

## UN NUEVO TRATO PARA EL CAMPO\*

Gustavo Gordillo\*\*

### LAS REFORMAS ESTRUCTURALES. UNA ANSIEDAD POR CONCLUIR<sup>1,2</sup>

**E**n los últimos veinte años una forma específica de intervención estatal en la economía ha venido experimentando transformaciones radicales, a veces con excesos y rupturas que han acarreado altos costos sociales, y casi siempre a contracorriente de intereses burocráticos y de grupos sociales arraigados en la misma estructura gubernamental.

A pesar de sus éxitos relativos en el manejo de las macrovariables -o precisamente por ello- es posible ubicar que la principal restricción de este enfoque provino del hecho que, al no existir un mecanismo automático para definir "correctamente" los precios se necesitó del arbitraje (Paniagua 1997). En este caso en realidad se requirió de un doble arbitraje. Un primer arbitraje sobre el conflicto distributivo que generan los mismos procesos inflacionarios agudos. Y uno segundo relacionado con el control del déficit fiscal, y en consecuencia, con las decisiones tanto del lado de las medidas impositivas como del lado del recorte del gasto público.

---

\* Las informaciones y los puntos de vista que aparecen en el presente estudio son de exclusiva responsabilidad de su autor y no constituyen la expresión de ningún tipo de opinión de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. Una versión modificada de este texto fue presentada en la International Conference on Access to Land: Innovative Agrarian Reforms for Sustainability and Poverty Reduction, realizada en Bonn, Alemania, del 19 al 23 de marzo del 2001.

\*\* Subdirector Regional de la FAO - Santiago de Chile.

1 "La rage de vouloir conclure" es una frase de Flaubert citada por A. Hirschman en *Journeys Toward Progress*.

2 Basado en Gordillo 1999.

El problema esencial que buscó resolverse con estos arbitrajes se refería a las fallas de las políticas públicas; en esencia, a los mecanismos que generan rentas institucionales. Para hacerlo se recurrió a tres mecanismos: por una parte a acuerdos en el ámbito de las decisiones administrativas; por la otra, a concertaciones puntuales con los principales actores sociales; finalmente, al encapsulamiento respecto al entorno social de las instancias ejecutivas encargadas, por acuerdo de las partes, del arbitraje. La principal consecuencia de este arreglo institucional que se desplegó en el ámbito operacional fue la de vaciar de contenido a las instancias jurídicas encargadas por ley o incluso por mandato constitucional, de ese tipo de arbitrajes.

La segunda fase de reformas, desarrollada a fines de los ochenta y principios de los noventa, buscó enfrentar las fallas de mercado por medio del denominado cambio estructural. Sus principales ingredientes -liberalización comercial, privatizaciones y desregulación- tenían como propósito común un mejor y más transparente funcionamiento de los mercados para resolver los problemas de información asimétrica, tales como la selección adversa o el daño moral, y abatir los costos de transacción. Como ha sido ampliamente documentado para el caso de programas de cambio estructural en Rusia, en otros países ex comunistas así como en la propia América Latina, el funcionamiento adecuado de los mercados donde estos han sido inexistentes, limitados o basados en la existencia de mercados secundarios, requiere la presencia de un conjunto de instituciones capaces de garantizar un régimen de competencia adecuado.<sup>3</sup>

Mas aún estos mercados secundarios o paralelos -a fin de cuentas mercados negros<sup>4</sup> que generalmente han funcionado en el borde de la ilegalidad- han generado sus propios agentes, sus redes de apoyo y sus propias reglas. No es extraño, en consecuencia, que en no pocas ocasiones estos actores sociales hayan capturado las "ganancias" que teóricamente debían corresponder al conjunto de la sociedad de haberse implantado un régimen efectivo de competencia.

---

3 En este sentido son muy sintomáticos los comentarios del J. Stiglitz. "Yet China did not follow the dictums of the Washington consensus. It emphasized competition over privatization: standard economic theory says both are required for an effective market economy. The Washington consensus emphasized one; China the other. We see the track record. It should not be surprising: privatizing a government monopoly is often likely to create a private monopoly with high prices and continued inefficiency. Similarly, one of the objectives of trade liberalization is to enhance competition, but when there is a monopoly importer, tariff revenues may simply be converted to rents to the monopoly importer. The topics that were left out by the Washington consensus are perhaps even more telling: financial markets, competition and regulation, the transfer of technology, the development of institutions. -to name but a few whose importance has been increasingly recognized".

4 Para el funcionamiento de mercados paralelos en el caso del campo mexicano a, ver: de Janvry et al. 1997 (especialmente capítulos 1 y 16), y para el caso de Rusia, Voigt y Kiwit (1995)

La sustitución de monopolios públicos por monopolios privados es, en buena medida, el resultado de la fuerza de estos mercados secundarios y de la fuerte cohesión en sus agentes y redes.

Es importante reconocer que, tanto por la forma en que se implantaron las reformas estructurales de los años ochenta y de la primera mitad de los noventa como por el creciente papel supeditado de las instancias sectoriales a las esferas monetario-financieras, el resultado ha sido una crisis institucional en el sector rural, caracterizada al menos por cuatro factores:

- a. Un vacío institucional generado o exacerbado por la ausencia de un marco institucional que equilibre la magnitud de los cambios implantados y le dé un sentido de propósito a las políticas públicas.
- b. Un desequilibrio entre la intención y la capacidad de renovación de las instituciones rurales, a la vez que se mantiene su legitimidad.
- c. Una resistencia enérgica, aunque a veces dispersa, a las reformas que expresan en buena medida ausencia de mecanismos de diálogo y concertación.
- d. La débil sincronía entre el desarrollo institucional del sector rural y los cambios en el resto de la economía y de la sociedad.

La llamada segunda generación de reformas que es, en buena medida, una rectificación frente a la ceguera social y el determinismo político de las primeras fases busca enfrentar las fallas de cooperación entre los distintos actores sociales resultante de acceso diferenciado a la información, de prácticas oportunistas y de la actuación del "gorrón" (*free-rider*). Se enfatiza, por tanto, el papel que desempeña la estructura de incentivos para promover u obstaculizar la coordinación social, a su vez decisiva en el desempeño económico de una sociedad. Como lo subrayan Oakerson y Walker, es necesario reconocer que dada la naturaleza de bien colectivo que generalmente tiene toda reforma, requiere para su éxito la cooperación de un amplio y abigarrado conjunto de actores, impulsados por diversos -y a veces contradictorios intereses.

Todo esto lleva de lleno al tema central de esta tercera fase que es el tema de las instituciones o de las reglas del juego (North 1990 es, sin duda, el más conocido de los institucionalistas; ver, además: Eggerston 1996; Ostrom 1990; Ostrom *et al.* 1993; Williamson 1985), la interfase entre organizaciones -los actores sociales- y las instituciones. Las reglas del juego ocupa el lugar central en las presentes reflexiones y elaboraciones de políticas públicas que intentan enfrentar situaciones complejas y contradictorias.

Pero quizás lo que encontramos en común en este proceso de implantación de reformas estructurales es que en todas sus diversas fases se ha requerido un particular tipo de arbitrajes, caracterizados por ser endógenos, es decir, derivados de acuerdos informales y no de leyes; su éxito depende de la efectiva aceptación de esas reglas por parte de las distintas actores involucrados<sup>5</sup>.

