

# **De reformas estructurales y reconstrucciones rurales**

VERSION PRELIMINAR(20.08.00)

Gustavo Gordillo de Anda

Alan Farcas Guendelman

de exclusiva responsabilidad de sus autores y no constituyen la expresi?n de ning?n tipo de opini?n de parte de l

**Santaf? de Bogot?  
22a 24 de Agosto  
del 2000**

Seminario Internacional  
"La Nueva Ruralidad en  
America Latina"

## Índice

I	Algunas lecciones sobre el reformismo.....	3
I.1	FASES Y RITMOS EN LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA.....	3
I.2	ENTRE LA LIBERTAD ECONÓMICA Y LA LIBERTAD POLÍTICA, SU MAJESTAD ES COJA.....	6
I.3	LAS REFORMAS RURALES : INTERROGANTES CLAVES PARA LA REGIÓN.....	
<b>II</b>	<b>LO RURAL Y LAS REGLAS LOCALES.....</b>	<b>12</b>
II.1	DESARROLLO RURAL Y CAPITAL SOCIAL.....	12
II.2	GOVERNABILIDAD POLICÉNTRICA.....	13
II.2.1	<i>Conceptos de “Provisión” y “Producción”.....</i>	<i>13</i>
II.2.2	<i>Policentrismo y Eficiencia.....</i>	<i>14</i>
II.2.3	<i>Economía Local Pública.....</i>	<i>15</i>
<b>III</b>	<b>DESARROLLO INSTITUCIONAL.....</b>	<b>16</b>
III.1	NUEVOS CAMINOS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL.....	16
III.2	FORMAS SOCIALES DE REGULACIÓN DE LOS MERCADOS.....	17
III.3	ORGANISMOS PÚBLICOS NO GUBERNAMENTALES.....	18
<b>IV</b>	<b>UN NUEVO TRATO PARA EL CAMPO.....</b>	<b>22</b>
IV.1	CERTIDUMBRE: LA RECONSTRUCCIÓN DE LAS INSTITUCIONES RURALES.....	22
IV.1.1	<i>Economías públicas rurales.....</i>	<i>24</i>
IV.2	COHESIÓN: MOVILIZACIÓN COMO MEDIO DE PRODUCCIÓN.....	27
IV.2.1	<i>Los ámbitos descentralizados.....</i>	<i>29</i>
<b>V</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>32</b>

# I Algunas lecciones sobre el reformismo

## *1.1 Fases y ritmos en las reformas estructurales en América Latina<sup>1</sup>*

El desarrollo rural exitoso depende de la implementación de políticas macroeconómicas responsables -en relación al tipo de cambio y a las políticas fiscales y monetarias- conjuntamente con políticas microeconómicas que favorezcan una alta elasticidad de la producción de los pequeños productores.<sup>2</sup> Este proceso de implementación necesita ser ajustado continuamente y demanda un permanente diálogo dentro de los gobiernos (entre las ramas de gobierno responsable para el desarrollo rural y las ramas de gobierno en el cargo de política macro) y con los actores rurales. Este diálogo necesita considerar diferentes tipos de restricciones, como mayor competencia como producto de la globalización, mayor fiscalización democrática y expectativas crecientes, importantes desajustes institucionales especialmente en los servicios accesibles a pequeños productores previamente entregados por las agencias gubernamentales, nuevas opciones de gobernabilidad con mayor descentralización hacia los gobiernos locales, representación más democrática, y un pluralismo creciente en los actores sociales. Estas restricciones definen, de hecho, el diseño de políticas o los arreglos institucionales. Muchos programas faraónicos de desarrollo rural fallaron al no considerar las restricciones como los elementos cruciales.

Buscando definir las políticas de desarrollo rural uno no puede ignorar que las reformas estructurales han significado la constitución de nuevos actores, el desarrollo de nuevos derechos y responsabilidades y la definición todavía inconclusa de las fronteras entre las esferas de lo público y lo privado. Todo lo cual implica una tarea crucial y básica: la promoción y expansión del interés público basado en la responsabilidad compartida (corresponsabilidad). En otros términos, el desarrollo rural no sólo es un conjunto de políticas económicas. Tiene que explicitar las condiciones políticas y sociales, que han sido el resultado de la modernización económica y de la democratización de las sociedades latinoamericanas.

Para entender la centralidad de lo anterior revisemos, utilizando un esquema simplificado las distintas fases por las que atravesaron las reformas estructurales iniciadas en muchos de los países latinoamericanos en los años ochentas. **Es necesario advertir que se trata de una estilización para fines de exposición dado que en los hechos varios ingredientes de estas fases se han dado de manera simultánea.**

Así tenemos que en su **primera fase**, la de los programas de ajuste estructural (PAEs), el objetivo central era lograr la estabilización económica. La famosa frase "obteniendo los precios correctamente" ("getting the prices right") convocaba a un ajuste correcto de los macroprecios -tipo de cambio, tasa de interés y control de la inflación- a partir de los cuales -teóricamente- se esperaba corregir los sesgos en contra de ciertos sectores y desatar un crecimiento económico no inflacionario.

A pesar de sus éxitos relativos al manejo de las macro variables -o precisamente por ello- es posible ubicar que la principal limitante de este enfoque provino del hecho que,

<sup>1</sup> Basado en el texto de Gordillo, Gustavo "La Ansiedad por Concluir: la débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina", Revista - El Mercado de Valores, octubre 1999  
<sup>2</sup> de Janvry, Alain; Seven Theses on Rural Development, mimeo.

al no existir un mecanismo automático para definir "correctamente" los precios se necesitó del arbitraje<sup>3</sup>. 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.

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; y finalmente, al encapsulamiento respecto al entorno social de las instancias ejecutivas encargadas por acuerdo de las partes, del arbitraje.

	propósito	acciones
<b>primera fase</b> (80s)	Enfrentar las fallas de las políticas públicas: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Estabilización económica;</li> <li>➤ definiendo los precios macro correctamente</li> </ul>	ajuste de: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ tipo de cambio</li> <li>➤ tasa de interés</li> <li>➤ control de la inflación</li> </ul>
<b>segunda fase</b> (80s/90s)	Enfrentar las fallas del mercado como: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ información asimétrica</li> <li>➤ altos costos de transacción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ liberalización comercial</li> <li>➤ privatización</li> <li>➤ desregulación</li> </ul>
<b>tercera fase</b> (fines de los 90s)	Enfrentar las fallas de la cooperación como: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ el dilema del prisionero</li> <li>➤ la tragedia de los comunes</li> <li>➤ el "gorrón"(free-rider)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ estructurar incentivos para la cooperación</li> <li>➤ mejorar las instituciones como interfase entre actores y organizaciones</li> </ul>

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 sea 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 a través del denominado cambio estructural. Sus principales ingredientes -liberalización comercial, privatizaciones y desregulación- tenían un propósito común: el 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 la implantación 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 de la presencia de un conjunto de instituciones capaces de garantizar un régimen de competencia adecuado.<sup>4</sup>

3 **Paniagua-Ruiz 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.

4 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 accruing 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.* " **Stiglitz, J,1998**, Distribution, Efficiency

Mas aún estos mercados secundarios o paralelos -a fin de cuentas mercados negros<sup>5</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.

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.

**La tercera fase** busca enfrentar las fallas de cooperación entre los distintos actores sociales producto de acceso diferenciado a la información, de prácticas oportunistas y de la actuación del "gorrón"(free-rider). En el fondo ahora lo que se está subrayando es el papel que juega la estructura de incentivos para promover u obstaculizar la coordinación social, a su vez crucial en el desempeño económico de una sociedad. Como lo subrayan Oakerson y Walker<sup>6</sup> es necesario reconocer que dada la naturaleza de bien colectivo que generalmente tiene toda reforma, requiere para su éxito de 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.<sup>7</sup>

En esta tercera fase, -que por lo demás apenas comienza en muchos países de la Región- los principales ingredientes giran en torno a la rendición de cuentas, al estado de derecho, a los derechos de propiedad y a la subsidiariedad (bajo las formas de desconcentración, descentralización y devolución).

---

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. También ver **Stiglitz J., 1998**, More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus, , Wider Annual Lectors 2, Helsinki

<sup>5</sup> Ver para el funcionamiento de mercados paralelos en el caso del campo mexicano a **De Janvry, A, Gordillo, G. y Sadoulet, E., 1997**, Mexico's Second Agrarian Reform: Household and community responses, Center for U:S:-Mexican Studies, University of California, San Diego/La Jolla, California, especialmente capítulos 1 y 16; y para el caso de Rusia **Stefan Voigt and Daniel Kiwit, 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.

<sup>6</sup> **Oakerson, R. and 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.

