

# Las reformas titubeantes. El campo mexicano, 1975-2000

Gustavo Gordillo y Rodrigo Wagner

## Lo bueno y lo malo del juego reformista

¿Por qué 1975-2000? Es un poco difícil establecer un período de 25 años que tenga una lógica enraizada en el propio desarrollo del campo mexicano.<sup>1</sup> Sin embargo, al parecer 1975-2000 tiene esa característica. La última expropiación agraria en México se realizó en 1975, lo cual rompió muchos de los equilibrios y las alianzas establecidas hasta entonces y dio lugar a un proceso irreversible de articulación de nuevos actores sociales en el campo. Por su parte el 2000 es el fin de este ciclo que ya había sido notablemente modificado en el gobierno de De la Madrid. Por tanto, el período 1975-2000 constituye el final de un modelo, que aquí se denomina de corporativismo estatal.

De 1975 a 2000 México emprendió una serie de reformas institucionales y políticas que implicaron cambios significativos en la estructura de incentivos del sector agrícola.

En esas dos décadas y media el país liberalizó su régimen comercial y modificó el artículo 27 constitucional –ambas transformaciones destinadas a impactar fuertemente al sector rural y agrícola–. Las reformas fueron vistas como una condición esencial para mejorar el funcionamiento de los mercados de factores rurales, aumentar los incentivos a la inversión y fomentar la gobernabilidad, así como la aplicación del estado de derecho en el campo (Banco Mundial, 2001). Sin embargo, los resultados no fueron los previstos. La pobreza en el sector rural aumentó durante las últimas dos décadas y el crecimiento del sector se estancó perdiendo participación en la economía. Este crecimiento insuficiente de la agricultura y la falta de logros en la mejora de las condiciones sociales en las áreas rurales resulta de una combinación de factores estructurales que se han sumado a un conjunto de políticas sectoriales que no han tenido correspondencia entre la estrategia de apertura unilateral iniciada en 1985 y continuada después con la negociación que dio origen al TLCAN, y el diseño y aplicación de medidas de fomento para incrementar la competitividad de los productores agropecuarios.

El año de 1975 fue el punto culminante de un proceso que dio inicio diez años antes como crisis de reproducción de la economía campesina, que se expandió como crisis de representación a principios de la década de los setenta y que culminó en una severa crisis política, cuestionando las alianzas del sector privado con el gobierno posrevolucionario tras las expropiaciones de tierra en Sonora y Sinaloa. El año 2000, por su parte, fue en el ámbito rural el cierre de un ciclo de reformas estructurales que involucraron la inserción del sector en el conjunto de la economía, las relaciones de las representaciones rurales

Subdirector  
General y Representante  
Regional de la FAO para  
América Latina y el Caribe. El  
segundo es consultor de la FAO. Los  
puntos de vista de este artículo son de  
exclusiva responsabilidad de los autores  
<Gustavo.Gordillo.De Anda@fao.org>

1. Este texto es una versión modificada de G. Gordillo, *et al.* (2004).

con el Estado y la expresión regional de transformaciones en el comportamiento ciudadano en el medio rural. Entre ambas fechas se emprendió una amplia variedad de políticas públicas desde las más articuladas alrededor de empresas estatales hasta aquellas que suponían un mayor espacio para la acción de los mercados y de la iniciativa privada.

Se podría decir que esos 25 años para el campo mexicano han sido la historia de tres errores y un acierto. Los tres errores básicos:<sup>2</sup>

1. Buscar resolver los problemas estructurales del sector rural –competitividad y reducción de la pobreza y de las desigualdades– desde el propio sector que es una reacción a las políticas previas que consideraban lo rural siempre como accesorio en el desarrollo y en el diseño de políticas públicas. Al intentar un conjunto de soluciones autoreferidas se distorsionaron fuertemente los incentivos que hubieran promovido encadenamientos y vinculaciones productivas. En síntesis descuidó la interacción entre lo intrasectorial, lo intersectorial y lo territorial
2. Confundir el espacio público con el espacio gubernamental, confusión que debilitó a ambos. Ello condujo a una disipación de recursos que se expresa en distintos ámbitos.<sup>3</sup> La dispersión, la descoordinación y la discontinuidad llevaron a un dispendio de recursos. Desde luego de recursos económicos que no llegan a sus verdaderos destinatarios porque se extravían en medio de innumerables instancias administrativas. Pero también hay otras formas de disipación. Es decir, disipación de energía social, de tiempo estratégico y de conocimientos. No sobran los recursos pero sobre todo falta reputación entre los propios agentes productivos respecto a la seriedad y solidez de lo comprometidos a través de determinadas políticas públicas<sup>4</sup>
3. Ausencia de continuidad en la construcción de consensos al no sostener a lo largo del tiempo un esfuerzo sistemático tendiente a fortalecer el apoyo a las reformas iniciadas que incluya como ingrediente importante la capacidad para rectificar políticas, modificar instrumentos y matizar el ritmo de cambio. Los cambios institucionales para que sean duraderos requieren de un amplio proceso de consensos. No es un evento único sino un conjunto de acuerdos y convergencias eslabonados cuya función es construir un ambiente de confianza entre los actores y de certidumbre respecto a la cobertura y la permanencia de las políticas públicas

2. Al revisar esos 25 años del campo mexicano uno de los autores de este artículo advierte que en buena medida era también pasar revista a 25 años de su participación política y profesional. Cuando refiere a los errores, también se trata –señala– de una autocrítica, pues fue parte de muchos de esos procesos.

3. Un estudio reciente de la FAO (2005) sobre el gasto público al medio rural en los últimos 15 años en varios países de América Latina, arroja como principales problemas a enfrentar para hacer más efectivo su impacto: la dispersión y el traslape de programas públicos, la ausencia de coordinación real tanto en el ámbito nacional como local, la ausencia de continuidad en los programas públicos y la carencia de mecanismos sistemáticos de evaluación de los impactos del gasto público. Esto es genéricamente la disipación de recursos públicos.