Por ello, los mecanismos de cumplimiento de las reglas adquieren una enorme importancia. Como han señalado con razón Bowles y Gintis (1993), es en la capacidad para lograr el acatamiento a las reglas donde reside la efectividad de las instituciones. Estos mecanismos destinados a lograr el cumplimiento de las reglas mediante el monitoreo y las sanciones son esencialmente políticas e implican diversas formas de arbitraje. En el fondo, implican el ejercicio del poder político. Consecuentemente, el éxito de los arbitrajes depende de la legitimidad de la autoridad que arbitra, de la estructura de incentivos para su cumplimiento y de la certidumbre que quiénes no acaten serán sancionados.<sup>6</sup>

---

5 Con el propósito de determinar el grado de adopción de las reformas estructurales en el tiempo, Morley et al (1999) han elaborado un conjunto de índices cuantitativos referentes a cinco grupos de reformas: Comercio Exterior, Financiera, Apertura de la Cuenta de Capitales, Privatización y Tributaria.

- a) Reforma comercial: Considera nivel promedio y dispersión de los aranceles.
- b) Reforma al Sistema Financiero: control de préstamos y de tasas de colocación y la relación entre depósitos y reservas.
- c) Liberalización Internacional Financiera. Considera cuatro componentes: control de la inversión extranjera, limitaciones sobre repatriación de intereses y utilidades, control sobre créditos externos de prestatarios nacionales y flujos de salida de capital.
- d) Reforma tributaria. Considera cuatro componentes; la tasa tributaria marginal máxima sobre ingresos de las corporaciones y de las personas, la tasa impositiva al valor agregado, y la eficiencia de la recaudación del impuesto al valor agregado.
- e) Privatización. El valor de uno menos la tasa entre el valor agregado de empresas propiedad del estado y el Producto Interno Bruto no Agrícola.

6 De acuerdo con Morley et al (1999), hacia 1995 todos los países de la región tenían valores del índice de reformas a la política comercial mayores que 0.89 y todos excepto un país -Venezuela- habían liberalizado las tasas de interés. Existe una menor convergencia en liberalizar la cuenta de capital. Muchos países introdujeron esta reforma, particularmente después de 1990, pero hay importantes excepciones. Existe aun mucho menos convergencia y aplicación de reformas en las áreas de tributación y privatización. Pero los patrones y razones de esta situación difieren entre sí. En términos de privatización, la tabla deja en claro que una de las razones porque no ha habido mucho cambio entre los países de la región, fue debido al tamaño pequeño del Estado desde el cual comenzar las reformas. Muchos países han tenido poco interés en reducir el ya pequeño tamaño del Estado. Otra razón de por qué pocos países han cruzado el valor umbral en materia de privatizaciones es la importancia y tamaño de compañías en el sector de los minerales o el petróleo en un subconjunto de países con economías intensivas de recursos naturales tales como Venezuela, Jamaica, Ecuador y Bolivia. Este factor también enmascara los esfuerzos privatizadores en Chile y México, donde CODELCO y PEMEX presionan hacia bajo el índice global, a pesar de la privatización de la mayoría del sector público.

Curiosamente, la reforma tributaria es el área en el cual un pequeño número de países califica para pasar el valor arbitrario definido de umbral. Ninguno tiene un índice de reforma tributaria mayor que 0.6 % en 1970, y solamente siete cruzaron el umbral en los siguientes 25 años.

## **CONSENSO BASICO PARA EL AMBITO RURAL**

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 por medio de políticas diferenciadas, hacia la creación de un ambiente que promueva la iniciativa privada 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 en las nuevas reglas del juego. *Lo importante es entender que el desarrollo rural no sólo es un conjunto de políticas económicas, sino que además tiene que dar cuenta de las condiciones políticas y sociales, que han sido el resultado de la modernización económica y de la democratización de nuestras sociedades.*

Uso la palabra **trato** en su doble significado: como acuerdo y como forma de relacionamiento. Como acuerdo, porque es indispensable un consenso básico de nuestras sociedades y sus actores que refuerce el papel que debe desempeñar el ámbito rural tanto en la reducción de la pobreza rural y urbana como en el nuevo posicionamiento de los países en el marco de la globalización. Como **relacionamiento**, porque se requiere reconocer y asumir las transformaciones importantes que han tenido los actores rurales. Con sustento en un debate democrático que es el cauce efectivo que permite a nuestros países políticas de desarrollo rural beneficiosas para el pequeño productor y que permiten enfrentar adecuadamente los desafíos de la globalización creciente.

Tanto como acuerdo y como relacionamiento el nuevo trato para el campo requiere tres ingredientes centrales: **Incentivar oportunidades de progreso y bienestar, fomentar cohesión social, y generar certidumbre.**

### **Oportunidades: acceso a activos**

#### *La estructura de oportunidades*

Los sistemas agrícolas están cambiando. En primer lugar, el abandono de los viejos modelos ha llevado a cambios sustantivos en el sector agropecuario y forestal, y en su relación con otros sectores de la economía y la sociedad. En segundo lugar, estos cambios subrayan de diversas maneras la importancia que tienen las institu-

ciones agrarias en el desempeño político y económico. En tercer lugar, estos cambios expresan una nueva frontera entre lo público y lo privado y, consecuentemente, una nueva función para las intervenciones estatales. Estos cambios pueden sintetizarse en cinco grandes tendencias:

- ☑ La tendencia más profunda hacia una **agricultura extendida**, que trasciende la simple producción primaria vinculada a otros agentes económicos y se integra de manera horizontal y vertical. Esta hace, en gran medida, que la agricultura tienda a ser altamente dependiente de la producción de servicios, en aspectos tales como la comercialización, las finanzas rurales, la asistencia técnica, el control de calidad, etc.
- ☑ En respuesta a incrementos en los ingresos y a la **urbanización**, la dieta alimentaria se ha vuelto más diversificada y orientada por el control de calidad. Esto, a su vez, genera una tendencia hacia una **agricultura contractual** que podría permitir el establecimiento de reglas más transparentes en los contratos privados, con el propósito de hacer una **agricultura más flexible** ante los cambios en mercados interconectados como los de tierra-mano de obra o tierra-crédito. A su vez, esto tiende a convertir el **conocimiento** y el capital humano en variables estratégicas para su desarrollo.
- ☑ La diversificación del lado de la demanda permite apreciar con mayor claridad el potencial que existe en el medio rural si se reconoce ahí también la diversidad de actores rurales, de sistemas agrícolas y de regiones agroecológicas, en particular tanto el papel de las culturas autóctonas como de la **feminización** de las actividades productivas en el medio rural. De ahí que esta **nueva agricultura** requiera ser **acompañada por el Estado con políticas diferenciadas** que intenten responder a las necesidades y posibilidades de los diversos tipos de productores, regiones y productos. Como complemento, se tiende a enfatizar el papel insustituible de una **agricultura asociativa**, no solo en la reconstrucción de la cohesión social sino también en la reducción de los costos de transacción.
- ☑ La propia **sostenibilidad** de estas nuevas tendencias requiere un manejo adecuado de los recursos naturales, expresado tanto en instrumentos de política como en matrices tecnológicas y en una adecuada estructura de incentivos, que reconozca la heterogeneidad productiva y social del medio rural y, consecuentemente, la diversificación de las fuentes de ingreso de la unidad familiar (familia extendida) y el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales. Esta sostenibilidad actúa como una tendencia en el origen del tránsito de políticas estrictamente sectoriales a políticas crecientemente **territorializadas**.