<sup>7</sup> **North, D., 1990**, Institutions, Institutional Change and economic performance, Cambridge University Press, USA es sin duda el mas conocido de los neoinstitucionalistas. Otros autores relevantes en este tema son: **Eggerston, 1996**, The economics of control and the cost of property rights, Island Press.; **Ostrom, E., 1990**, Governing the Commons, The evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge University Press, USA; **Ostrom, V., Feeny, D. and Picht H., 1993**, Rethinking Institutional Analysis and Development, Institute for Contemporary Studies Press, San Francisco, California, USA; **Williamson, O.E, 1985**, The Economic Institutions of Capitalism, The Free Press, New York, USA.

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.

El verdadero redescubrimiento de la sociedad civil reside en haber reconocido sus limitaciones. Aunque es justo reconocer que esas limitaciones fueron evidentes porque previamente se sobrecargó de significados al propio concepto de **sociedad civil**<sup>8</sup> que en sus expresiones extremas fue utilizado como instrumento de debate ideológico para subrayar por contrapartida las *distorsiones* del Estado interventor. Las limitaciones provienen a mi juicio de dos factores. Uno, las sociedades latinoamericanas han estado, y más todavía actualmente, cruzadas por una gran variedad de redes, de entornos culturales, y de pocas pero poderosas franjas de grupos de interés organizados en medio de la dispersión y de espacios muy amplios marcados por la anomia social. O sea, **mas que pluralismo, fragmentación**. Dos, las conductas anti-sociales, individualistas, oportunistas así como los diversos atavismos culturales -como muy notablemente en nuestras sociedades se expresan en la cultura de la impunidad y de la ilegalidad- también moldean los comportamientos de los diversos actores que componen la denominada sociedad civil.

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

Por ello, los mecanismos de cumplimiento de las reglas adquieren una enorme importancia. Como han señalado con razón Bowles y Gintis<sup>9</sup>, 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 a través del 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.**

## **1.2 Entre la libertad económica y la libertad política, su Majestad es coja<sup>10</sup>**

En este contexto conviene recordar cuál ha sido la dinámica en la interacción de los actores sociales en el proceso de reformas y situar las líneas generales del debate actual. La transformación de las instituciones ha sido el resultado mas profundo y menos publicitado de las reformas estructurales. La razón es que salvo muy excepcionales casos, el tema de las instituciones no estuvo en el centro de las preocupaciones de los diseñadores de políticas públicas ni de los principales actores que intervinieron en las primeras etapas.

---

8 Cohen, J. y Arato, A., 1992, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, USA

9 Bowles, S. y Gintis, H., "The revenge of Homo economicus: contested exchange and the revival of political economy", en *Journal of Economic Perspectives*", Winter 1993, vol.7 num. 1, pp. 83-102

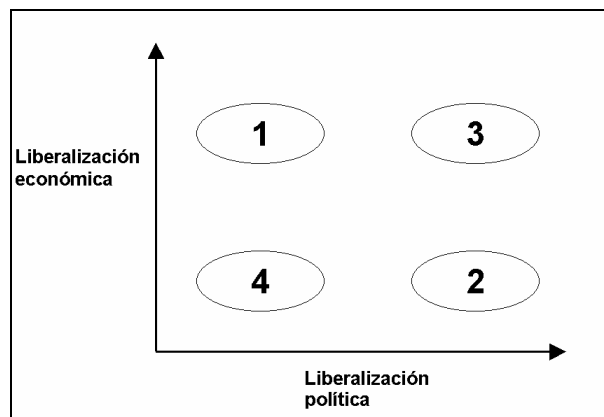
10 Basado en el texto de Gordillo, Gustavo "La Ansiedad por Concluir: la débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina", *Revista - El Mercado de Valores*, octubre 1999

Quizás el origen de este desencuentro habría que situarlo en un complejo proceso político-intelectual que emerge hace dos décadas con diversa intensidad en los países latinoamericanos, pero que tiene como rasgo común la disociación entre las corrientes políticas que promulgaban el retorno o la ampliación de la democracia de aquéllas que acentuaban las reformas económicas. Esta interacción entre actores ha determinado en buena medida la combinación específica de las distintas fases de reformas estructurales en cada país de América Latina. Mas aun el énfasis en cada fase ha sido, como parece lógico suponer, el resultado de la supremacía de alguna o algunas de las distintas corrientes.

El elemento fundamental del proceso de reforma, está dado por visiones inicialmente antagónicas en cuanto a cómo buscar la implantación de las reformas. Inicialmente se argumentaba que, en la medida que las reformas atentaban contra muchos intereses creados alrededor de las rentas institucionales, se requería aislar social y políticamente no solo a las instancias de formulación y diseño de políticas públicas sino a los mismos personajes responsables. Esta posición además promulgaba la intervención rápida y quirúrgica para implantar las reformas aunque fuera a costa de erosionar y limitar la construcción de consensos. Paradójicamente esta construcción de consensos era y es por lo demás, la mejor garantía para reducir riesgos de reformas truncas o inconclusas.

Aunque así fue aplicada en sus primeras fases, en muchos países la reacción se expresó a través de múltiples intentos restauradores del viejo orden que frecuentemente descarrilaron o al menos bloquearon las reformas, demostrando de manera palmaria la necesidad de contar con legitimidad y consenso para garantizar la sobrevivencia en el largo plazo de las reformas mismas.

Al mismo tiempo comenzó a expresarse un nuevo fenómeno de la mayor importancia: la emergencia de convergencias -no necesariamente ni primordialmente electorales- específicas y puntuales entre fuerzas y actores sociales discrepantes en varios temas fundamentales pero con un acuerdo básico: la necesidad de **administrar el cambio económico** de suerte tal que frenara algunos síntomas de fragmentación social; ya para entonces evidente en muchas sociedades latinoamericanas. Aun con discrepancias en cuanto al sentido mismo del cambio económico estas coaliciones <sup>11</sup>están emergiendo básicamente por ese interés común en evitar la profundización de la desintegración social.



Resulta necesario describir este proceso para ponderar la etapa actual de las reformas en América Latina. Las diversas corrientes al interior de los movimientos sociales, en el seno del aparato estatal, entre los productores y empresarios privados, y entre los

<sup>11</sup> No es referencia a las coaliciones electorales triunfantes en la primera elección de Cardoso en Brasil, de Sánchez de Lozada en Bolivia, o a la concertación democrática en Chile. Mas bien las convergencias cuyos resultados en términos de reglas o acuerdos se sitúan más en el ámbito operativo.

mismos partidos políticos no estaban simplemente polarizadas en torno a las demandas de libertad económica por un lado y libertad política por el otro. De hecho sus posicionamientos desde los ochenta, expresaban combinaciones de estas dos demandas centrales, con diversos matices e intensidades. En este sentido, resulta más certero hablar de un esquema de cuatro vertientes de la demanda social, donde en cada una confluyen diversas corrientes con variantes propias.

La primera vertiente se expresa a través de una demanda central: libertad económica pero manteniendo el corporativismo estatal, sobre todo en su expresión autoritaria. En esta dirección confluyen las posiciones que invocan una implantación autoritaria como la vía para alcanzar la transformación económica.

La segunda vertiente tiene como eje la demanda de libertad política pero manteniendo la tradicional intervención estatal. En otras palabras, libertad política pero manteniendo el intervencionismo estatal. Este eje de la demanda social articula a las corrientes estatistas que pugnan por reformas en las instancias y procesos de representación, sin cambios en la intervención estatal en la economía.

La tercera vertiente es la confluencia de las dos demandas básicas: libertad política y libertad económica bajo la fórmula articuladora de *democracia y economía de mercado*. En esta vertiente convergen las corrientes y planteamientos que surgen de activos actores de la sociedad civil y de la clase política. Corrientes que difieren -no poco- en el énfasis que le otorgan a cada una de las dos demandas centrales, como elemento dinamizador. De forma tal que se genera toda una gama de posiciones que abarca a segmentos del empresariado cuyo reclamo central es respeto y apoyo a las iniciativas económicas; a grupos sociales enfrentados con las formas más atrasadas del corporativismo estatal; y a la constelación de organizaciones y agrupamientos surgida en los ámbitos más dinámicos y modernos de las sociedades latinoamericanas.

Finalmente una cuarta vertiente que se define por aquellas demandas que en el fondo significan una preservación del *status quo* al resguardar corporativismo e intervencionismo estatal. A esta vertiente pertenecen las corrientes y grupos, que en esencia están por una política restauradora del corporativismo, el clientelismo y el populismo.

Todas estas vertientes presentes con distinta fuerza en América Latina, han expresado diversos grados de predominancia en distintos momentos del proceso de reformas económicas y políticas e incluso han tendido a materializarse bajo distintas formas de antagonismo o de convergencias.

### **1.3 Las reformas rurales : interrogantes claves para la región<sup>12</sup>**

-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 públicas, el resultado ha sido una crisis institucional en el sector rural, caracterizada por al menos cuatro factores:

---

12 Basado en el texto de Vogelgesang, Frank, "Reformas Institucionales y Desarrollo Rural: Un Balance a Partir de las Experiencias de 6 Países", preparado para el Taller de "Política pública, institucionalidad y desarrollo rural en América Latina y el Caribe", 28 al 30 agosto del 2000, México.