4. G. Gordillo (2004).

Sin duda, tratar a los pobladores rurales como ciudadanos y proponer la libertad política como sustento de la iniciativa económica en el medio rural.

### Las viejas reglas del juego y sus cambios

En la visión sectorial, el viejo paradigma de la economía rural que prevaleció hasta mediados de los ochenta en México pero también en muchos países latinoamericanos, incluía cinco elementos:

1. Un sesgo antiagrícola de las políticas macroeconómicas y políticas sectoriales compensatorias a través de mercados protegidos selectivamente, de un control de precios, de un suministro asegurado del crédito subsidiado, de conductos estatales para la comercialización y un régimen fiscal laxo
2. El privilegio en las intervenciones del Estado a aquellas directamente vinculadas con los mercados de productos y bienes, tanto agrícolas como pecuarios, así como en las decisiones económicas de los productores. Este último elemento propició el espacio para que amplios segmentos de la economía rural fueran administrados como una extensión del aparato estatal
3. Excesivas regulaciones y obstáculos para la vinculación entre los actores sociales. El propósito era mantener la economía campesina como una parte separada, casi autárquica de la economía, mediante el ejercicio de todo tipo de prohibiciones contra la participación de industriales o inversionistas. Esto provocó el surgimiento de mercados negros y diversas formas de simulación
4. Una inmovilización de activos rurales estratégicos como la tierra, sea a través de regulaciones estatales en el sector reformado o de políticas económicas equivocadas que distorsionaron la función productiva de la tierra convirtiéndola en un instrumento especulativo. Esto entorpeció la inversión, la restructuración económica e incluso alentó casos de tierras ociosas
5. El carácter clientelar de las políticas hacia el sector rural. Ello generó discontinuidad e incertidumbre en dichas políticas con las respectivas consecuencias en términos de inversión y capitalización del agro a largo plazo

En resumen, el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones no sólo era contrario al desarrollo agrícola *in toto* sino que también creó una política compensatoria –costosa e ineficaz en términos productivos– que paradójicamente aumentó la desigualdad y la desconexión en los distintos segmentos de los productores rurales generando barreras institucionales que profundizaron la pobreza rural.

El paradigma agrícola que funcionó dentro de una economía cerrada, instrumentada por el Estado y con precarios vínculos entre los agentes económicos había llegado a su fin a mediados de los ochenta.

Los cambios más fuertes en las políticas del campo vinieron desde fuera. Al respecto el proceso de reformas estructurales en México, y también en varios países de América

Latina, ha pasado por fases de selección<sup>5</sup> y secuencia que requirieron un complejo proceso de convergencias –a menudo efímeras– dependiendo del énfasis puesto entre los dos ejes sustantivos de libertad económica y libertad política.

El diseño inicial ha sido resultado primordial de estas convergencias. Pero también cuentan –y mucho– los propios diseñadores de la reforma expuestos como cualquier otro al uso de “atajos” y a la ceguera de los “políticos”. Casi sin excepción la mayor parte de éstos provenía de las áreas económicas de los gobiernos (los ministerios económicos, las empresas estatales, el banco central o algunos centros de educación superior especializados en asuntos económicos) y asumen con mayor o menor dogmatismo una determinada visión paradigmática de la economía de mercado. Así, el diseño inicial de las reformas en general –aun aquellas estrictamente políticas– adolecían de un cierto sesgo economicista.

Inmediatamente defino lo que se entiende por economicismo: en esencia la explícita o implícita negación de la autonomía de la esfera política.<sup>6</sup> Esto, con la sistemática subestimación de los efectos de la implantación de cada reforma sobre otros actores sociales y sobre todo, en los arreglos institucionales ya existentes, tanto formales como informales.<sup>7</sup>

## Jugadores sin árbitros

### La ciudad crece más que el campo

Prácticamente todo el crecimiento poblacional de México en el último cuarto del siglo XX fue a parar a las zonas urbanas (véase la gráfica 1). Esta realidad, continúa la tendencia observada durante todo el siglo (Warman, 2001).

Prácticamente más de la mitad de los nacidos en el campo no permanecieron en él. Pero hay un matiz que considerar, porque también existen algunos casos en que la “ciudad” llegó

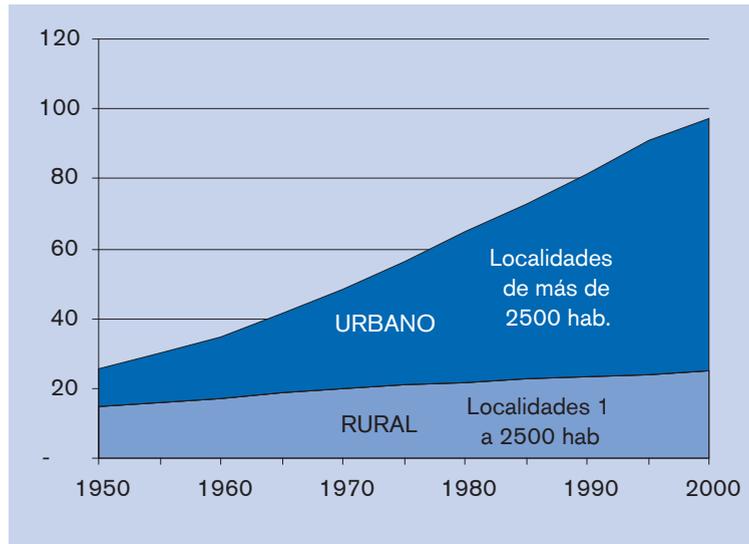
5. Eggertsson subraya la relevancia de los mecanismos de selección de políticas públicas. Algunos reformistas pueden encontrar más eficiente –para alcanzar sus metas– establecer mecanismos de selección que impliquen aspectos competitivos de la economía de mercado en vez de implantar las reformas directamente. Sin embargo, un contra-argumento sería que el proceso mismo de negociación política puede desmontar o bloquear hasta los mecanismos de selección más eficientes dañando los intentos reformistas. Aun así, el modelo de mercado para reforzar el federalismo de Weingast (1995) sugiere que recursos públicos asignados de manera ineficiente saldrían del sector público precisamente por su ineficiencia. Barry R. Weingast (1995) citado por T. Eggerston (1998).