- ☑ Finalmente, pero no menos importante, una **agricultura que reconoce la globalización** y su creciente influencia, tanto positiva como negativa, en los sistemas agrícolas nacionales. Especialmente, el mayor vínculo entre agricultura y el financiamiento externo, las exigencias de la competitividad internacional y la importancia de una tecnología basada en el manejo y la administración de la información. Es esta inserción global la que obliga crecientemente a concebirla integrada a la política **macroeconómica**, resultado de su revalorización como componente fundamental de la economía nacional y de la sociedad por sus múltiples efectos multiplicadores.

En estas circunstancias, es necesario abrir y ampliar las opciones en el campo. Este escenario presupone que el largo proceso de reforma del Estado incorpore una nueva generación de instituciones rurales, procedimientos y mecanismos compensatorios que amplíen las posibilidades de los mercados y reconcilien -en las condiciones de los países en desarrollo- una economía de mercado eficiente y competitiva con una institucionalidad que alienta una participación corresponsable de los grupos sociales en la decisión y ejecución de las acciones de regulación, fomento y bienestar social.

Más aún, un renovado enfoque que revele cómo los factores sociales se entrelazan con los económicos, y cómo el mercado se sustenta en una fundación social, permiten en realidad diseñar políticas que reduzcan la regulación estatal sobre la economía (ver, en esta perspectiva, Bagnasco 1988).

En este ámbito, destacan dos temas que tienden a cobrar especial importancia: el primero, referido a la denominada inversión social generada por las asignaciones de capital que parten de criterios económicos y sociales para definir su destino. Esta canalización de inversión social se realiza por una gama de organismos sociales y privados de inversión, por gobiernos estatales y locales, e incluso por comunidades con escasos recursos.

El segundo tema es el de la cooperación. La internacionalización de los mercados ha estado acompañada de experiencias nacionales desastrosas en algunos mercados, al haber optado por esquemas con casi nula regulación. Por lo común, en estas experiencias se generaron automáticamente y de manera invisible las condiciones para procesos autodestructivos de segmentos del aparato productivo y para una nueva regulación gubernamental. El problema central no reside en la dimensión de las empresas rurales, incluyendo las familiares, sino en las políticas de fomento, en las normas y en la regulación del marco institucional .

Estos retos marcan la directriz de política que debe pasar al primer plano de la agenda rural: enfocar el fomento estatal hacia *la generación de opciones de ingreso rural*.

Esto presupone la generación de una base de empleo productivo no solamente vinculada directamente a la explotación de la tierra, sino con un universo de empresas y servicios ubicados en las poblaciones rurales que desempeñen un doble papel: crear una opción económica viable para un gran número de pobladores rurales; y sustentar mayores niveles de eficiencia de la agricultura.

En buena medida, ellas están relacionadas con una concepción de desarrollo rural con base territorial. Es decir, un desarrollo basado en la diversidad de las actividades rurales -y no en una actividad sectorial única-, sostenida en el aprovechamiento de diversos recursos locales y regionales, procurando un arraigarse en las regiones en las cuales está localizada la población. En el fondo, se trata de apoyar y ampliar -con capacitación, infraestructura, servicios, asistencia técnica y financiera- la diversidad de actividades económicas y sociales que, en la práctica, la población rural realiza en un determinado ámbito geográfico.

Más que un enfoque de desarrollo rural en un sentido restringido, se trata de una orientación regional que procura vincular lo urbano y lo rural. En efecto, se reconoce que gran parte de las oportunidades de actividad económica dependen del vínculo con el centro urbano. Por esa razón, se busca 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<sup>7</sup>.

No obstante, para una estrategia de desarrollo regional rural basado en actividades múltiples es necesario el concurso de la política agrícola.<sup>8</sup> En los países de la región el desarrollo rural no podría desconocer la importancia de la actividad agrícola en el empleo y el ingreso de la población rural. Si bien las principales vías para aumentar la generación de empleo e ingreso en el medio rural no son necesariamente las actividades agropecuarias -las cuales, por el contrario, tenderán a disminuir relativamente- en muchos casos la agricultura es el punto de partida para una cierta

---

Cabe insistir en la observación de De Janvry y Sadoulet (1999) respecto a que la disminución del número de pobres rurales en relación a los urbanos es fundamentalmente atribuible a la migración y no a una exitosa reducción de la incidencia de la pobreza rural.

Este apartado está basado en el documento 98/3, Estrategia de desarrollo rural como eje en la disminución de la extrema pobreza en la Región, presentado en la 25 Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Nassau, Bahamas, 1998.

capacidad de ahorro e inversión en el campo y para el desarrollo de actividades en los sectores industriales y de servicios directa o indirectamente vinculados a ella.

Por un lado, el desarrollo sectorial debería basarse en la construcción de una competitividad sistémica, incluyendo diversas formas de integración intersectorial y de articulaciones territoriales. Por otra parte, el desarrollo rural supone una diversificación en las fuentes de empleo e ingreso y una mayor integración vertical de las actividades económicas de las áreas rurales, descansando crecientemente en la articulación con los centros urbanos.

La estrategia de desarrollo rural requiere un proceso de inversión social y productiva que complemente la capacidad de ahorro de los campesinos y fortalezca el poder de negociación de sus organizaciones. La autonomía en la orientación del proceso exige que los campesinos estén en capacidad de participar activamente en el proceso de desarrollo rural, lo que sería difícil en condiciones de deterioro de la pequeña producción agrícola.

### *Un estilo de desarrollo territorial*

Para que el proceso de adecuación de la agricultura al nuevo contexto nacional y a las nuevas condiciones que presenta la actividad productiva sea coherente con las orientaciones hacia el incremento de la competitividad y el logro de una mayor equidad y sostenibilidad, es necesario construir un nuevo estilo de desarrollo. Este estilo 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.

Así mismo, resulta imperativo redefinir y desplegar políticas regionales (en forma diferenciada por tipo de productor en términos de sus estrategias económicas) hacia la economía campesina, que potencien sus características en un contexto de agricultura abierta. Esta redefinición debe sustentarse en un programa de apoyos directos de mediano plazo -del tipo de PROCAMPO en México o PRONAF en Brasil- y complementarse con nuevas dinámicas institucionales favorables a la canalización efectiva de servicios que permitan a la familia campesina replantear sus estrategias económicas en una perspectiva de gradual vinculación con nuevos sistemas productivos, con otras opciones de actividad económica y con diversos agentes y mercados locales.

Lo anterior presupone alcanzar altos niveles de descentralización, que implican una transferencia a los gobiernos locales del papel de promotores del desarrollo rural, y restringir las instancias nacionales a funciones de carácter normativo, estrategia global y apoyo a las políticas locales. La reforma municipal avanzada a mediados de los ochenta en su marco jurídico debe incursionar en el ámbito del desarrollo rural y el combate a la pobreza. En esencia, se trata de una redistribución del poder de decisión y de un proceso de democratización en las distintas instancias de decisión relacionadas con el campo .

Por otro lado, todavía está pendiente la conformación de un nuevo sistema de financiamiento al campo, una de cuyas partes fundamentales sea el soporte a proyectos de compactación de tierras, reconversión productiva y formación de empresas de servicios en el seno de las organizaciones de productores. La promoción de microempresas y la constitución de cajas de ahorro y crédito apuntan en esa dirección.

Cabe insistir que construir un nuevo arreglo institucional implica incorporar un bloque de normas y políticas que perfilen un escenario -viable y cercano donde los pobladores del campo ejerzan su derecho concreto y realizable a oportunidades reales de progreso.