- 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 expresa en buena medida ausencia de mecanismos de diálogo y concertación; y,
- 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 combinación de los factores antes mencionados con frecuencia ha tenido como resultado una modernización selectiva sólo en algunos subsectores o regiones, con base en ventajas competitivas previamente acumuladas muy frecuentemente gracias a "rentas institucionales". De hecho, este es un camino seguro a la profundización de los desequilibrios productivos y sociales en el sector rural. En condiciones en que el medio ambiente macroeconómico de un país no puede ofrecer por sí sólo una alternativa real y duradera a los actores o regiones rurales desplazadas, el resultado seguro de la falta de políticas de desarrollo activas ha sido el vacío institucional y la exclusión social.

A pesar de experiencias distintas, los desafíos que se presentan en la región pueden ser resumidos *de grosso modo* en siete áreas temáticas. Frente a este marco conceptual las reformas rurales emprendidas en los países individuales demuestran un interesante paralelismo, pero también importantes divergencias en el tratamiento de los problemas.

Las interrogantes clave, entonces, son:

### **Participación social/profundización de la democracia**

El tema de la participación social surge como el eje central dentro de la preocupación por reformas institucionales, no obstante cierto uso inflacionario del término **participativo**. Su uso engloba los puntos centrales vinculados al desarrollo de la democracia, como son los sistemas de representación electoral, la garantía de los derechos ciudadanos y la libertad económica y política. La importancia de la participación social yace fundamentalmente en dos aspectos, estrechamente vinculados a las dos caras de la acción social: por un lado, la asociación voluntaria de agentes privados para ciertos fines resulta crucial en la construcción de una sociedad civil. Por otro lado, el papel de la participación como el ojo vigilante e independiente de la sociedad sobre el sector político y administrativo puede ser decisivo en la promoción de procesos transparentes en la toma de decisiones públicas.

### **Reformas gerenciales al sector público rural**

Con frecuencia, reestructuraciones gerenciales o organizacionales del sector público rural (SPR) han sido presentadas como reformas institucionales. Se han formado nuevas agencias y cerrado otras, ciertas entidades han cambiado de nombre pero mantienen los mismos recursos humanos y organización interna. En muchos casos los ministerios de agricultura han redefinido sus funciones, han disminuido en algunos casos de forma radical el número de funcionarios, etc.

## **Procesos de descentralización**

El complejo tema de la descentralización ha sido abordado formalmente en varios países desde hace muchos años, sin embargo los logros por lo general han sido limitados. Dos ideas complementarias y centrales han sido poco reconocidas hasta ahora: primero, que un estado fuerte y a la vez limitado en sus acciones no es una contradicción y, segundo, que la subsidiariedad debe ser el principio rector en el tema de la estructura orgánica de los gobiernos. Para que la toma de decisiones se efectúe lo más cercano a la gente, tres son los ámbitos más decisivos: la descentralización fiscal, la desconcentración administrativa y la descentralización política.

## **Instituciones de mercados**

El sistema de mercado depende de ciertas instituciones, particularmente las que definen el qué y el cómo efectuar transacciones: los derechos de propiedad y la libertad de los contratos. Estas instituciones pueden ser concebidos como bienes públicos, lo que significa que la responsabilidad para su provisión recae en el estado. La importancia de las instituciones de mercado propiamente tales se puede ilustrar con el ejemplo de los derechos de propiedad sobre la tierra: la ausencia de la institución de la propiedad formalizada significa que no existen los bienes económicos para transar, por ende no se forman precios significantes y aún se vendan y compren tierras en mercados *spot*, el mercado de tierras como institución no surge.

## **Apropiación territorial del Estado**

Con apropiación territorial del Estado nos referimos al hecho de que es común que el Estado esté ausente en ciertas regiones y en ciertos sentidos, lo cual significa que el ejercicio del derecho no penetra toda la sociedad de forma equitativa, con las consecuencias negativas en cuanto a la imposición de la ley y la rendición de cuentas.

## **Instrumentos de políticas**

Las nuevas realidades requieren una reevaluación de los instrumentos tradicionales. Durante la década pasada se pudo observar un mayor uso de programas y proyectos especiales.

## **Otros cambios legales**

Hay que tomar en cuenta también otras áreas, por ejemplo la legislación ambiental o los acuerdos de comercio internacional, que afectan directamente las economías rurales. Ambos casos introducen nuevas normas y reglas en las relaciones con el mercado.

Una lección en cualquier caso de la mayor importancia en este proceso de reformas estructurales es la importancia de establecer una adecuada conexión entre las reformas macro y los ámbitos locales puesto que nos enfrentamos a lógicas de funcionamiento

distintas.

A esos ámbitos locales destinamos ahora algunas reflexiones genéricas y en cierto sentido abstractas dado que la abigarrada heterogeneidad de las regiones rurales en la Región impide generalizaciones válidas. En vez de eso buscamos presentar un enfoque que podría ser adaptable a un gran conjunto de diversidades regionales.

## II Lo rural y las reglas locales

### II.1 Desarrollo Rural y Capital Social

Aunque las comunidades rurales, generalmente, cuentan con recursos naturales, en ocasiones no cuentan con las habilidades (capital humano) y con la organización (capital social) para transformar el “capital natural” en activos con valor agregado. El capital social es importante para:

- Planificar y evaluar: toma de decisiones.
- Movilizar y gestionar recursos.
- Comunicarse con otros y coordinar actividades.
- Resolver conflictos.

**En cierta forma, las familias y comunidades rurales dependen del capital social para la “gestión del riesgo”. Las estructuras rurales sociales informales y sus normas sociales son la esencia de su “red de seguridad”. Esto es importante dado que:**

- **Los ingresos y la disponibilidad de alimentos dependen de la estación y varían en función de las condiciones climáticas.**
- **En algunos países no existen redes formales o programas de ayuda para la población rural.**

Capital Social<sup>13</sup> se refiere a las instituciones, relaciones y normas que determinan la cantidad y calidad de las interacciones sociales de la sociedad. La evidencia es clara en mostrar que la cohesión es fundamental para las sociedades para el prosperidad económica y el desarrollo sostenible.

Una manera más gráfica de visualizar el capital social es un conjunto de asociaciones horizontales entre personas, que construyen una red social con normas para relacionarse, implicando un efecto sobre la productividad comunitaria y el bienestar social. En otras palabras, el capital social viene a convertirse en una herramienta de coordinación y cooperación para el desarrollo de la institucionalidad local.

Este concepto también tiene su lado “oscuro” en la articulación de redes aisladas, no deseadas, individualistas que “trabajan” en contra de los intereses comunitarios (carteles de la droga, corrupción, etc.) y afectan el desarrollo económico y social.

Evaluar o medir el capital social resulta altamente complejo debido a su carácter multidimensional y la inherente ambigüedad de los conceptos de “comunidad”, “organización” y “redes”. Sin embargo, algunos estudios han logrado obtener conclusiones valiosas para el desarrollo de economías locales públicas:

- La participación del grupo objetivo en el diseño e implementación de los proyectos de desarrollo resulta en proyectos más apropiados, más pertinentes y con mayor impacto.
- La concepción de los proyectos de desarrollo de una manera global, como Programas Estratégicos integrales muestra mejores y sostenibles resultados. La posibilidad de interrelacionarse genera sinergias de gran valor agregado, ya que

<sup>13</sup> Basado en los textos del PNUD, Banco Mundial y de Dayton-Johnson, Jeff

- permite identificar potenciales beneficios de colaboración.
- Es importante contar con “infraestructura para la colaboración” para eliminar las barreras, tales como bajos costos de comunicación o un sistema judicial eficiente.

A pesar de la rápida penetración del concepto de Capital Social en las esferas políticas, se generan importantes dificultades. El primero es una falta de claridad sobre los elementos constitutivos<sup>14</sup> y, consecuentemente, la dificultad para definir sus ámbitos. En este sentido, la literatura diferencia 3 aspectos:

- Relaciones informales de confianza (familia, vecindario, trabajo, estudio, etc.).
- La asociatividad formal en diversas organizaciones.
- Marco normativo y valórico que estimula o inhibe la confianza y el compromiso.

Esta dificultad conceptual complica la definición de indicadores para evaluar el capital social y la valorización positiva o negativa de una determinada organización o asociación.

## **II.2 Gobernabilidad Policéntrica<sup>15</sup>**

### **II.2.1 Conceptos de “Provisión” y “Producción”<sup>16</sup>**

La descentralización y la importancia de los auto-gobiernos locales han sido destacados por años como un elemento relevante en el desarrollo de los países y sus comunidades. Sin embargo, en la práctica, en especial en Latinoamérica, los gobiernos mantienen un fuerte control central sobre la mayor parte de los aspectos locales.