6. No es la menor de las paradojas de los procesos de reforma el que uno de los elementos más débiles en las interpretaciones del marxismo, la supuesta correspondencia en las clases sociales entre su lugar en la estructura productiva y su expresión política, sea refuncionalizada en el contexto de una reforma “neoliberal”. En relación a esta paradoja, vale la pena recordar la advertencia que Carlos Pereyra lanzaba a los marxistas ortodoxos: “la clase no es un sujeto ya dado del cual emana la organización política, sino un agente cuya constitución supone la mediación del partido... afirmación que sustenta en un principio general sobre la no correspondencia directa entre los agentes (fuerzas) que participan en las relaciones políticas... (y) los agentes (fuerzas) que intervienen en las relaciones de clase (producción). Carlos Pereyra (1983).

7. El grado de esta deslegitimidad varía de país a país: desde aquellos en que han llevado a un verdadero quiebre institucional, hasta aquellos que no ha significado un bloqueo al proceso de reconstrucción institucional. En todos los casos, los fenómenos de deslegitimidad han conducido a severos cuestionamientos de la institucionalidad, desde la perspectiva de muy variados actores sociales.

**Gráfica 1**  
**Población según**  
**tamaño de localidad**

Fuente: adaptado de los datos del INEGI y censos 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 1995 y 2000.



adonde antes había un conglomerado rural. ¿Cómo es eso? No es que las ciudades se movieron, sino que con el tiempo la localidad incrementó su población y en algún momento pasó la barrera discreta de los 2500 habitantes que es la utilizada para definir “lo rural” por el INEGI. En cuanto al aislamiento, 42.9% de la población rural vive en localidades con menos de 500 habitantes, lo cual dificulta la dotación de servicios básicos (INEGI, 2002).<sup>8</sup>

### El producto, el trabajo y el ingreso

El crecimiento del sector agropecuario durante los ochenta fue muy lento (1.9% promedio) y representó el 5.7% del PIB total. En los noventa se acentuó el estancamiento del PIB agrícola: entre 1990 y 1995 el sector creció anualmente sólo 1.1% y de 1995 a 2000 sólo 0.5%, llegando a ser menos de una vigésima parte del producto total (4.7%). Consecuentemente, una de las características más marcadas en este período es la caída de la relevancia de la ocupación agrícola respecto de la ocupación rural.

| Cuadro 1   |      | Hombres | Mujeres |
|--|------|---------|---------|
| Porcentaje de los ocupados rurales mexicanos que trabaja en actividades no agrícolas | 1990 | 34.7    | 69.1    |
|  | 1994 | 42.0    | 64.7    |
|  | 1997 | 44.9    | 67.4    |

Fuente: CEPAL

Por ejemplo en el sector ejidal las actividades no agrícolas generan en promedio 55% del ingreso, el que varía entre 38% en las granjas más grandes a 77% en las más pequeñas

8. Crecientemente se cuestiona la relevancia de un criterio tan reduccionista para definir la frontera entre lo rural y lo urbano. Particularmente revisar en la literatura reciente el documento *flagship* del Banco Mundial, *Beyond the City: The Rural Contribution to Development in Latin America and the Caribbean*, 2004.

(Gordillo, De Janvry y Sadoulet, 2000, DeJanvry y Sadoulet,2001).<sup>9</sup> El ingreso no agrícola está dominado por el empleo no agrícola, pero también tiene otras fuentes, como las transferencias públicas (Procampo).

En cuanto a la distribución, como muestra la gráfica 2, los pobres rurales están ligeramente peor que antes y los beneficios se los ha llevado 10% de mayores ingresos (44% de la renta); esto es patente en términos absolutos y es aún más marcado en términos relativos. Sin embargo es preciso interpretar estas estadísticas con un poco de suspicacia, pues se sabe que hay movimientos de personas y que los individuos con más habilidades y conocimientos, que son por lo mismo los más adaptables, se autoseleccionan y se van del campo. Sin embargo, a pesar del efecto “migración de cerebros”, las diferencias marcan una realidad donde las oportunidades sólo son para algunos.

Durante los últimos años, la desigualdad en las áreas rurales ha aumentado. El coeficiente de Gini para la desigualdad en el ingreso de las zonas rurales pasó de 0.448, en 1994, a 0.452, en 1996, y a 0.480 en 1998 (Lanjouw, 2002).