## **Cohesión. Movilización social como medio de producción**

### *Capacidades de negociación*

No tiene sentido promulgar la flexibilidad, la transparencia y la participación, sin reconocer la diversidad y el pluralismo económico. Lo importante es incorporar las numerosas formas de estrategias diferenciadas y a los actores sociales en un diálogo más amplio que tenga como resultado la inclusión. Tal como lo señala Alain de Janvry, cuando la información disponible es imperfecta, es más importante y conveniente para el Estado fortalecer el poder de negociación de los menos favorecidos que intentar regular los contratos privados (De Janvry en Bardham (ed.) 1989.

Sin un fortalecimiento de esta capacidad de negociación, se puede prever que bajo nuevas condiciones de desregulación y flexibilidad en el funcionamiento de la economía y la sociedad, los pobres rurales -sin la solidez de una organización y participación democráticas- enfrentarían mayores desventajas como resultado de la apertura de las economías y de la influencia de los poderes locales.

Por ello, la *reforma institucional en el sector rural* requiere, en primer lugar, un consenso social sobre la importancia de la participación de los actores rurales en su diseño y puesta en marcha. Su traducción en una reforma legal necesita una convergencia política que reconozca la capacidad de la reforma para entregar resultados justos y equitativos a todos los participantes. **El factor de eficiencia en la transformación institucional no puede ser separado de los factores distributivos involucrados en todos los tipos de reformas institucionales.** Esto implica cambios en el poder y en los procesos políticos. De ahí que la piedra angular de una estrategia efectiva de desarrollo rural es la incorporación de todos los actores sociales en la suscripción **de pactos sociales vinculantes**<sup>9</sup> es decir, la inclusión de los campesinos, la agricultura familiar, las poblaciones indígenas, las mujeres, los agricultores comerciales, los empresarios agroindustriales, los inversionistas y otros.

Lo anterior implica profundos cambios en los mecanismos de acceso a los servicios de apoyo y los recursos públicos, que deben ir acompañados de un fuerte proceso de descentralización, a fin de garantizar la autonomía necesaria de las agencias locales en cuanto a la asignación de recursos y a la flexibilidad de sus programas, al igual que abrir posibilidades permanentes y efectivas para llegar a consensos con los productores. No obstante, lo decisivo estriba en el establecimiento de reglas y códigos que creen incentivos para la innovación y la experimentación institucional.

A pesar de la rápida penetración del concepto de capital social<sup>10</sup> en la esfera del diseño de políticas públicas, se generan importantes dificultades. La primera es una

---

Los llamo pactos sociales vinculantes porque implica mutuo consentimiento de las partes involucradas en los compromisos acordados y mecanismos de monitoreo y supervisión en el cumplimiento de dichos compromisos.

Una definición ya clásica es: "El capital social (...) se refiere a las características de la organización social como la confianza, las normas o reglas y las redes sociales, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitarle la acción coordinada". Putnam vincula las características de la estructura social con el desempeño a nivel macro. De esta forma, como señala Woolcock, el concepto se vincula más con la teoría liberal de la democracia relacionada con las características que hacen que el funcionamiento del Estado y de la economía sean más eficientes y sujetos a una mejor fiscalización. Yo prefiero enfatizar el concepto de capital social en relación con la teoría de la acción colectiva. La definición que propone Woolcock de acuerdo con la cual el capital social "abarcaría las normas y redes que facilitan la acción colectiva en beneficio mutuo" (traducción directa) en Woolcock 1998, me parece en este sentido más amplia. Por su parte, Bourdieu define al capital social como "la suma de recursos actuales o virtuales que pertenecen a un individuo o a un grupo en virtud de formar parte de un red permanente de relaciones personales -que implican familiaridad y reconocimiento social- más o menos institucionalizadas" (traducción directa) en Bourdieu 1992. Invitation to Reflexive Sociology citado en Woolcock 1998. Bourdieu pone el acento en el papel de las redes. Por su parte Bebbington (1999) enfatiza el papel que juega el capital social en el acceso, la defensa y la transformación de activos -productivos, culturales, educativos, etc., en posesión de la gente.

falta de claridad sobre los elementos constitutivos y, consecuentemente, la dificultad para definir sus ámbitos. En ese sentido, la literatura diferencia tres aspectos: las relaciones informales de confianza (familia, vecindario, trabajo, estudio, etc.), la asociatividad formal en diversas organizaciones y un marco normativo y de valores que estimula o inhibe la confianza y el compromiso

Aun con todas estas salvedades, creo que es correcto afirmar que en el ámbito de las familias y de las comunidades rurales éstas dependen del capital social para la "**gestión del riesgo**". Las redes informales y sus normas sociales son la esencia de su "red de seguridad". Esto es importante debido a los siguientes factores: la estacionalidad de las actividades agrícolas, la ausencia de redes formales o programas de ayuda para la población rural y la propia discontinuidad de las políticas públicas más vinculadas con el ciclo político que con el ciclo agrícola.

Hay otras razones poderosas para enfatizar el papel de las políticas públicas en la promoción de la cohesión social. Las profundas transformaciones que está experimentando América Latina generan intranquilidad y conflicto. Estas expresiones pueden ser consideradas como un hecho dado e inscrito en la realidad frente al cual la única opción aparente es una aproximación casuística, en un intento por amortiguar sus efectos políticos y sociales. Pero también se podrían enmarcar las protestas sociales como parte de una estrategia integral que busca canalizar las energías e incrementar las capacidades negociadoras de los actores rurales, a efecto que contribuyan a la reestructuración productiva y a la innovación institucional.

Esto es particularmente importante porque, en un período de grandes transformaciones que implican riesgos y cambios profundos, son inevitables las movilizaciones sociales y los conflictos. El punto central desde los gobiernos y los centros de poder político es: ¿Con qué enfoque van a visualizar esos conflictos? ¿Como amenazas a estabilidad, como conspiraciones de oscuros intereses, o como oportunidades para fortalecer el ejercicio público?

Para evitar medidas populistas o "fugas hacia adelante" se requiere, previas consultas, fortalecer la cohesión de los grupos sociales, porque esto ayuda a disminuir los niveles de conflicto y refuerza o genera nuevos acuerdos institucionales. Más aún: sienta las bases para que la movilización social pueda ser encauzada en un marco de certidumbre, a partir de un ejercicio de corresponsabilidad.

Así, los diversos conflictos que surgen como resultado de los cambios y las transformaciones se pueden traducir en innovación, experimentos y soluciones cuando,

junto con la existencia de mecanismos que garantizan el cumplimiento de las reglas que surgen en el proceso de mediación, existe mayor cohesión social. En este sentido, utilizamos el término de *movilización social* como un estado de tensión generado por la interacción de actores específicos como resultado de la incertidumbre asociada a cambios en las reglas del juego existentes. En otras palabras, se trata de un posicionamiento ante los cambios a partir de una estrategia anticipatoria de actores sociales que se sienten afectados o potencialmente afectados por el surgimiento de nuevos arreglos institucionales o por el abandono de anteriores acuerdos.