La distinción de la “provisión” y “producción” de bienes y servicios públicos resulta un hito crítico en el desarrollo conceptual de la “Institucionalidad Local”. Oakerson describe en detalle esta distinción lingüística con enormes repercusiones en la política pública local. Basado en la posibilidad de externalizar algunos de los servicios públicos, el autor desarrolla una potente teoría sobre la separación de roles en la entrega de bienes y servicios públicos.

El rol fundamental de la gobernabilidad local viene a ser la “provisión” de bienes y servicios públicos, es decir, 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” viene a ser la entrega de estos bienes y servicios públicos. Ambos conceptos se concretizan en “unidades”, sin embargo, las habilidades requeridas y las organizaciones son muy disímiles. Naturalmente, los universos de unidades de “provisión” y “producción”<sup>17</sup> requieren importantes esfuerzos de vinculación y coordinación, y las soluciones siempre deben estar basadas en diagnósticos integrales. En todo este proceso, el ciudadano viene a convertirse en el elemento central del modelo y su compromiso y participación resultan claves para el éxito de éste.

---

14 Dificultad conceptual de primer orden.

15 Basado en los textos de McGinnis, Michael D. (Editor), Ostrom y otros

16 Basado en el texto de Oakerson, Ronald J. 1999. “Governing Local Public Economies, Creating The Civic Metropolis”.

17 Un ejemplo actual de “productores” diferenciados del gobierno local es la importancia relativa que han ido tomando organizaciones sin fines de lucro en la lucha contra la pobreza.

Como en cualquier modelo 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</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.</li> <li>Costos de transacción (límite unidades)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dificultad de incorporar a los ciudadanos</li> <li>Economías de escala (bienes intensivos en capital) y costos de coordinación de sub-etapas (Ej: policía y Lab. Criminología)</li> </ul>

Para asegurar el éxito es indispensable contar con reglas y metodologías para que los ciudadanos generen unidades de provisión y producción sólidas y eficientes desde la perspectiva social (incluyendo la solución de eventuales conflictos).

El modelo debe procurar igualdad y redistribución de los ingresos, bajo la premisa que los recursos públicos debieran estar correlacionados con las necesidades públicas (de los ciudadanos). En este sentido la superposición de las unidades de provisión es una opción no necesariamente ineficiente.

La idea de contar con un gobierno central que satisfaga los requerimientos de ciudadanos “consumidores” ha sido, prácticamente, un axioma en el desarrollo político del Siglo XX. La idea de visualizar la gestión pública como un “mercado” donde el gobierno realiza su gestión en forma asilada y las personas se preocupan, teóricamente, del adecuado gasto de sus impuestos, tiene serias imperfecciones como modelo institucional. Este modelo no estimula o genera el desarrollo de Ciudadanos comprometidos, cooperativos y participativos.

## II.2.2 Policentrismo y Eficiencia<sup>18</sup>

Hay hipótesis fundadas que a mayor policentrismo de la institucionalidad local, en relación a su gestión, se podría obtener un menor gasto per cápita y una mayor eficiencia. Esto se debería a la acción sinérgica de:

- El mayor y mejor “match” y acuerdo con la equivalencia fiscal y las “unidades de provisión”. La comunidad está más cerca de sentir “que recibe por lo que paga” (mayor exigencia de eficiencia) y se reduce la ilusión de recibir servicios “gratuitos” (se contrae la demanda).
- Existe una mayor representatividad y por ende, una mayor voz y compromiso de los ciudadanos (podría significar menos evasión).
- Al estar descentralizada la toma de decisión se logra una “estructura productiva diferenciada” a las realidades y necesidades de la comunidad.
- La competencia y el potencial “benchmarking” entre las “unidades productivas” da espacio a optimizaciones continuas.

<sup>18</sup> Basado en el texto de Oakerson, Ronald J. 1999. “Governing Local Public Economies, Creating The Civic Metropolis”.

De esta forma, el policentrismo genera múltiples opciones a los ciudadanos para participar en los procesos de gestión pública y estímulos para comprometerse y colaborar en mayor función de los incentivos sociales que el modelo clásico de gobierno v/s personas.

### **II.2.3 Economía Local Pública<sup>19</sup>**

El “Policentrismo” corresponde 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 los 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.

El concepto de eficiencia está profundamente inmerso en el “policentrismo” e implica que diferentes niveles de producción corresponden a distintas escalas de organización (desde la bomberos hasta defensa militar).

En esta “Economía Local Pública” se relacionan 3 tipos de actores: el colectivo de ciudadanos que requieren “bienes o servicios públicos”, las organizaciones productora y los intermediarios (agencia gubernamental, “emprendedor público”, etc.). Los intermediarios no son estrictamente necesarios e, incluso, una misma organización puede cumplir las 3 funciones a la vez.

Pero el modelo del “mercado o economía pública” no funciona bajo las mismas premisas que los mercados privados<sup>20</sup>. El concepto “acción colectiva” es el elemento diferenciador, estando el beneficio social detrás del accionar de las unidades públicas de producción y provisión. La “coproducción”<sup>21</sup> de los ciudadanos es, en definitiva, uno de los elementos más potentes del modelo, ya que en la práctica se estimula el protagonismo real de las personas en la gestión pública.

Ahora regresamos a un conjunto de reflexiones sobre el desarrollo institucional en la Región enfocada a dos temas centrales: las sinergias entre Estado, mercado y sociedad; y la expansión del espacio público.

---

19 Basado en el texto de Oakerson, Ronald J. 1999. “Governing Local Public Economies, Creating The Civic Metropolis”.

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

21 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.

### **III Desarrollo Institucional**

En 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 enraizados en la misma estructura gubernamental.

La tarea de transformar la presencia estatal en el ámbito rural ha sido enorme y a pesar de algunos avances, todavía nos encontramos lejos de establecer una nueva forma de relación entre el estado y la sociedad rural. En la primer etapa de reformas, han predominado las acciones referidas a desregular, desburocratizar y dismantelar o privatizar aparatos estatales que no habían cumplido con sus fines originales o que eran disfuncionales en relación al nuevo contexto económico.

Ahora pasamos a la más compleja tarea de rediseñar -en realidad, **reconstruir**- un tipo de acompañamiento estatal que respetando y alentando la autonomía de los organismos sociales y de los productores, logre inducir amplios procesos de reconversión productiva, abra opciones para el desarrollo económico y la cohesión social de las comunidades rurales.

#### ***III.1 Nuevos caminos de desarrollo institucional***

La reconstrucción institucional presupone la renovación del pacto social en la esfera rural y el establecimiento de formas de reordenamiento de las relaciones sociales de manera tal que se compensen y limiten los conflictos naturales entre comunidad, asociaciones gremiales, mercado y Estado.

Nos hemos encontrado con situaciones donde: las comunidades o las asociaciones corporativas resquebrajan los mercados, apoyando acuerdos clientelistas; o la competencia del mercado desarticula los nexos de la comunidad y erosiona sus valores comunes; o la intervención del Estado limita el desarrollo comunitario y organizacional, distorsiona los mercados y las formas contractuales; o la competencia entra en colisión con las políticas públicas. Es claro que el sentido ideal de estas combinaciones debiera permitir que: las comunidades alienten la confianza mutua necesaria para el intercambio económico estable, las asociaciones contribuyan a que la conducta de los agentes sociales sea recíprocamente negociada y pactada; los mercados abran oportunidades de reproducción extendida a las comunidades; y las políticas públicas se apoyen en el potencial del mercado como mecanismo principal -pero no único- de asignación de recursos.

Crecientemente se plantea, como consecuencia de los excesos tanto del liberalismo como del intervencionismo estatal, la necesidad de un sistema descentralizado y equitativo de mercado, sustentado en la competencia y la cooperación, articulado por valores individuales y comunitarios, fundado en principios de libertad y justicia, y con amplios márgenes de autonomía respecto a la burocracia estatal.

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 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.

Así mismo, presupone rescatar la aportación histórica de las asociaciones gremiales y de las redes sociales en cuanto gobernabilidad y cohesión social frente a los enormes saldos negativos en términos de clientelismo y exclusión; ahora, con mejores perspectivas debido a los efectos de una creciente pluralidad y corresponsabilidad social en las tareas de gobierno.

### **III.2 Formas sociales de regulación de los mercados**

Otro terreno poco explorado en torno al diseño de políticas públicas, es el relacionado con las normas e incentivos proclives a la multiplicación de mecanismos sociales de regulación de los mercados con el propósito de asegurar que en su funcionamiento sea considerado el interés público.

Lo más destacado en el debate, es un flujo de ideas -todavía difuso y disperso- que invoca tanto la necesidad de una canalización más dirigida y eficiente de los recursos públicos, como la incorporación de nuevas formas de regulación. Sin embargo, su búsqueda más novedoso se refiere a la importancia central que le otorgarían a aquellas políticas públicas que fomenten los espacios de acción de los organismos sociales y alientan una interacción con el mercado, que sin menoscabo de eficiencia, logre permear otra racionalidad sustentada en criterios y objetivos sociales relacionados con empleo, condiciones laborales, acceso a servicios y productos, autogestión y medio ambiente.