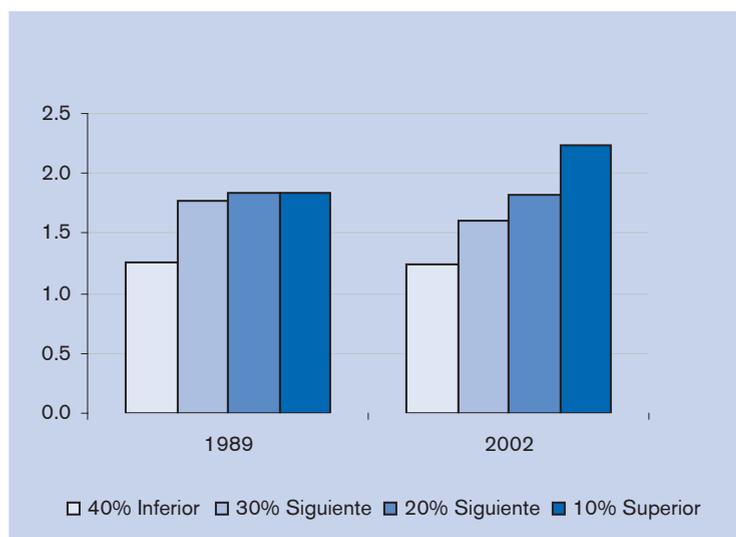
### La pobreza no cede

A pesar del bajo porcentaje de población campesina, en las zonas rurales se concentra casi 60% del total de pobres del país. De los hogares que viven en el campo, 49% están en situación de pobreza y 24% en situación de indigencia (CEPAL, 2001). Este porcentaje es 10% mayor que el que existía a principios de los ochenta, lo que contrasta con la tendencia a la baja de ambas variables en anteriores (Hernandez Laos, 1994). Incluso cuando el resto de la economía parecía prometedora, como en 1988-1989, la población más pobre sufría del deterioro de su nivel de vida (Lustig, 1992). Los sectores campesinos y trabajadores rurales fueron los que más sufrieron durante ese período (McKinley y Alarcón, 1995).

La falta de acceso a los servicios de salud, a la mejora del capital humano, de oportunidades de empleo, sumado a la crisis económica de 1995, han tenido costos muy elevados para los pobres del agro mexicano (Banco Mundial, 2001).

**Gráfica 2**  
**Nivel de ingreso en zonas rurales de México, según grupo de ingreso en 1989 y 2002 (en múltiplos de línea de pobreza)**

Fuente: adaptado de los datos de la CEPAL 2002



9. G. Escobar, T. Reardon y J. Berdegúe, 2002.

El mejor transporte y las comunicaciones han bajado los costos de transacción para salir del lugar actual y ayudan a formar expectativas más informadas (aunque no por ello menos sesgadas) de las posibilidades de progreso existentes fuera del campo. Esto ha afectado positivamente a las migraciones, ya sea migración rural-rural, rural-urbana y rural-internacional (a Estados Unidos).

La migración a Estados Unidos no sólo ha impactado a las remesas o a la fuerza de trabajo en ese país, sino que también ha tenido un efecto importante en la fertilidad del país del norte (Jonsson y Rendall, 2004).

| <b>Cuadro 2</b>   |             |      |
|---|-------------|------|
| <b>Estimaciones de Emigración de México a Estados Unidos</b><br>(millones de personas/década) | 1960 a 1970 | 0.27 |
|   | 1970 a 1980 | 1.38 |
|   | 1980 a 1990 | 2.40 |
|   | 1990 a 2000 | 3.00 |

Fuente: Conapo, 2004.

Las migraciones se explican por una serie de factores que hacen que el bienestar esperado en otro lugar sea mayor que el actual. Uno de los factores que más se ha explorado en el campo mexicano son las redes, las cuales afectan la migración con una causalidad acumulativa (Fussell y Massey, 2004), factor que no es tan importante en el medio urbano. Esta causalidad acumulativa significa que a medida que más personas emigran de un poblado, es más probable que continúen emigrando a cierto destino por efecto de la red de contactos que generan. El impacto de las redes debe estudiarse disgregando el grado de parentesco. A mayor parentesco mayor es la fuerza de la red y su efecto en la probabilidad de migrar (Davis *et al.*, 2002).

Según el Banco de México, las remesas son la segunda forma más importante en entrada de divisas. De 1991 y 2000 se triplicaron y ascendieron a 6200 millones de dólares.<sup>10</sup> Una estimación de EMIF<sup>11</sup> menciona que 42% de los emigrantes internacionales venían de zonas rurales (es más del doble de probable que emigre fuera del país alguien del campo). Por ejemplo en 1996, 10% de todas las viviendas rurales informaron que recibían remesas mientras que menos de 4% de las viviendas urbanas reportaron lo mismo.

### Feminización

Las mujeres se van quedando más solas que antes en el campo (véanse las gráficas 3 y 4). Parte importante del efecto se debe a la migración internacional: en los hogares sin remesas provenientes del extranjero, el número medio de hombres por cada cien mujeres está prácticamente equilibrado (94%). En cambio, en los hogares perceptores de remesas hay casi tres hombres por cada cuatro mujeres.

10. Medidos en dólares de 1991.

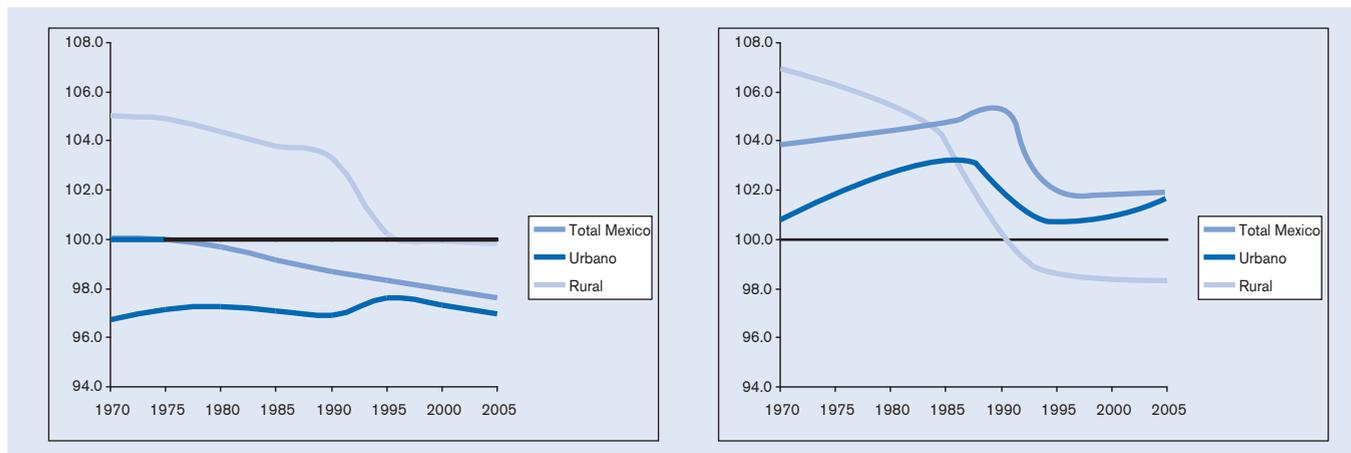
11. Encuesta de Migración en la Frontera Norte.