En todos estos mecanismos es decisivo contar con un vínculo fuerte entre un esquema legal sólido y claro (leyes, tribunales, etc.) y otras instituciones formales e informales que desempeñan un papel importante de mediación en los conflictos. Es precisamente este proceso de tender puentes entre instituciones formales e informales en la mediación de conflictos sociales al que denomino **movilización social como medio de producción**.<sup>11</sup>

Evidentemente, no toda movilización social se convierte en innovación institucional; de hecho la movilización contiene en sí -casi por definición- un alto riesgo disruptivo. En América Latina este riesgo está acicateado por dos poderosos factores cuya confluencia ha influido en el contexto actual de la Región: una desigualdad social estructural que nos viene de muy lejos -y no sólo del período reciente de reformas- y unos procesos vertiginosos de cambio que erosionan la cohesión social e impactan las certidumbres culturales. La alternativa parece ser, en consecuencia, descansar en la capacidad de procesar acuerdos básicos e intervenciones directas que permitan orientar el sentido de los procesos de cambio hacia un desarrollo más equitativo, esto es, más allá de los objetivos genéricos del crecimiento.

### **Certidumbre: La reconstrucción de las instituciones rurales**

Con el término "vacíos institucionales" he querido poner el acento en los procesos donde el retiro del gobierno en determinadas áreas -como el extensionismo agrícolico, el mercadeo 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 no respondían a su demanda real. También es posible señalar que

---

<sup>11</sup> Referencia a mi texto "Movilización social como medio de producción", en Taller Latinoamericano sobre Organizaciones Económicas Campesinas. Santiago de Chile. Sep. 99, Versión preliminar.

ciertas intervenciones gubernamentales han sido absolutamente contraproducentes, como ocurrió notablemente en muchos países con los sistemas gubernamentales de financiamiento rural. Finalmente se puede suponer -como se supuso- que el retiro de las intervenciones gubernamentales sería compensado por el propio mercado.

Sin embargo, los mercados son **construcciones institucionales**. Requieren intervenciones deliberadas del gobierno para crearlos, sobre todo en ámbitos caracterizados por mercados incompletos o inexistentes. El hecho es que los vacíos institucionales que ha dejado el retiro de algunas intervenciones, en ausencia de una política deliberada para crear nuevos arreglos institucionales, han sido llenados de manera desordenada por mercados paralelos y arreglos informales, a un costo económico y social alto, en especial cuando se analizan esos procesos en una dimensión de mas largo plazo.<sup>12</sup>

En ese contexto, entiendo por **reconstrucción de las instituciones** un proceso deliberado emprendido por sectores mayoritarios del Estado y la sociedad como respuesta a una situación límite. Esta, resultante de una combinación de fragmentación social y debilidad institucional, requiere el establecimiento de un conjunto de compromisos mutuos de derechos y obligaciones. El resultado de esos compromisos puede denominarse **pacto de garantías**. El pacto de garantías tiene un propósito único: construir un piso básico a partir del cual negociar y resolver diferencias y discrepancias inevitables en sociedades pluralistas. No se trata de mitificar el papel que desempeña la construcción de consensos, pero sí de señalar su función insustituible para modular el **ritmo de cambio**.

### *Economías públicas rurales*

En la dirección de las tendencias que caracterizan a esta nueva agricultura, pierde sentido hablar de políticas agrícolas; tenemos, más bien, que diseñar políticas agroalimentarias, agroindustriales y de desarrollo rural en las que se reconozca que parte fundamental del basamento para una mayor y más equilibrada integración del campo es la generación de un creciente flujo de inversiones, tecnologías, canales de

---

12 El argumento que presentamos en nuestro trabajo sobre el ejido en México, Alain de Janvry, Elizabeth Sadoulet y yo (Gordillo et al. 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 por las intervenciones públicas. Pero es dudoso que esta manera de suplir esas intervenciones públicas sea sustentable en el largo plazo.

comercialización y capacidades empresariales hacia las actividades agropecuarias y forestales, y hacia actividades no-agrícolas pero realizadas territorialmente en el medio rural.

Con base en lo anterior, se podría hablar de cuatro niveles de organización de las **economías públicas rurales**:

- ☑ **En el ámbito estrictamente gubernamental** se requiere una entidad ministerial de carácter nacional que cuente con las atribuciones para abordar de manera integrada la problemática rural. Es importante matizar este punto. Resulta inevitable y deseable que otros organismos e instancias del gobierno central participen en el desarrollo rural (medio ambiente, economía, relaciones exteriores, educación, salud, trabajo, etc.). Sin embargo, el desafío es dotar a ese ministerio a establecerse de la responsabilidad y autoridad para liderar y coordinar el desarrollo rural, en especial en la regulación e incentivos para:
  - ☑ Negociaciones comerciales agropecuarias.
  - ☑ Encadenamientos productivos
  - ☑ Innovación y tecnología.
  - ☑ Desarrollo regional y pobreza
  
- ☑ **Construir una red de Organismos Públicos No Gubernamentales**, a nivel nacional y local, que garanticen la continuidad de un selecto número de políticas públicas de largo plazo y monitoreen el cumplimiento de las prioridades nacionales y regionales en el ámbito rural.
  
- ☑ **Dotar a las instituciones públicas locales** de instrumentos y recursos para que sean capaces de concretar en el campo las políticas específicas necesarias para materializar la política integral de desarrollo rural, que sea para cada región en función de sus requerimientos particulares.
  
- ☑ **La definición de un marco legal** que defina las modalidades del fomento estatal, las reglas básicas de acceso y las dimensiones de los recursos involucrados en los principales instrumentos de política agropecuaria. En especial, se necesita legislar, con un horizonte de mediano plazo, los términos de un sistema de apoyos directos a los agentes económicos que desarrollan sus actividades en el medio rural. Estos apoyos directos podrían incluir transferencias fiscales, incentivos para el desarrollo de mecanismos crediticios rurales y estímulos a la innovación tecnológica.

*Organismos públicos no gubernamentales*

Renovar o reinventar los espacios públicos implica inaugurar formas consensuales que permitan equilibrar burocracias privadas y estatales, partidos políticos y grupos de interés; también implica encontrar mecanismos para encausar los inevitables conflictos sociales.

En cierta forma y en alguna medida, el espacio público es el lugar donde se procesa la tensión entre Estado y mercado, imprimiéndole un carácter de concertación y alentando nuevas formas de contractualismo. Se trata de pasar de una situación donde entre el Estado y el mercado está la burocracia, a una donde el espacio público, a través de la participación ciudadana, desempeña el papel de "procesador" de esta tensión.

Ello nos conduce a la discusión de lo se pueden denominar Organismos Públicos No Gubernamentales.<sup>13</sup> La característica básica que los define es que se trata de organismos desvinculados con un determinado régimen político, sujetos a distintas reglas de selección y composición que las propias instancias gubernamentales sujetas a elecciones periódicas. Ejemplos de estos organismos son las comisiones de derechos humanos o los organismos encargados de organizar las elecciones. Podrían serlo también los bancos centrales autónomos, en la medida en que estén sujetos a mecanismos de fiscalización social y rendición de cuentas.

El propósito central de estos OPNG es garantizar consistencia y continuidad en políticas públicas que, por su propia naturaleza, requieren de largo período de maduración. Se trata de organismos del Estado más que del gobierno; su creación es normalmente el resultado de una concertación entre los principales actores involucrados que encuentran indispensable que un tercero relativamente neutral ejerza determinadas funciones de arbitraje y de diseño e implantación de políticas de largo plazo.