Cabe aclarar que el término *organismos sociales* se refiere a entidades o redes de entidades involucradas en las actividades económicas como productores, inversionistas o consumidores, y en cuya asociatividad no sólo intervienen razones económicas, sino también factores sociales y culturales.

La conclusión central apunta que el mercado se puede moldear y organizar mejor si se reconocen los complejos factores sociales, mismos que han mostrado un gran potencial para autoregularse. En consecuencia, 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.<sup>22</sup>

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.

---

<sup>22</sup> Ver en esta perspectiva el interesante libdro del académico italiano Arnoldo Bagnasco, *La costruzioni sociale del mercato*, 1988, Ed. Il Mulino, Bologna.

El segundo tema es el de la cooperación. La internacionalización de los mercados ha estado acompañada de experiencias nacionales desastrosas en algunos mercados, por 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.

Esta evidencia negativa contrastada con las experiencias positivas debido al factor cooperación, alimentan una visión donde la independencia del mercado -respecto a las regulaciones estatales- presupone necesariamente la multiplicación de formas de acercamiento entre las empresas vía una cooperación legítima que no atentan contra un contexto de libre competencia, y resultan ser muy favorables en términos de productividad, calidad y competitividad, en una economía abierta.

### **III.3 Organismos Públicos No Gubernamentales**

Una nueva relación del Estado con la comunidad y las organizaciones presupone incorporar mecanismos eficaces para su participación activa en la conducción y evaluación de las instituciones. Y también implica generar nuevas formas institucionales que sin ser parte estructural del andamiaje estatal, establezcan una articulación permanente y regulada con las instancias de decisión.

De tal forma que se constituyan aparatos abiertos de la sociedad, espacios públicos, donde su capacidad para dirimir conflictos, procesar acuerdos y traducir demandas en alternativas y proyectos viables, esté directamente relacionada con la calidad y amplitud de los nexos que establezca con las instancias gubernamentales encargadas de definir políticas, programas y esquemas de asignación de recursos.

La misma crisis del Estado del Bienestar, que en nuestra región es más bien una crisis del Estado Patrimonialista, impulsa iniciativas por encontrar nuevas versiones de espacios públicos que recuperen algunos elementos básicos del modelo liberal original, que garanticen un nuevo compromiso del Estado con los derechos sociales sin atropellar la esfera económica.

En los países de la región, están en curso renovaciones culturales que bajo distintas formas y a diversos niveles, expresan la demanda de imprimir un carácter público -más que meramente estatal- a los organismos gubernamentales. La reivindicación de autonomía para lo social, se complementa con la exigencia de un control democrático y social sobre las agencias estatales, y de participación en el diseño de las políticas públicas.

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 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 transitar de una situación donde entre el Estado y el mercado está la burocracia, a una donde el espacio público -la participación y cierta dosis de autogestión- juegue ese papel de "procesador" de la tensión entre Estado y mercado.**

Lo anterior nos conduce a la discusión de lo se puede denominar como Organismos Públicos No Gubernamentales.<sup>23</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 a los órganos gubernamentales que dependen de elecciones universales. Ejemplos de estos organismos son las comisiones de derechos humanos o los organismos encargados de organizar las elecciones cuando son autónomos. Podrían serlo también los bancos centrales autónomos en la medida que estén sujetos a mecanismos de fiscalización social y rendición de cuentas.

Su propósito central es garantizar consistencia y continuidad en políticas públicas que por su propia naturaleza requieren de un largo periodo de maduración. Se trata de organismos del estado mas del gobierno y 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.

Llegados a este punto es conveniente introducir un paralelismo entre los organismos públicos no gubernamentales y los llamados **recursos mancomunados o recursos de acceso común (*common-pool resources*)**. Al introducir esta analogía es importante no perder de vista la distinción entre flujos de recursos y existencias de recursos mancomunados. Así por ejemplo, un puente es una existencia de un recurso mancomunado, en tanto que el agua es un flujo de ese recurso mancomunado. En el caso que nos ocupa el poder para prescribir, invocar, aplicar y imponer las reglas operativas y el quién o quienes ejercen ese poder -es decir los ámbitos que definen la gobernabilidad y sus jurisdicciones- constituyen las existencias (el stock) de este bien mancomunado denominado *organismo público no gubernamental*, en tanto que los flujos son las políticas, normas, regulaciones, que se derivan de esas existencias. Como se sabe uno de los problemas centrales de estos recursos de uso común al igual que con los bienes públicos es como evitar los comportamientos oportunistas. En el caso de los OPNG el problema central para disuadir el comportamiento oportunista consiste en garantizar transparencia en la toma de decisiones y en los efectos que las normas emitas producen sobre la sociedad.. El segundo problema que confrontan en general los recursos de acceso común está relacionado con el uso y desgaste del flujo de recursos y del mismo stock. En el caso de la OPNG el desgaste de este recurso de uso común proviene de su **no-uso, o peor aun, de su uso indebido**. Esto es así porque tanto su

---

23 Bresser Pereira las denomina *organizaciones públicas no estatales* y señala: "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 **Bresser Pereira,L.C. y Cunill Grau,N.,editores,1998**, Lo público no estatal en la reforma del Estado, Ed. Paidós-CLAD,Argentina;p. 26. En este caso no se está confundiendo Estado con gobierno y por el contrario estoy enfáticamente proponiendo que estos organismos NO son parte del gobierno pero SI lo son del estado.

stock como sus flujos dependen sustancialmente de la legitimidad y de la confianza con que cuentan frente a la sociedad y el gobierno mismo.

Dos aspectos adicionales que importa mencionar en relación con los OPNGs. Su existencia no supone un determinado ámbito. Uno podría imaginar ejemplos en los ámbitos locales e internacionales. Por otro lado, un aspecto crucial en los procesos de reconstrucción institucional supone contar con una buena estructura de incentivos y sanciones que garantice el cumplimiento de las reglas (enforcement institutions). Como lo señala Ostrom la experiencia demuestra que aquellas instituciones de recursos de acceso común que han sobrevivido por mas tiempo cuentan con **mecanismos de monitoreo y sanciones que son ejecutados por los participantes mismos.**<sup>24</sup> Margaret Levi usa el término "acatamiento cuasi-voluntario" para describir el comportamiento de contribuyentes que pagan impuestos en regímenes donde casi todos lo hacen. En este caso pagar un impuesto es voluntario pero quien no lo haga teniendo la obligación de hacerlo y es descubierto estará sujeto a formas de coerción. La misma autora añade que en general los actores sociales están dispuestos a acatar reglas de distinta naturaleza siempre y cuando estén convencidos que el objetivo común que se pretende se está alcanzando y que existe formas de garantizar que los otros también las van a acatar.<sup>25</sup> Se recurre en este caso a este término de "acatamiento cuasi-voluntario" porque aunque estos organismos cuentan con mecanismos para imponer sanciones su mayor éxito consiste en su capacidad de disuasión basada en el probable uso de las sanciones.

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

- 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; y,
- por 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.

En síntesis, no tiene sentido promulgar flexibilidad, transparencia y participación, sin reconocer la diversidad y el pluralismo presentes en las sociedades latinoamericanas. Lo importante es incorporar las numerosas formas de estrategias diferenciadas y a los actores sociales que las encarnan en un diálogo más amplio que tenga como resultado la inclusión. Pero este diálogo requiere reglas precisas y sobretodo una estructura de incentivos para garantizar participación sin exclusión en el marco de una ética de la responsabilidad.

Justamente estos organismos públicos no gubernamentales podrían coadyuvar en esa dirección porque al afrontar problemas de largo plazo -a través de la provisión de algunos bienes públicos- para los cuales probablemente no existan recompensas políticas inmediatas ni atención sostenida desde los órganos gubernamentales; se crean

---

24 La pregunta relevante al analizar estos organismos públicos no gubernamentales es qué instancia monitorea y se asegura el acatamiento a las reglas -bajo formas de acuerdos, regulaciones, políticas, etc.

25 **Levi, M., 1988**, Of rule and revenue, University of California Press, Berkeley, Ca., USA. Citado por Ostrom, E. op. cit. P.7.

espacios para el despliegue de mejores capacidades de negociación entre actores sociales. Este incremento en la capacidad de negociación de actores sociales, sobretodo los usualmente marginados, incrementa las posibilidades de canalizar las energías sociales producto de los cambios en una dirección que fortalezca la cohesión social. Y esto, la reconstrucción de las instituciones en tanto busca enfrentar problemas de cohesión social es un objetivo central de las políticas públicas.

## IV Un nuevo trato para el campo

En realidad de lo que estamos hablando es de un nuevo trato para el campo latinoamericano. Usamos 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 revalore el papel que debe desempeñar el ámbito rural. Como relacionamiento porque se requiere reconocer y asumir las transformaciones importantes que han tenido los actores rurales.