### Gráfica 3

#### Índice de masculinidad

a) según distribución de la población

b) según grupos de edad



**Nota:** Índice de masculinidad (Nº hombres/ Nº mujeres). a) Según distribución de la población (urbano-rural). b) Índice de masculinidad rural según grupos de edades.

**Fuente:** elaborado por el autor en base a datos de CELADE, 1999.

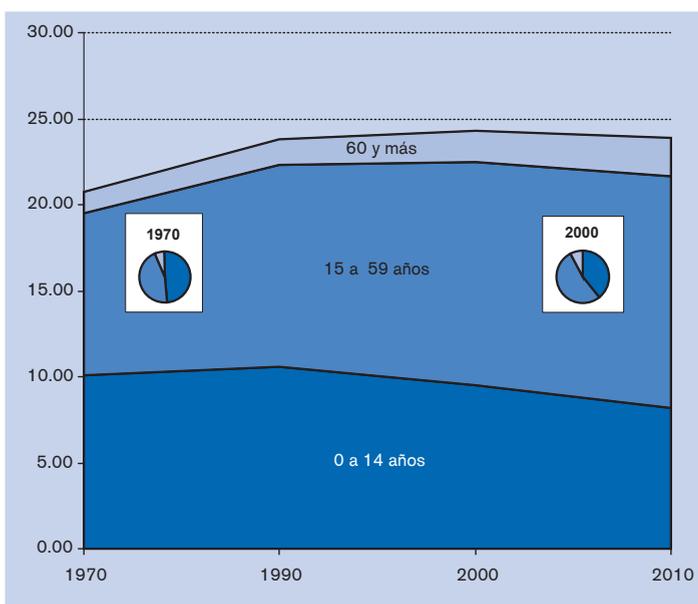
### Envejecimiento

La población rural mexicana es hoy más vieja en promedio que en los setenta. Sin embargo, no hay que engañarse, pues según se observa en la gráfica 4, no es que el grupo de adultos mayores se haya incrementado tanto, sino que los niños y jóvenes han caído. Esto indica que, en principio, la población activa es hoy más importante en el campo, pero que el fenómeno del envejecimiento poblacional continuará. Más que el estado actual la complejidad y los retos se observan hacia futuro.

### Gráfica 4

#### Población rural por grupos de edad (millones)

**Fuente:** adaptado de los datos de CELADE, 2003; 2010 es una proyección.



En los sesenta la gente del campo mexicano tenía muy poco acceso a la educación. De hecho los habitantes rurales que en 2002 tenían entre 25 y 59 años sólo tenían en promedio seis años de escolaridad. Esto se ha ido revirtiendo y la cohorte de 15 a 24 años de edad (también en 2002) ya tenía casi ocho años (CEPAL, 2002).

La focalización ha favorecido el aumento de la cobertura escolar (Tovar, 2004). Sin embargo, cabe mencionar que a pesar de los esfuerzos, los grupos indígenas siguen siendo de los más marginados, ya sea por sus menores niveles de escolaridad como por las barreras de lenguaje (Parker *et al.*, 2003).

Se deben realizar esfuerzos en la mejora de la calidad, ya que el perfil de retornos a la educación es creciente: los estudios universitarios son los más rentables en el ingreso individual de las personas (Yúnez-Naude y Taylor, 2001). No sólo debe haber buenas escuelas, sino que debe buscarse de manera deliberada reducir el ausentismo y la deserción. Por ello, recientemente se han hecho enormes esfuerzos para afectar los incentivos de los pobres a invertir en capital humano: por ejemplo el programa Progresá, con su apoyo a la escolaridad a través de un subsidio a las madres de sectores rurales marginados (Schultz, 2004).<sup>12</sup>

Por otro lado, muchos de los individuos que reciben educación se “autoexportan” fuera del campo. Cabe preguntarse si la educación pública que se entrega es lo suficientemente adaptable a las oportunidades en el sector rural o si sólo sirve como trampolín para preparar la migración.

## Árbitros sin jugadores

Entre 1982 y 2000 se iniciaron en México muchas acciones para reformar las funciones del gobierno que incluían la disminución y el cambio de la naturaleza de la intervención estatal, el recorte y reorientación de los subsidios, la liberalización del comercio exterior, el desmantelamiento o la transformación de las instituciones de desarrollo y la creación de nuevos organismos gubernamentales necesarios para la implantación de las reformas jurídicas.

Con las reformas estructurales, el Estado se retiró y el sector tuvo que adaptarse a tasas de interés reales positivas, a la alineación de los precios internos con los internacionales, y a la búsqueda de nuevas formas de financiamiento para las actividades de investigación e innovación tecnológica. Además, tuvo que adaptarse a las nuevas condiciones del mercado de insumos y de comercialización.

Con la liberalización económica de la agricultura se esperaba que: *a)* la reducción de los niveles de protección estaría acompañada de una devaluación real, con lo cual aquellas actividades productoras de bienes exportables o importables, entre los cuales se encontraban en ambos casos las agrícolas, se verían favorecidas en términos netos; *b)* el mayor protagonismo del sector privado y del mercado en el sector mejoraría las ineficiencias que las intervenciones gubernamentales habían producido en ciertas áreas,

12. A. de Janvry y E. Sadoulet, junio de 2004.

logrando un beneficio mayor para el sector agrícola, y c) se corregiría la fuerte distorsión de los precios agrícolas y reduciría el déficit fiscal que esta política ocasionaba, con la consecuente presión inflacionaria.

