbor.
- SCHJEJTMAN, A. Y BERDEGUÉ, J. (2004): «Desarrollo territorial rural». *Serie Debates y Temáticas Rurales*, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.
- SIMON, H. A. (1955): «A behavioural model of rational choice». *Quarterly Journal of Economics*, 69: 99-188.
- SIMON, H. A. (1957): *Models of Man*. New York: Wiley.
- VAN PARIJIS, P. (1995): *Real Freedom for All*. Oxford University Press.
- Walker, B.; Carpenter, S.; Anderies, J.; Abel, N.; Cumming, G. S.; Jassen, M.; Level, L.; Norberg, J.; Peterson, G. D. y Pritchard, R. (2002): «Resilience management in social-ecological systems: A working hypothesis for a participatory approach». *Conservation Ecology*, 6(1): art. 14.
- WEINGAST, B. R. (1995): «The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism». *Journal of Law, Economics and Organization*, 7: 1-31.
- WOOLCOCK, J. (1998): «Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework». *Theory and Society*, vol. 27, 2: 151-208.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT (2002): *Building Institutions for Markets*. Washington, DC.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT (2008): *Agriculture for development*. Washington, DC.

## RESUMEN

### La reconstrucción de las instituciones rurales... ¿y también de nuestras certidumbres?

La pregunta central que guía este ensayo: qué significa empoderar a los pobres, parte de la necesidad de enfrentar la desarticulación productiva y la desintegración social prevalentes en el medio rural latinoamericano con una estrategia de reconstrucción institucional basada en el incremento de la autonomía de los habitantes rurales y en una dinámica de intervenciones estatales a partir de un diseño institucional inteligente capaz de aprender y adaptarse a las situaciones heterogéneas y cambiantes en el ámbito rural. Se coloca en el centro de esta estrategia los dilemas a los que se enfrenta la acción colectiva, dos de los cuales: cómo lograr estabilidad y certidumbre en las reglas del juego institucionales en medio de un contexto favorable a las movilizaciones ciudadanas y a conductas no institucionales, y cómo lograr dotar de representación real y de voz deliberante –es decir que influya en las decisiones públicas– a los segmentos marginados y excluidos de los pactos de gobernabilidad, son claves para garantizar un proceso de construcción de puentes entre el marco legal y las movilizaciones, lo cual denomino **movilización social como medio de producción de instituciones**.

**PALABRAS CLAVE:** instituciones rurales, acción colectiva, empoderamiento de los pobres, movilización social, medio rural latinoamericano.

## SUMMARY

### The reconstruction of rural institutions... and also of our certitudes?

The central question that guides this essay: what does empowering the poor means, is addressed within the social and productive disintegration that prevails in the Latin American countryside. I propose a strategy of institutional reconstruction based on an increased promotion of self-government incentives to the rural communities, as well as on a set of smart interventions that enables learning from implementation combined with high degrees of adaptability. Crucial to this strategy is confronting the dilemmas on collective action namely two: how to maintain stability and certitude in the midst of mobilizations and non institutional behaviours, and how to guarantee real representation –i.e. that enables especially the marginalized and excluded segments of our societies to participate in the decision-making processes. As I argue solving these dilemmas is crucial in bridging the enhancement of the legal framework to the positive potential of mobilizations. I call this process as **social mobilization as means of production of institutions**.

**KEY WORDS:** Rural institutions, collective action, empowerment of the poor, social mobilization, Latin America countryside.