Tanto como acuerdo y como relacionamiento el nuevo trato para el campo requiere tres ingredientes centrales:

- **Generar certidumbre,**
- **Fomentar cohesión social,**
- **Incentivar oportunidades de progreso y bienestar.**

### IV.1 Certidumbre: La reconstrucción de las instituciones rurales

Con el término "vacíos institucionales" hemos querido explicar el hecho, muy evidente en los espacios sectoriales como por ejemplo el sector agropecuario, donde el retiro del gobierno en determinadas intervenciones -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 no respondían a su demanda real. También es posible señalar que ciertas intervenciones públicas han sido absolutamente contraproducentes como notablemente ha ocurrido 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 como todo mundo lo sabe los mercados son **construcciones institucionales**. Requieren intervenciones deliberadas del gobierno para crearlos sobretodo 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, ha sido llenado de manera desordenada por mercados paralelos y arreglos informales, a un costo económico y social alto sobretodo cuando se analizan esos procesos en una dimensión de mas largo plazo.<sup>26</sup>

Así pues, entendemos por **reconstrucción de las instituciones** un proceso deliberado emprendido por sectores mayoritarios del Estado y la sociedad como respuesta a una situación límite. Esta, producto de una combinación de fragmentación social y debilidad institucional requiere el establecimiento de un conjunto de compromisos mutuos de derechos y obligaciones. Al resultado de esos compromisos lo denomino **pacto de garantías**. El pacto de garantías tiene un propósito único: construir un piso básico a

---

<sup>26</sup> El argumento que presentamos en nuestro trabajo sobre el ejido en México, Alain de Janvry, Elizabeth Sadoulet y yo 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. Pero es dudoso que esta manera de suplir esas intervenciones públicas sea sustentable en el largo plazo.

partir del cual negociar y resolver diferencias y discrepancias inevitables en sociedades pluralistas. No se trata de mitificar el rol que juega la construcción de consensos pero sí de señalar su papel insustituible para modular el **rítmico de cambio**.

Este proceso de reconstrucción institucional -cuya expresión es el pacto de garantías- puede ser alimentado por 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 reglas pactadas**.

Algunos ingredientes genéricos de esta tercera etapa de reformas, orientada a la reconstrucción institucional son:

- Un sistema ordenado de impartición de justicia;
- Una eliminación mucho más profunda de las prácticas paternalistas y autoritarias;
- Una profundización de la democracia representativa abarcando el reconocimiento legal del papel de los grupos de interés en el diseño de políticas públicas;
- Un marco legal que a través de incentivos y regulaciones promueva vínculos sinérgicos y facilite acuerdos contractuales entre agentes sociales en el proceso de toma de decisiones y en el diseño de políticas;
- Una reforma estatal negociada que defina las modalidades de las intervenciones estatales, reglas básicas de acceso y dimensiones de los recursos públicos involucrados en los instrumentos principales de desarrollo;

Para los ámbitos rurales este proceso de reconstrucción institucional requiere reconocer que la Región se encuentra inmersa en una etapa en que las relaciones sectoriales tienden a estrecharse producto de las transformaciones de la propia agricultura. Asimismo, la nueva fase de revolución tecnológica genera cambios cualitativos en las relaciones agricultura-industria, sobre todo en lo que respecta a la incorporación de los procedimientos e instrumentos industriales en los procesos productivos y de comercialización del sector agropecuario. Estas tendencias, presentes ya desde hace bastante tiempo en la Región, pueden sintetizarse en 11 rasgos:

- Una **agricultura extendida** que trasciende la simple producción primaria vinculada a otros agentes económicos y se integra de manera horizontal y vertical. Esta agricultura depende en gran medida en un sistema de servicios eficiente y efectivo.
- Una **agricultura contractual** que permite el establecimiento de reglas más claras y equilibradas entre los diferentes agentes productivos, favorece los contratos privados (como por ejemplo la renta o la aparcería de tierra) y establece vínculos con la comunidad empresarial.
- Una **agricultura flexible** que enfatiza el vínculo con diversos mercados, por ejemplo, los mercados de tierra-crédito, tierra-mano de obra, mano de obra-crédito, y que es indispensable para la formulación de políticas apropiadas para el sector rural.
- Una **agricultura basada en el conocimiento y en el capital humano** que vuelca la inversión hacia la formación de la capacidad humana y considera a los productores como agentes de mercado y empresarios.

- Una **agricultura vinculada a la política macroeconómica**, resultado de su revalorización como componente fundamental de la economía nacional y de la sociedad.
- Una **agricultura acompañada por el Estado a través de políticas diferenciadas** que buscan responder a las necesidades y posibilidades de los diversos tipos de productores, regiones y productos, y que enfatiza el alivio de la pobreza a través del desarrollo de conocimientos y las habilidades relacionadas a la economía popular y a la organización comunitaria.
- Una **agricultura que responde a la feminización** en el campo, reconociendo la creciente participación de las mujeres en la actividad agrícola y la especificidad de sus problemas de acceso a los recursos y baja remuneración de su trabajo, en una perspectiva de creciente igualdad entre el hombre y la mujer.
- Una **agricultura asociativa**, es decir, formada por organizaciones económicas que hacen posible el establecimiento de economías de escala y dan acceso a nuevos canales comerciales y de financiamiento.
- Una **agricultura sustentable**, en la que el uso de los recursos está integrado con la conservación, apoya la producción campesina y garantiza un desarrollo sustentable a través de nuevas matrices tecnológicas que corresponden a la heterogeneidad productiva.
- Una **agricultura urbanizada** que reconoce la diversificación de las fuentes de ingreso de la unidad familiar (familia extendida) y el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales.
- Una **agricultura que reconoce la globalización** y su creciente influencia en los sistemas agrícolas nacionales. Especialmente, el mayor vínculo entre agricultura y el financiamiento externo, las exigencias de la competitividad internacional, la necesidad de establecer asociaciones y alianzas, y la importancia de una alta tecnología basada en el conocimiento humano.

#### IV.1.1 Economías públicas rurales

- Fiscalización en el gasto público (defensoría)
- Monitoreo de las prioridades
- Cooperación internacional

Las tendencias que caracterizan a esta nueva agricultura derivan en esfuerzos orientados a redefinir las estrategias rurales que permitan, sobretodo, remontar la crónica debilidad del encadenamiento entre las actividades primarias y las de procesamiento y presentación final del producto, con la finalidad que el sector industrial y de servicios jueguen un papel de arrastre sobre las actividades agropecuarias.

En la dirección de estas tendencias, pierde sentido hablar de políticas agrícolas, tenemos mas 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 comercialización y capacidades empresariales hacia las actividades agropecuarias y forestales y hacia actividades no-agrícolas pero realizadas territorialmente en el medio rural.

Los comentarios anteriores buscan enfatizar la importancia de expandir nuestra tradicional visión del agro que lo reduce a las actividades primarias, para colocarlo en una perspectiva de desarrollo de agricultura ampliada.

En base a los elementos conceptuales planteados, se podría hablar de 4 niveles de organización de las economías públicas rurales:

1. En el ámbito estrictamente gubernamental se requiere de un ministerio central 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, hacienda, relaciones exteriores, educación, salud, trabajo, etc.). Sin embargo, el desafío es dotar a este ministerio de la responsabilidad y autoridad para liderar y coordinar el desarrollo rural integral, en especial en la regulación e incentivos para:
  - Negociaciones comerciales agropecuarias.
  - Encadenamientos productivos
  - Innovación y tecnología.
  - Desarrollo regional y pobreza
2. 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, ad hoc para cada región en función de sus requerimientos particulares.
3. 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.
4. 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.

Algunos autores señalan algunos temas centrales para la reforma del sector público agropecuario<sup>27</sup> coincidentes con que ha sido planteado ya:

El pensamiento estratégico: es necesario fortalecer la capacidad analítica y pensamiento estratégico de los países de la región (nueva visión de la ruralidad, formulación de políticas, negociaciones internacionales y exportaciones).

La competitividad y los instrumentos de política sectorial: la innovación tecnológica, la sanidad agropecuaria y la calidad comercial, la promoción de exportaciones y el desarrollo de mercados y la capacidad empresarial son las 4 principales áreas donde se requiere una acción eficiente y coordinada para potenciar el sector agropecuario.

La ampliación del sector agropecuario, agroindustrialización e integración vertical: La necesidad de generar mayor valor agregado a los productos agropecuarios ha llevado a integrar a la institucionalidad agrícola elementos de industrialización, tecnología, exportación y negociaciones internacionales.

La sustentabilidad de la producción agropecuaria: se requiere compatibilizar los intereses privados, al momento de la selección de tecnologías y asignación de tierras, con las externalidades e intereses públicos.

La sustentabilidad social del ámbito rural: la nueva concepción del desarrollo rural supone la suspensión de los enfoques paternalistas y la generación de estructuras horizontales y participación civil.