Sin embargo, la predicción sobre el comportamiento del tipo de cambio real no se cumplió, debido a que la apertura comercial coincidió en el conjunto de América Latina con un incremento de los flujos de capital y con un manejo del tipo de cambio fuerte como instrumento de estabilización de la inflación. Los efectos combinados de estos fenómenos generaron, en los años noventa, una tendencia a la revaluación real relativamente generalizada en la región.<sup>13</sup>

Por otra parte, la eliminación de los precios de garantía no logró eliminar todas las distorsiones de los precios agrícolas internos respecto a los internacionales. Persistieron la falta de información de mercados, la insuficiente e ineficiente infraestructura de almacenamiento y transporte, los subsidios agrícolas existentes en los países desarrollados y los altos costos financieros. Más grave aún, se regresó a esquemas encubiertos de precios de garantía bajo la forma de estímulos a la comercialización.<sup>14</sup>

Asimismo, se intentó otorgar un mayor protagonismo al mercado en el sector agropecuario a través de: la eliminación de las líneas especiales de crédito para el sector agrícola; la eliminación de la presencia pública en la comercialización; la reducción o eliminación de la asistencia técnica estatal gratuita y su sustitución por ciertos apoyos técnicos privados pero subsidiados y también se confinó la investigación a los institutos y universidades. Además, hubo una mayor descentralización de las políticas de apoyo, orientadas a responder a proyectos locales de infraestructura y a prestar servicios a pequeños productores, con participación activa de las ONG y organizaciones de productores.

#### Esos cambios acarrearón “cortocircuitos institucionales”, como:

1. Un desequilibrio entre la intención y la capacidad de las instituciones rurales para renovarse, a la vez que mantienen su legitimidad
2. La ausencia de sincronización entre el desarrollo estructural e institucional del sector rural y los cambios en el resto de la economía y la sociedad
3. Una generación de microclimas de desconfianza y sobre todo de incertidumbre sobre las reglas del juego que a su vez afectó el horizonte en el cual los agentes productivos fijan su estrategia productiva y de inversión

El término “vacíos institucionales” explica el hecho muy evidente en el espacio sectorial agropecuario, donde el retiro del gobierno en determinados nichos como el extensionismo agrícola, la comercialización de productos agropecuarios o el crédito formal— no ha sido compensado con la presencia de otros actores sociales.

13. J. A. Ocampo, “Agricultura y desarrollo rural en América Latina”, y P. Trejo, “El modelo agrícola de América Latina en las últimas décadas (síntesis)” en *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe* CEPAL, 2001.

14. G. Gordillo, J. Ortega, y R. Wagner, 2004.

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 ocurrió en el caso del crédito rural gubernamental. Finalmente se puede suponer –como se supuso equivocadamente– que el retiro de las intervenciones públicas sería compensado por el propio mercado en todos los casos y para todos los segmentos productivos del medio rural.

En ausencia de una política deliberada para facilitar nuevos arreglos institucionales, los nichos tienden a llenarse de manera desordenada y con un ajuste costoso, sobre todo cuando se analizan esos procesos en una dimensión de más largo plazo.<sup>15</sup> En el trasfondo el tema que emerge es el de las fallas de mercado y de la acción pública que no pueden ser resueltas de manera espontánea.

La transformación de las instituciones ha sido el resultado más 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.

El elemento fundamental del proceso de reforma está dado por visiones inicialmente antagónicas en cuanto a cómo buscar la implantación de las reformas. En las primeras etapas de las reformas se argumentaba que en la medida que éstas atentaban contra muchos intereses creados alrededor de las rentas institucionales, se requería aislar social y políticamente no sólo 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 trucas o inconclusas.

Aunque así fue aplicada en sus primeras fases, las respuestas reactivas en algunos países latinoamericanos incluyendo México, fueron 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 fenómeno de la mayor importancia: la emergencia de convergencias –no necesariamente 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 tal suerte que frenara algunos síntomas de fragmentación social, ya para entonces evidente en muchas sociedades latinoamericanas.<sup>16</sup>

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

16. Ello no se refiere a las coaliciones electorales triunfantes en la primera elección de Cardoso en Brasil o de Sánchez de Lozada en Bolivia, o a la concertación democrática en Chile. Más bien se trata de las convergencias cuyos resultados en términos de reglas o acuerdos se sitúan más en el ámbito operativo.

Por ejemplo, la reforma del artículo 27 constitucional (que permitió desarrollar un mercado para las tierras) es producto de una convergencia entre quienes pregonaban como aspecto central las reformas económicas tendientes a profundizar la economía de mercado y quienes pregonaban una ampliación de las libertades cívicas y una transición a la plena democracia.

Así, se logró una convergencia –a menudo inestable– en favor de las reformas económicas y políticas. Las nuevas normas relacionadas con la amplitud y garantías de los derechos de propiedad constituyeron un polo de atracción al debilitar uno de los comandos centrales que utilizan las corporaciones para reforzar su control político.

Fue, sin embargo, un marco institucional inacabado –y frecuentemente bloqueado–, particularmente en lo que se refiere a la invocación y al cumplimiento de las reglas. Justo esta debilidad institucional es la que lleva al creciente desencuentro entre la norma escrita, mayormente si se trata del ámbito constitucional, y las prácticas sociales.

## Enfrentando el segundo tiempo del partido: cinco ámbitos de acción pública

Extraer lecciones del pasado, sobre todo del pasado reciente, es importante para guiar las acciones futuras. Los tiempos del campo en estos 25 años apuntan hacia algunos temas cruciales. Se presenta esta interpretación bajo la forma de cinco ámbitos de acción pública en el medio rural.