Esta discusión sobre los OPNG es absolutamente relevante para el ámbito agroalimentario y rural por:

---

Bresser y Cunill (1998:26) las denomina organizaciones públicas no estatales y señalan: "son organizaciones o formas de control <públicas> porque están volcadas al interés general; son <no estatales> porque no forman parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales. La expresión <tercer sector> puede considerarse también adecuada en la medida en que sugiere una tercera forma de propiedad entre la privada y la estatal (...). La expresión <no gubernamental> es un anglicismo, que refleja una confusión entre Estado y gobierno (...)". En este caso no se está confundiendo Estado con gobierno; por el contrario, estoy proponiendo enfáticamente proponiendo que estos organismos no son parte del gobierno pero si lo son del Estado.

- ☑ La naturaleza de largo plazo de las políticas públicas implicadas y, por tanto, por el valor excepcional que tiene para los actores rurales la certidumbre y continuidad de las políticas públicas rurales.
- ☑ El nuevo contexto en el que está operando el propio sector agroalimentario y rural, con una enorme pluralidad de actores e instancias de decisión que tienden a fragmentar las iniciativas de fomento rural y a desembocar en conflictos paralizantes.

Estos organismos tendrían claramente tres funciones: Fiscalización en el gasto público y, desde este punto de vista, cumplir con una función de defensoría de los derechos de los habitantes en el medio rural; evaluación de la aplicación en programas y proyectos rurales de las prioridades nacionales asignadas por medio de las instancias ejecutivas y legislativas correspondientes; supervisión de los convenios, programas y proyectos resultantes de la cooperación internacional.

#### *Economía pública local*<sup>14</sup>

La gestión local debe corresponder a la capacidad de grupos de individuos para solucionar sus propios problemas, es decir, la decisión de la propia comunidad para trabajar sobre los problemas comunes que la aquejan. Naturalmente, este concepto no excluye en ningún caso la decisión de solicitar la intervención o colaboración de otras organizaciones o unidades de gobierno para satisfacer sus requerimientos.

En esta "economía pública local" se relacionan tres tipos de actores: el colectivo de ciudadanos que requieren "bienes o servicios públicos", las organizaciones productoras y los intermediarios (agencia gubernamental, "emprendedor público", etc.). Los intermediarios son siempre necesarios; incluso una misma organización puede cumplir las tres funciones a la vez.

Pero el modelo del "mercado o economía pública" no funciona bajo las mismas premisas que los mercados privados<sup>15</sup>. El concepto "acción colectiva" es el elemento diferenciador; el beneficio social está detrás del accionar de las unidades públicas de producción y provisión. La "coproducción"<sup>16</sup> de los ciudadanos es, en definitiva,

---

14 Basado en Oakerson (1999).

15 Aunque uno de los objetivos de este modelo es incorporar al modelo público, aunque sea en forma parcial, los beneficios de la "competencia".

16 Por ejemplo, resulta crítico el involucramiento de los ciudadanos en la "producción" de bienes y servicios públicos, ya que una actitud pasiva va en decremento de una calidad adecuada de la salud, educación, seguridad, medio ambiente, etc.

uno de los elementos más potentes, ya que en la práctica se estimula el protagonismo real de las personas en la gestión pública.

El papel fundamental de la gobernabilidad local se ejerce mediante la "provisión" de bienes y servicios públicos, es decir, definir qué servicios proveer o no, la toma de decisiones en cuanto a los impuestos (ingresos) y en cuanto al gasto público. En cambio la "producción" es la entrega de estos bienes y servicios públicos. Ambos conceptos se concretan en "unidades"; sin embargo, las habilidades requeridas y las organizaciones son muy disímiles. Naturalmente, los universos de unidades de "provisión" y "producción" requieren importantes esfuerzos de vinculación y coordinación, y las soluciones siempre deben estar basadas en diagnósticos integrales. El ciudadano se convierte en el elemento central y su compromiso y participación resultan claves para el éxito de este proceso.

Como en cualquier esquema de gestión, existe un continuo intercambio entre los beneficios y costos en las decisiones.

	<b>Provisión</b>	<b>Producción</b>
<b>Concepto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decisiones sobre impuestos y gastos, sobre servicios y bienes públicos a proveer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrega de bienes y servicios públicos</li> </ul>
<b>Ejecutor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobierno local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicios públicos y privados</li> </ul>
<b>Objetivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sensibilidad política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eficiencia social</li> </ul>
<b>Acciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bienes y servicios públicos a proveer (cantidad y calidad)</li> <li>Impuestos y regulación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transformación de insumos en productos (valor agregado)</li> </ul>
<b>Problemas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incentivos individuales, equivalencia fiscal, fiscalización. Costos de transacción (límite de unidades)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dificultad de incorporar a los ciudadanos Economías de escala (bienes intensivos en capital) y costos de coordinación de sub-etapas (p.ej. policía y laboratorio de Criminología)</li> </ul>

Para asegurar el éxito de esta propuesta es indispensable contar con reglas y mecanismos apropiados para que los ciudadanos genere, bajo su iniciativa, unidades de provisión y producción sólidas y eficientes desde la perspectiva social (incluida la solución de eventuales conflictos).

## **LA TERCERA GENERACION DE REFORMAS AGRARIAS**

### **Tres generaciones de reformas agrarias**

Las reformas agrarias en el siglo XX pueden ser consideradas como tres generaciones de reformas, según las metas e ideologías de quienes hayan estado en el poder en cada época.

*La primera generación: reformas agrarias basadas en las expropiaciones de las haciendas tradicionales*

La agricultura latinoamericana, con muy pocas excepciones, ha estado caracterizada, y aún lo está, por una alta concentración de la propiedad de la tierra por parte de unos pocos individuos y una alta diferenciación del ingreso. Estas condiciones han llevado a demandas recurrentes, y a menudo violentas, por reformas y redistribución de la tierra. Todas las reformas agrarias que han tenido lugar en el siglo veinte en América Latina, con la excepción de las reformas en Cuba (1959-63) y posiblemente la de Nicaragua (1979), han tenido el propósito fundamental de fomentar el desarrollo del capitalismo en la agricultura (De Janvry 1981). Las reformas fueron iniciadas fuera de las instituciones tradicionales, por lo general después de revoluciones violentas. Ese fue el caso en México (1917-40), Guatemala (1952-54), Bolivia (1952) y, hasta cierto grado, Venezuela (1979). El derrocamiento del régimen de Batista en Cuba (1959) y del régimen de Somoza en Nicaragua (1979) tuvo como origen instituciones de tenencia de la tierra que favorecían a un pequeño grupo de familias adineradas a expensas de la mayoría de la población rural pobre.

Uno de los principales objetivos de estos procesos de reformas de la primera generación fue la creación de un sector agrícola privado basado en predios de pequeño y gran tamaño. Esto se logró, paradójicamente, en el sector no reformado por medio de la concentración de capital y la modernización defensiva ante la amenaza de la expropiación. En los lugares en que la presión popular por reformas se hizo demasiado insistente, la magnitud del sector reformado llegó a ser bastante grande; se otorgó acceso a la tierra al 52% de los hogares rurales en México y al 75% en Bolivia. En los lugares en que no hubo gran presión, como en el caso de Ecuador y Colombia, el tamaño del sector reformado fue menor; se otorgó acceso a la tierra a sólo el 10% y el 4% de los hogares rurales, respectivamente (De Janvry 1998).