La integración y desarrollo del ámbito rural: Para integrar al mundo rural en forma efectiva (a nivel nacional e internacional), es necesario fortalecer la infraestructura (vial y riego) y potenciar la inversión en recursos humanos.

---

27 Piñeiro, Martín y otros 1999. "La Institucionalidad en el Sector Agropecuario en América Latina", D.C., BID

## IV.2 Cohesión: movilización como medio de producción

El concepto-paradigma de agricultura ampliada presupone conformar una mayor y diversificada organización económica de los productores rurales, altamente vinculada con otros agentes, que sea proclive a establecer economías de escala, acceder a nuevos canales de comercialización y financiamiento, aprovechar plenamente las potencialidades por producto y región, y generar encadenamientos verticales y horizontales. El rol de estas alianzas productivas es precisamente superar las fallas tanto del mercado como de las propias políticas públicas.

Pero esta plataforma de organización y asociación económica, requiere acompañarse de un universo de empresas de servicios colaterales relacionados con comercialización, almacenamiento, transporte, asesoría en proyectos productivos, asistencia y adiestramiento técnico, y capacitación en gestión empresarial.

Otros dos elementos fundamentales para conformar una agricultura ampliada requieren también de la movilización como medio de producción: primero, una creciente y sostenida inversión para la capacitación de recursos humanos y el desarrollo de los productores en su carácter de agentes de mercado; y segundo, una política de bienestar rural concertada y corresponsable, orientada a reducir pobreza, e inducir la apropiación entre los pobladores rurales, de conocimientos y habilidades relacionados con la economía popular y la organización comunitaria.

Por ello el reconocimiento de las representaciones de los actores rurales **como entidades de interés público** con derechos y responsabilidades en las tareas de conducción de las políticas públicas complementa el nuevo entramado institucional y permitiría al canalizar las movilizaciones fortalecer la cohesión social.

Pero hay otras razones poderosas para enfatizar en las políticas públicas su papel 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. O, se pueden enmarcar las protestas sociales como parte de una estrategia integral que busca canalizar las energías sociales e incrementar las capacidades negociadoras de ciertos actores sociales a efecto que contribuyan a la reestructuración productiva y a la innovación institucional. Lo cual es fundamental en sociedades desiguales, fragmentadas y frágiles desde el punto de vista institucional.

En todo caso, enfrentamos un dilema específico: ¿Cómo canalizar los conflictos sociales evitando enfrentamientos irreversibles entre actores sociales, lo que terminaría por destruir el capital social?<sup>28</sup> Y, de manera simultánea, ¿Cómo aprovechar el impulso

---

28

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" en **Robert Putman; 1993**, Making Democracy Work, Princeton University Press. Putnam vincula las características de la estructura social con el desempeño al nivel macro. De esta forma como señala Woolcock el concepto se vincula mas con la teoría liberal de la democracia relacionada con las características que hacen que el funcionamiento del estado y de la economía sean mas eficientes y sujetos a una mejor fiscalización. Yo refiero enfatizar el concepto de

social y el proceso de solución de conflictos para reforzar o generar nuevos acuerdos institucionales?

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 antiguos.

Dada su propia naturaleza, la movilización social puede ser alentada por mecanismos que facilitan la innovación y la experimentación, y que canalizan el impulso social a partir de acuerdos mutuos basados en una ética de la responsabilidad. Esta ética que asume los derechos adquiridos como un ejercicio permanente de responsabilidad pública brinda certidumbres a los distintos actores sobre el curso probable que tomarán los cambios.

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 rol importante de mediación en los conflictos. Este es el puente que puede facilitar la transformación de las protestas y conflictos sociales en innovación, experimentos y soluciones en la medida que liga una atención sostenida a los motivos y la lógica de un determinado conflicto con el acceso a mecanismos que garanticen el cumplimiento de las reglas que surgen en el proceso de mediación. 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>29</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

---

capital social en relación con la teoría de la acción colectiva. La definición que propone Woolcock de acuerdo a la cual el capital social "abarcaría las normas y redes que facilitan la acción colectiva en beneficio mutuo"(traducción directa) en **Woolcock Michael, abril 1998**, "*Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework*", en revista *Theory and Society* Vol. 27/2, 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, P., 1992, Invitation to Reflexive Sociology** citado en **Woolcock, op.cit.** pone el acento en el papel de las redes. Por su parte **Bebbington, 1999, Capitals and capabilities, IDS, London, UK** enfatiza el rol que juega el capital social en el acceso, la defensa y la transformación de activos -productivos, culturales, educativos, etc.- en posesión de la gente.

Así el capital social se define como el conjunto de reglas con que opera una sociedad, las redes sociales que dan sustento a la mediación que establecen esas reglas y, finalmente, la confianza que tengan los miembros de la sociedad en ellas. Se podría por tanto implicar que con una mejor dotación de capital social se podrían desarrollar más fácilmente proyectos de interés público, se fortalecerían los compromisos contractuales, se usarían los recursos existentes de manera más eficiente, se tendería a resolver los conflictos más positivamente y se respondería a las preocupaciones de los ciudadanos de manera más oportuna.

29 Con referencia a mi texto "Movilización social como medio de producción" en Taller Latinoamericano sobre Organizaciones Económicas Campesinas. Santiago de Chile. Sep.99, versión preliminar.

nos viene de muy lejos -y no sólo del periodo reciente de reformas-; y unos procesos vertiginosos de cambio que erosionan la cohesión social e impactan las certidumbres culturales. La alternativa parece, 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.

El mensaje de todas estas movilizaciones parece, con todo, relativamente claro. Se reclama no solo tener mayor igualdad de oportunidades sino que además se rechaza una visión de justicia redistributiva exclusivamente centrada en acuerdos corporativos, se demanda participar en la toma de decisiones y en su puesta en marcha. Su principio unificador es una visión ampliada de la noción de soberanía popular. En esta visión el principio de justicia se articula con el principio de democracia. La libertad por la que se lucha implica la igualdad de la participación en la diversas instancias de la sociedad y del Estado. Esta ampliación de la noción de soberanía popular funde el principio de la igualdad, propio del discurso de la justicia social con el principio del sufragio propio de la democracia y supone diversas formas de expresión de autonomía de los actores sociales.<sup>30</sup>

#### **IV.2.1 Los ámbitos descentralizados<sup>31</sup>**

Los países de América Latina son bastante heterogéneos al momento de analizar su descentralización. Algunos iniciaron el proceso con bastante antelación y otros, como los países de sistema federal, llevan algún tipo de ventaja en la materialización de la descentralización.

Aunque los gobiernos centrales mantienen una fuerte injerencia en la provisión de bienes y servicios públicos (salud, educación, vivienda y otros), ha habido una importante delegación a niveles intermedios y locales. Esta transición ha traído problemas de superposición de las acciones centrales y locales, y dificultad en el financiamiento de las actividades sociales locales.

Aunque algunos países han avanzado bastante en la autonomía de los gobiernos locales para auto-gestionar ingresos y gastos, otros han ido muy acelerados en la descentralización de funciones, pero no han desarrollado a la par la descentralización tributaria y financiera.

El traspaso acelerado de fondos y el desorden financiero de las entidades territoriales puede traer potenciales desequilibrios macroeconómicos y es uno de los principales argumentos de los detractores de la gestión desconcentrada de los fondos públicos. Por lo tanto, la experiencia acumulada en esta materia sugiere que estos complejos procesos se inicien de manera controlada y cuando las finanzas públicas estén saneadas. Además, resulta útil señalar algunas innovaciones exitosas que pueden ser replicables:

- Mayor precisión en la distribución de responsabilidades y funciones con un mejor ajuste entre competencia de gasto y esquemas de financiamiento.
- Incentivo al esfuerzo fiscal local (no premiar el gasto, premiar la eficiencia) y modernización de los sistemas tributarios municipales.

---

30Ver **Gordillo Gustavo, 1990**, Reformando a la Revolución Mexicana, Ed. El Nacional, México,D.F.

31 Basado en el texto de Aghón, Gabriel.

- Posibilidad de generar nuevos recursos locales.
- Avances en la adecuada regulación del endeudamiento territorial.
- programas de fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión, y modalidades de transferencia de recursos.
- Mayor participación ciudadana y promoción del escrutinio público
- Mecanismos de coordinación y colaboración.

Entre las principales limitaciones y desafíos, destacan:

- Los problemas de financiación giran alrededor de la insuficiencia de recursos de los gobiernos locales para cubrir las necesidades y compromisos.
- No hay un balance en el uso de los instrumentos de financiación de los procesos de descentralización, recargando las transferencias y la coparticipación tributaria<sup>32</sup>. Esto conlleva una falta de fiscalización, autonomía y corresponsabilidad fiscal.
- Dado que no hay impuestos o cobros a usuarios locales, no se genera el vínculo entre el costo y el beneficio.
- Uno de los mayores riesgos de la descentralización es no alcanzar los objetivos de equidad regional e interpersonal del ingreso.
- En los procesos de descentralización, al hacerse de manera idónea, no se generan mayores costos de administración en el sector público.
- Es importante contar con recursos humanos (política, estratégicos, gestión y operativos) para materializar la descentralización.