### La disipación de recursos

La respuesta eficaz a la disipación de recursos públicos no es la centralización burocrática. El verdadero antidoto es una agenda compartida y transversal desde el gobierno federal, dotada de inserción operativa en las esferas estatales, municipales y comunitarias, y legitimada sistemáticamente a través de la fiscalización y la participación ciudadana. Una política consistente para el ámbito rural debe ser producto de acuerdos básicos de una sociedad, que por lo mismo trasciende los ciclos electorales. Su más importante patrimonio es la certeza y la continuidad.

El piso político de estos acuerdos estaría constituido por tres tipos de componentes: un enfoque territorial que permita cristalizar coaliciones locales y regionales; una adecuada combinación de reformas económicas y sociales que asegure mayor equidad en los impactos de las reformas sobre la gente, y un proceso de ensanchamiento de la soberanía popular a través de la consolidación democrática.

### Lo rural, lo agrícola, lo territorial: en busca de desarrollos regionales

La nueva situación ante la cual se enfrentan las sociedades rurales, así como las políticas sectoriales, requiere de una redefinición del concepto de lo rural.<sup>17</sup>

17. Véase en [www.worldbank.org/abclac](http://www.worldbank.org/abclac) los distintos documentos de contexto, así como la versión preliminar del documento del Banco Mundial, *Beyond the City: The Rural Contribution to Development in Latin America and the Caribbean*, 2004.

Los distintos papeles que juega la agricultura en las economías de los países en desarrollo exigen una adecuada ponderación de los efectos de políticas que buscan objetivos unidimensionales, sin considerar sus consecuencias sobre otros aspectos del funcionamiento de las sociedades rurales.

Como punto de partida es necesario adoptar un marco conceptual que no se limite al conjunto de instituciones estatales con su base legal, sino que también incluya un conjunto de contratos, acuerdos y convenciones que rigen muy frecuentemente la convivencia social en el medio rural, e inclusive normas de conducta éticas y morales que son parte del contexto estructural de la interacción social.

Más que un enfoque de desarrollo rural en un sentido restringido, se trata de una orientación regional que busca vincular lo urbano y lo rural. En efecto, se reconoce que gran parte de las oportunidades de actividad económica dependen del vínculo con los centros urbanos. Por esa razón debiera fortalecerse el sistema de ciudades intermedias con actividades de muy diverso carácter dentro de la vinculación del centro urbano con su *hinterland* rural, superando la idea de oposición entre rural y urbano (Schejtman y Berdegue, 2002).<sup>18</sup>

No obstante, para una estrategia de desarrollo regional basada en actividades múltiples es necesario en general el concurso de la política agrícola. En muchas regiones de México el desarrollo rural podría tener en la agricultura el punto de partida para una cierta capacidad de ahorro e inversión y para el desarrollo de actividades en los sectores industriales y de servicios directa o indirectamente ligados a ella.<sup>19</sup>

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

Para el *stock* de capital humano es clave el acceso a la educación, salud, seguridad alimentaria y dotación de servicios básicos. Junto a ello debe fortalecerse el capital social: normas de confianza y redes interpersonales, que permiten desplegar la sinergia en las acciones de los diversos agentes, disminuyen la incertidumbre y aumentan la eficiencia.

Este estilo de desarrollo regional debe agilizar la modernización productiva, estimular la integración vertical y generar vinculaciones territoriales urbano-rurales en favor de la creación y diversificación de empleos productivos.

Cuando se identifica el espacio regional sólo con el espacio rural y éste sólo con el espacio agropecuario se reducen las potencialidades de las políticas de alivio de la pobreza rural, debido a que no se consideran los factores que dinamizan la propia agricultura y que pueden derivarse del fortalecimiento de los vínculos con los núcleos urbanos inmediatos. Es decir, enfatizar las articulaciones entre el núcleo urbano y su *hinterland* agrícola, analizando cómo se entrelazan los distintos mercados y como los determinantes externos inciden sobre su funcionamiento.

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

19. Al respecto véase el trabajo del Banco Mundial (2004) donde se estima el efecto multiplicador y arrastre del crecimiento de la agricultura sobre la industria y los servicios.

## Bibliografía

- Banco Mundial, México: *Política Agraria-Una década después de la reforma del Ejido*, Washington, D. C., 2001.
- Banco Mundial, *Beyond the City: The Rural Contribution to Development in Latin America and the Caribbean*, 2004.
- Bresser Pereira, L. C. y N. Cunill Grau (editores), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós-CLAD, Argentina, 1998.
- (Congreso Agrario Permanente) *CAP Foro de ratificación de propuestas de las organizaciones campesinas para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.
- Carriles, J., F. Reyes, A. Vargas, y G. Vera, "Las Remesas Familiares Provenientes del Exterior Marco Conceptual y Metodología de Medición", Banco de México, Documento de trabajo 67, 1991.
- Celade, "América Latina: proyecciones de población urbano-rural 1970-2025, *Boletín Demográfico*, núm. 63, CEPAL, 1999.
- Celade, "América Latina y El Caribe: el envejecimiento de la población, *Boletín demográfico*, año XXXVI (72), CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población, 2003.
- CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, 2003.
- CONAPO, Sitio web del Consejo Nacional de Población de México. <http://www.conapo.gob.mx/>, 2004.
- Cornelius, W., "The politics and economics of reforming the ejido sector in Mexico: An overview and research agenda", *LASA Forum*, 23 (3), 1992. pp. 3-10.
- Cord, L., "Government programs" en Mexico *ejido reform avenues of adjustment-five years later*. (Decision draft), Banco Mundial, Washington, 2002.
- Davis, B., "The experience of cash transfer interventions in rural Mexico: Evidence from the Progresá and Procampo programs", en seminario internacional *Food Security Policies and Rural Poverty*, 2-3 de abril de 2002, Campinas, Brazil, Universidad Estatal de Campinas, 2002.