*La segunda generación: derechos de propiedad individuales otorgados a los beneficiarios mediante esquemas de compensación*

Al final de la década de los cuarenta y a comienzos de los cincuenta, Estados Unidos tuvo una presencia e interés significativos en América Latina. Como queda de manifiesto con el ejemplo de Cuba, cualquier gobierno latinoamericano lo suficientemente radical y fuerte como para llevar a cabo una reforma agraria redistributiva por expropiación sin compensaciones, inevitablemente entraba en conflicto con la posición ideológica del gobierno de Estados Unidos. El ejemplo cubano alimentó la militancia campesina y generó amenazas de rebeliones agrícolas en muchos países de la región. En respuesta, la Conferencia de Punta del Este de la Organización de los Estados Americanos, en 1961, dio inicio a una estrategia de reforma agraria a escala continental con la Alianza por el Progreso. Por lo tanto, la segunda generación de reformas agrarias fue resultado de la Alianza por el Progreso impulsada por el presidente estadounidense John F. Kennedy y del movimiento reformista de la época. A pesar de que esas reformas no distribuyeron una cantidad considerable de tierra, contribuyeron significativamente a la reducción del latifundio. Las reformas también impulsaron el surgimiento de grandes agencias estatales que se hicieron cargo de la administración de los programas en forma centralizada y con una agenda política bastante clara (Jaramillo 1997). Siguieron un modelo paternalista que no tomó en cuenta las necesidades de los beneficiarios ni les otorgó títulos de propiedad formales.

Otra característica digna de destacar de estas reformas agrarias fue la frecuente aparición de arreglos colectivos o comunales que, desde el punto de vista ideológico, no coincidían con las políticas generales de Estados Unidos. La falta de infraestructura de capital, el hecho de que los potenciales beneficiarios no hubiesen desarrollado suficientes habilidades empresariales y la presión por implementar "algo", tuvo como resultado un enfoque más pragmático hacia la reforma agraria y condujo a varias formas de administración local de la tierra. Sin embargo en su mayoría estos arreglos fracasaron.

*La tercera generación: estructura de apoyo institucional*

La primera y la segunda generaciones de reformas agrarias excluyeron, por lo general, a las familias más pobres, principalmente a los trabajadores agrícolas sin tierras y al gran segmento de "minifundistas", pequeños propietarios que practican agricultura de subsistencia. Las reformas crearon una clase media más baja de hogares agrícolas, mientras que los pobres rurales tuvieron acceso a beneficios mínimos. En la mayor parte de los casos, los beneficiarios de la reforma agraria, independien-

temente del hecho de que recibieran beneficios en forma individual o colectiva, fueron olvidados por los formuladores de políticas y no tuvieron acceso a los programas de apoyo, como crédito y asistencia técnica ni tecnologías modernas. Los agricultores comerciales tuvieron prioridad sobre los agricultores de subsistencia. El resultado fue que la producción agrícola decayó conforme fuera la distribución de la tierra. La integración inadecuada del mercado, combinada con la presiones demográficas, hicieron que los beneficiarios del sector reformado formaran parte cada vez más de los hogares que participaban activamente en las migraciones y en el suministro de mano de obra a bajo precio para los mercados rurales.

Las reformas de la tercera generación tienen lugar en el contexto de una estructura de apoyo institucional general, cuya preocupación eran los derechos de propiedad, la aplicación de la ley y la seguridad. Las reformas se refieren tanto a los grupos sin tierra como a los productores ya establecidos, que se ven limitados por arreglos sobre las tierras y disfunciones institucionales. En general, los mecanismos de distribución de la tierra no son aplicados mediante amenazas de fuerza o expropiación. En principio, todas las partes involucradas cooperan voluntariamente y siguen reglas democráticas. Se otorgan incentivos positivos a quienes participan.

Algunos analistas consideran estos programas de distribución de tierras un instrumento eficaz y viable para facilitar el acceso a la tierra a los pobres rurales (Deninger 1998; Carter 2000). Las ventajas atribuidas al modelo de reforma agraria negociada o asistida por el mercado se pueden resumir en las siguientes premisas:

- ☑ En principio, debido a que las transferencias de tierra se realizan de acuerdo con la disposición de los compradores y vendedores, éstas son políticamente viables en el actual contexto, donde las expropiaciones no lo son.
- ☑ El proceso de selección de beneficiarios permite identificar a aquellos que realmente están interesados en adquirir tierras y está dispuestos a trabajarla y pagar por ella, a diferencia de las distribuciones masivas gratuitas. De esa forma, se limita eficazmente las distribuciones de tierra a la demanda efectiva de la misma.
- ☑ Los subsidios otorgados permiten compensar la falta inicial de capital de trabajo.
- ☑ Las distribuciones de tierra y capital de trabajo se realiza en función de las necesidades específicas de los beneficiarios y grupos de beneficiarios, a diferencia de las reformas agrarias tradicionales, que otorgan cantidades promedios de tierra y capital.
- ☑ Por todo lo anterior, los programas de reforma agraria negociada son administrativamente más baratos y efectivos.

Si bien las anteriores premisas pueden presentar variaciones a nivel de implementación, en general el modelo es considerado efectivo y deseable. Otros, por el contrario, consideran que las ineficiencias en el mercado de tierras, la ausencia de crédito para la compra de tierras y la falta de activos por parte de los pobres rurales, reducen notablemente su capacidad de participar en el mercado de tierras (Tyler 2000).

Estudios de casos recientes en Perú, Bolivia y República Dominicana indican que el funcionamiento de los mercados de tierra carece de un contexto institucional adecuado que impide que éstos funcionen eficientemente, lo cual limita la participación de campesinos pobres en dichos mercados (Zegarra 2000; Muñoz 2000; Tejada y Peralta 2000). En dicho contexto, los programas basados en el mercado no ofrecen una verdadera alternativa para que los campesinos pobres adquieran tierras debido, precisamente, a la ineficiencia de éste.

En los casos citados, se identifican dos factores centrales como las principales limitantes para el funcionamiento efectivo de los mercados de tierras. El primero, la ausencia de financiamiento a largo plazo para compra de tierras agrícolas, que reduce la demanda a un segmento reducido de compradores entre los cuales no figuran los campesinos pobres. Segundo, la existencia de una fuerte asimetría de información entre vendedores y compradores, particularmente si estos últimos son ajenos a la región en donde se ubican las tierras en venta.

Por su parte, la asimetría de información obedece a: 1) la incapacidad de las instituciones respectivas de garantizar los derechos de propiedad sobre la tierra, tanto en términos legales (título, registros) como geográficos (mapas, catastro); 2) los elevados costos de transacción debido, en cierta medida, a la incertidumbre de los derechos, a la poca transparencia y complejidad del proceso de constitución de derechos, y a los impuestos de transacción y registro de propiedad; 3) la poca confiabilidad y excesivo centralismo del sistema de resolución de conflictos (tribunales).

Como una variante del enfoque de acceso a la tierra por medio del mercado, se ha propuesto el tema del arrendamiento. En esa dirección se han presentado argumentos que buscan fundamentar la eficacia del arrendamiento como medio para que los agricultores pobres tengan acceso a la tierra (Carter y Salgado 1999; de Janvry, Macours y Sadoulet 2000). Esas elaboraciones teóricas parten de la premisa de que la existencia de mercados de arrendamiento relativamente inactivos muestran la necesidad de que la política de acceso a la tierra vaya más allá de reformas agrarias y de la posesión de la tierra.