Se han realizado estudios<sup>33</sup> para evaluar el impacto de las características de los países en la descentralización. Es así como se pueden sacar las siguientes conclusiones de un estudio realizado en 18 países de América Latina:

- Hay información robusta para concluir que los países de sistema federal son menos descentralizados.
- Contrariamente a lo esperado, en la medida que aumenta el tamaño de la población, aumenta en grado de centralismo de los países.
- En la medida que aumenta el tamaño geográfico de los países (menos densidad), disminuye el centralismo.
- La materialización de la descentralización, necesariamente, pasa por fortalecer la institucionalidad pública local.
- Los modelos democráticos son más descentralizados que los no democráticos.
- La heterogeneidad étnica, religiosa o cultural genera mayores espacios a la descentralización.
- Finalmente, los programas de ajuste de estructural (“modernización”) mejoran los niveles de descentralización.

Siendo la “descentralización” uno de los procesos donde se han puesto grandes esperanzas para los desarrollos económicos y sociales de los países de América Latina, es importante recoger las lecciones de los casos estudiados:

Voluntad y apoyo político: es una decisión política que requiere un claro marco constitucional y legal, además de los consecuentes recursos y competencias a nivel de gobierno.

---

32 No se ha hecho uso de impuestos propios, cargos a usuarios, endeudamiento, etc.

33 Basado en el texto de Escobar-Lemmon.

Coordinación institucional y liderazgo en la orientación del proceso: se requiere coordinación institucional entre organismos y niveles de la administración para la consecución de una efectiva planificación, ejecución, financiamiento y seguimiento del proceso. Se requiere una delimitación de responsabilidades, esquemas de relación y solución de conflictos, un fuerte liderazgo institucional y coherencia con la política de estado.

Suficiencia financiera y esfuerzo local: en materia tributaria, aunque sea bajo regulación y supervisión, debería otorgarse facultades y autonomía para definir impuestos y los respectivos gastos, basado en correspondencia fiscal.

Adecuado diseño de las transferencias: debe ser simple y transparente. Debe tener criterios claros (indicadores de pobreza, capacidad fiscal, etc.) y un sistema de incentivos para lograr los objetivos sustantivos con eficiencia. También es necesario contar con mecanismos de control, seguimiento y evaluación a nivel central y por parte de la comunidad.

Apoyo al desarrollo institucional: se requiere innovación en los diseños organizacionales y capacitación de una masa crítica de recursos humanos capaces de materializar la modernización (procedimientos, transparencia, etc.). Naturalmente, este proceso requiere de recursos.

Mejoramiento de la calidad del gasto público descentralizados: no basta con asegurar la transferencia de recursos, lo fundamental y factor crítico de éxito es orientar los recursos con calidad y racionalidad (sistema de incentivos y evaluación rigurosa).

Mejoramiento de los sistemas de información: hay poca información sobre el proceso de descentralización y su impacto. Esto ha obligado a trabajar sobre aspectos teóricos y en base a la experiencia de otras realidades. Es importante que el proceso de descentralización se sustente en información fidedigna y oportuna. Además, de esta forma se puede controlar el proceso con indicadores de desempeño y de gestión.

Difusión y promoción de las experiencias exitosas: hay experiencias exitosas que pueden ser muy valiosas en el proceso de aprendizaje y de esta forma dar mayor efectividad al proceso. La cooperación horizontal y los organismos internacionales deben cumplir un rol protagónico en este sentido.

## V Bibliografía

1. Aghón, Gabriel 1997. "Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales Desafíos", LASA, México.
2. Banco Mundial. "Social Capital"
3. Bazdresch, Miguel 1997. "Ciudadanía y Gobierno Local en Jalisco", CIFS-ITESO, Mexico.
4. Beasley, Jeffrey "Social Movement Organizations and Collective Action in Mexico: a Comparative Analysis of Urban and Rural Cases", University of Kansas.
5. Beer, Caroline 1997. "Measuring the Impact of Popular Organization: The Frente Democrático Campesino in Chiguagua, México", University of New Mexico.
6. Bowles, S. y Gintis, H., "The revenge of Homo economicus: contested exchange and the revival of political economy", en *Journal of Economic Perspectives*", Winter 1993
7. Bresser Pereira, L.C. y Cunill Grau, N., editores, 1998, *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Ed. Paidós-CLAD, Argentina
8. Carlsson, Lars 1995. "Policy Making, Collective Action, and Gobernability of Society", University of Lulea, Sweden.
9. Casal, Paula. "Tragedia de los Comunes" y "Dilema del Prisionero"
10. Cebada, María del Carmen 1998. "Políticas de Desarrollo Regional y Respuestas Organizativas en Dos Comunidades Rurales (Estado de Guanajuato)", Universidad de Guanajuato.
11. CEPAL/CNUAH "La Microplanificación: Un Método de Planificación Local con Participación Ciudadana".
12. Cohen, J. y Arato, A., 1992, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, USA
13. Dayton-Johnson, Jeff 1999. "Social Capital, Social Cohesion, Community: A Microeconomic Analysis"
14. De Janvry, A., Gordillo, G. y Sadoulet, E., 1997, *Mexico's Second Agrarian Reform: Household and community responses*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego
15. De Sebastiaán, Luis 1997. "La Participación Como Mecanismo Contractual en las políticas Sociales", INDES, Washington D.C.
16. Eggerston, 1996, *The economics of control and the cost of property rights*, Island Press
17. Escobar-Lemmon, María "Fiscal Decentralization in Latin America: New Life for Local Government?", University of Arizona.
18. Formación de Capacidades para la Planificación Local Participativa.
19. Gordillo, Gustavo "La Ansiedad por Concluir"
20. Hyden, Goran 1998. "Governance and Sustainable Livelihoods: Challenges and Opportunities", University of Florida



21. Johnson, Craig “Rules, Norms and the Pursuit of Sustainable Livelihoods”
22. Levi, M., 1988, *Of rule and revenue*, University of California Press, Berkeley, Ca., USA.
23. McGinnis, Michael D. (Editor), Ostrom y otros 1998. “Polycentric Governance and Development”.
24. McGinnis, Michael D. (Editor), Ostrom y otros 1999. “Polycentric Games and Institutions”.
25. McGinnis, Michael D. (Editor), Ostrom y otros 1999. “Polycentric and Local Public Economies”.
26. McGinnis, Michael D. and Ostrom, Vincent 1999. “Democratic Transformation: From the struggle for Democracy to Self-Governance?”
27. North, D., 1990, *Institutions, Institutional Change and economic performance*, Cambridge University Press, USA
28. Oakerson, R. and 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
29. Oakerson, Ronald J. 1999. “Governing Local Public Economies, Creating The Civic Metropolis”. Institute for Contemporary Studies, Oakland, California
30. Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons, The evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, USA
31. Ostrom, V., Feeny, D. and Picht H., 1993, *Rethinking Institutional Analysis and Development*, Institute for Contemporary Studies Press, San Francisco, California, USA
32. Paniagua-Ruiz 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.
33. Piñeiro, Martín y otros 1999. “La Institucionalidad en el Sector Agropecuario en América Latina”, D.C., BID.
34. PNUD 2000 “Desarrollo Humano en Chile: Más Sociedad para Gobernar el Futuro”
35. Purvis, Tristan 1998. “Multilingualism and Polycentric: Mutually Reinforcing Institution for Development in Africa”.
36. *Reducción de la Vulnerabilidad y Gestión del Riesgo en los Asentamientos Humanos desde la Perspectiva Comunitaria*.
37. Rowland, Allison 1998. “Decentralized Urban Service Provision: What Can We Learn from Mexico”, CIDE.
38. Sandberg, Audum 1998. “Institutional Foundations for Local Self-Governance of Biodiversity”.
39. Schwartz, Norman and Deruyttere 1996. “Community Consultation, Sustainable Development and the IADB: A Concept Paper”, Washington D.C.
40. Shivakumar, Sujai J. 1998. “Institucional Problem-Solving versus Good Governance As modern Paradigms for Development”.

41. Stefan Voigt and Daniel Kiwit, 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.
42. Stiglitz J., 1998, More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus, , Wider Annual Lectors 2, Helsinki
43. Stiglitz, J, 1998, Distribution, 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
44. Vogelgesang, Frank, “Reformas Institucionales y Desarrollo Rural: Un Balance a Partir de las Experiencias de 6 Países”, preparado para el Taller de “Política pública, institucionalidad y desarrollo rural en América Latina y el Caribe”, 28 al 30 agosto del 2000, México
45. Williamson, O.E, 1985, The Economic Institutions of Capitalism, The Free Press, New York, USA.