Al margen del debate teórico, la importancia de la viabilidad de ese tipo de programas es subrayada por el énfasis que le otorgan organismos multilaterales<sup>17</sup> y gobiernos de la región, como el principal y actualmente único medio de facilitar el acceso a la tierra a los pobres rurales. El acceso de los pobres a la tierra puede resolver algunos aspectos de la pobreza rural. Los gobiernos y las organizaciones de desarrollo en América Latina intentan reorganizar la distribución de la tierra con el propósito de mejorar el uso de la tierra agrícola, aliviar la pobreza y lograr condiciones de vida más democráticas y con un mayor grado de libertad. Los principales tipos de reforma agraria que se llevan a cabo actualmente se pueden dividir en varias categorías, las cuales se describen en la versión completa de este texto reformas para facilitar transacciones de mercado -entre las que se encuentran la dinamización de mercados de venta y de arriendo de tierras y sistemas de catastro y registro agrario (*conveyance systems*)-, reformas agrarias por medio de la expropiación, reformas agrarias con intervención en el mercado, entre las cuales se cuentan los bancos de tierra y las reformas basadas en la iniciativa de las comunidades.

### Algunas implicaciones de política agraria

Con base en las experiencias de la reforma agraria que actualmente se llevan a cabo en América Latina, podemos concluir que la tierra por sí sola (y el otorgamiento de títulos) es una condición necesaria pero no suficiente para desarrollar una estrategia de reforma agraria que supere exitosamente la pobreza rural. En este contexto, puede concluirse con las siguientes observaciones:

- Las luchas por la tierra siguen siendo **una demanda importante de los movimientos de campesinos e indígenas** en América Latina.
- La pugna por acceder a la tierra está vinculada estrechamente a una amplia gama de luchas cuyo objetivo es poder **acceder a activos productivos**.
- Los sistemas institucionales que favorecen la distribución de la tierra requieren un proceso riguroso en la **formación de coaliciones y establecimiento de consensos** que abarquen a otros actores más allá de los que están vinculados directamente al sector agrícola.
- Las reformas agrarias tienen **una fase distributiva** -orientada a los campesinos sin tierra- altamente deseable desde el punto de vista político, social y económico en algunos países de América Latina (entre ellos Brasil y Colombia);
- No obstante, esta reforma también tiene una fase de consolidación que es decisiva para los campesinos **que ya tienen acceso a la tierra**. Su propósito es asegurar los derechos de propiedad mediante el otorgamiento de títulos y otros sis-

---

17 Ver por ejemplo Banco Mundial (1997) y Deininger and Binswanger (1998).

temas institucionales relacionados (muchos de los países que experimentaron reformas agrarias radicales anteriormente, como México, Nicaragua, El Salvador, Perú y Bolivia).

- Si bien el establecimiento de derechos de propiedad segura es la meta fundamental de las reformas agrarias, es importante reconocer que existen **diferentes tipos de propiedad privada**: individual, cooperativa, corporativa, condominio, que constituyen las fórmulas modernas aproximadas de muchos sistemas institucionales de tierras comunales indígenas. Lo que hace que una propiedad sea privada es la claridad de su exclusiva posesión y la capacidad de que con esa propiedad se pueda participar en transacciones de mercado, que puedan incluir la transferencia de esos derechos.
- Las reformas agrarias deben estar acompañadas por **otras reformas, especialmente en términos de políticas e instituciones**. Las inversiones en el campo no se producirán como un efecto de la reforma agraria por sí sola, aunque ésta sí es una condición para ello;
- Debido a la asimetría de la información, uno de los principales puntos a considerar es el tema de **la continuidad de las reformas**. Es crucial que las condiciones regulatorias y normativas ya estén vigentes, es decir, todas las otras microrreformas deben preceder o acompañar la reforma del mercado de tierras (Gordillo, G, 1997 a);
- Los **derechos de propiedad** son importantes para asegurar el éxito en los esfuerzos de combinar la administración adecuada de los recursos naturales con el aumento de la productividad;
- **La connotación cultural de la tierra** (particularmente en el caso de las tierras reclamadas por comunidades indígenas) debe ser considerado en los programas de reforma agraria. Como la experiencia lo indica, la tierra no es solamente un medio para generar renta y en muchos casos, su uso por la población pobre rural no está motivado solamente por la lógica de maximizar ganancias o por la relación costo beneficio
- Las intervenciones deben **lograr desincentivar la posesión de grandes extensiones de tierra** (impuestos progresivos, eliminación de subsidios a los propietarios de grandes terrenos), y, mediante intervenciones de desarrollo rural, hacer factible el acceso a la tierra a los pequeños productores;
- La reforma agraria debe incluir el **fortalecimiento del poder de negociación** de los pobres rurales y los individuos sin tierras a través de nuevas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, transparencia de los mercados, ejecución efectiva de las leyes y participación.
- La comunicación a los pobres de sus derechos y la capacitación sobre las **formas de defender esos derechos** es quizás la arena más decisiva de las intervenciones en desarrollo rural.

## BIBLIOGRAFIA

- Bagnasco, Arnaldo. 1988. *La costruzioni sociale del mercato*. Ed. Il Mulino, Bologna, Italia.
- Bebbington. 1999. *Capitals and capabilities*, IDS, London, UK
- Bresser Pereira, L.C. y Cunill Grau, N. Editores. 1998. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Ed. Paidós-CLAD, Argentina.
- Bowles, S. y Gintis, H. 1993. *The revenge of Homo economicus: contested exchange and the revival of political economy*. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7 num. 1, pp. 83-102.
- de Janvry, A. et al. 1997. *Mexico's Second Agrarian Reform: Household and community responses*, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, La Jolla, California.
- de Janvry, Alain en: P.K. Bardham (ed.) 1989. *The Theory of Agrarian Institutions*, Oxford University Press.
- Eggerston. 1996. *The economics of control and the cost of property rights*, Island Press.
- Gordillo, Gustavo. 1999. *La ansiedad por concluir: La débil institucionalidad en América Latina*. *Revista Mercado de Valores*, NAFIN, México.
- Gordillo de Anda, et al. 2000. *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994*, Fondo de Cultura Económica.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and economic performance*. Cambridge University Press, USA.
- Oakerson, R. y Walker, S.T. *Analyzing policy reform and reforming policy analysis: An institutional approach*, in Brinkerhoff, D., ed. *Policy Studies and Developing Nations: An Institutional and Implementation Focus*, vol. 5 Greenwich, CT: JAI press.
- Oakerson, Ronald J. 1999. "Governing Local Public Economies, Creating The Civic Metropolis".

- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons, The evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, USA.
- Ostrom, V. et al. 1993. *Rethinking Institutional Analysis and Development*. Institute for Contemporary Studies Press, San Francisco, California, USA.
- Paniagua, Rafael. 1997. *Los componentes centrales de las políticas ligadas al desarrollo rural, la reforma agraria y la lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe*. FAO, Dirección de Desarrollo Rural, Roma.
- Putman, Robert. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton University Press
- Stefan, Voigt y Kiwit, Daniel. 1995. *Black Markets, Mafiosi and the Prospects for Economic Development in Russia - Analyzing the Interplay of External and Internal Institutions*. Documento de trabajo. Instituto Max Planck, Jena, Alemania.
- Stiglitz, J. 1998. *Distribución, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms* Conference on Asset Distribution, Poverty and Economic Growth Sponsored by the Ministry of Land Reform, Brazil and the World Bank, Brasil.
- Stiglitz, J. 1998b. *More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus*, Wider Annual Lectors 2, Helsinki.
- Williamson, O.E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, New York, USA.
- Woolcock Michael. 1998, *Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework*", *Theory and Society*, Vol. 27/2