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

En resumen, necesitamos articular territorialmente los diversos programas e instrumentos dirigidos al desarrollo rural y regional.<sup>20</sup> Esto como la vía idónea para inducir sinergias locales que eviten la disipación de recursos humanos, de recursos económicos y de energía social.

## La reconstrucción de las instituciones

Se entiende por reconstrucción de las instituciones un proceso deliberado emprendido gracias a la convergencia de actores sociales y gubernamentales como respuesta a una situación límite producto de una combinación de fragmentación social y debilidad institucional. En estas circunstancias se requiere del establecimiento de un conjunto de compromisos mutuos de derechos y obligaciones. Al resultado de esos compromisos se denomina pacto de garantías, que es una construcción institucional característica y específica a esas situaciones límite y que abarca los tres ámbitos institucionales clásicos: el operativo, el de la gobernanza y el constitucional.

El pacto de garantías tiene un propósito único: construir un piso básico a partir del cual negociar y resolver diferencias y discrepancias inevitables en sociedades pluralistas. No se trata de mitificar el papel que desempeña la construcción de consensos pero sí de señalar su papel insustituible para modular el ritmo de cambio.

Asimismo, una lección también decisiva derivada de la implantación de reformas en el sector rural es que el débil desarrollo de determinados mercados o la existencia de mercados incompletos clama por intervenciones públicas pero no necesariamente por instituciones gubernamentales. En este sentido el término de organismos públicos no gubernamentales<sup>21</sup> (OPNG) en-

20. G. Gordillo y R. Wagner, 2004; A. De Janvry, y E. Sadoulet, 2004. Véanse los trabajos del seminario organizado por la FAO en Chile en agosto de 2004 <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/desregional.htm>

21. L. C. 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..." L. C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau, editores, 1998, p. 26

- Davis, B., G. Stecklov y P. Winters, "Domestic and international migration from rural Mexico: Disaggregating the effects of network structure and composition", *Population Studies* 56 (3), 2002, pp. 29–309.
- Deininger, K., I. Lavadenz, F. Bresciani, y M. Díaz, México's "second agrarian reform": implementation and impact, Banco Mundial y Secretaría de la Reforma Agraria de México, Washington, 2002.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet, "Income Strategies Among Rural Households in Mexico: The Role of Off-farm Activities", *World Development*, 29 (3), 2001, pp. 467-480.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet, *Conditional Cash Transfer Programs: Are they really magic bullets?* University of California at Berkeley, junio de 2004.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet, *Making Conditional Cash Transfer Programs more Efficient*, University of California at Berkeley, junio de 2004.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet, "Toward a Territorial Approach to Rural Development: International Experiences and Implications for Mexico's Microregions Strategy", <http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal/Bibvirtual/PSF/Doc/SDR/Janvry.pdf>, 2004.
- Eggerston, T., "State reforms and the theory of institutional policy", *Working papers*, Max Planck Institute for Research in Economic, noviembre de 1998.
- Escobar, G., T. Reardon y J. Berdegúe, "Best Practices and Strategies for Promoting Nonfarm Employment Creation in Rural Development in Latin America," RIMISP, 2002.
- FAO, *Desarrollo Regional: Marco Conceptual y Lineamientos Estratégicos para las Acciones de la FAO en América Latina y el Caribe*, <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/semdesre.htm>, 2004.
- FAO, *Gasto público para el desarrollo rural en México: 1994-2000*, FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago, 2001.
- Fox, J. 1996, "How does civil society thicken? the political construction of social capital in rural Mexico", *World Development*, 24 ( 6), 1996, pp. 1089-1103.
- Fussell, E. y D. S Massey, "The Limits to Cumulative Causation: International Migration From Mexican Urban Areas", *Demography* 41(1), 2004.

traña organismos desvinculados en relación con un determinado régimen político.<sup>22</sup> Ejemplos de estos organismos son las comisiones de derechos humanos o los organismos encargados de organizar las elecciones como el IFE o los bancos centrales autónomos, en la medida que se sujeten a mecanismos de fiscalización social y rendición de cuentas.

## Gobiernos policéntricos<sup>23</sup>

Como se ha observado cuando los organismos estatales se retiraron de ciertas actividades relacionadas al proceso de desarrollo rural (por ejemplo, provisión de insumos, crédito, comercialización), las diversas formas de producción campesina que habían sido reprimidas pero no extinguidas durante la intervención estatal, resurgieron inmediatamente. Esto indica que los sistemas de gestión dirigista en las áreas rurales tienden a subordinar las formas de producción campesina pero no las eliminan. Esto también significa que al retirarse el estado de ciertas funciones productivas da lugar al desarrollo de nuevas formas de mercado y a una adaptación aún mayor de las prácticas campesinas y acuerdos tradicionales pre-existentes aunque adaptados a nuevas circunstancias. Los acuerdos tradicionales contienen mayor flexibilidad institucional de lo que comúnmente se acepta (Gordillo, 1997). Pero también añaden argumentos para sostener que la gestión local debe corresponder a la capacidad de grupos de individuos para solucionar sus propios problemas, es decir, la decisión de la propia comunidad para trabajar sobre los problemas comunes que 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.

En esta "Economía Local Pública"<sup>24</sup> se relacionan tres tipos de actores: el colectivo de ciudadanos que requieren "bienes o servicios públicos", las organizaciones productoras y los intermediarios (agencia gubernamental, "emprendedor público", etcétera). Los intermediarios no son siempre necesarios e, incluso, una misma organización puede cumplir las tres funciones a la vez.

Pero el modelo del "mercado o economía pública" no funciona bajo las mismas premisas que los mercados privados.<sup>25</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 "co-

22. A diferencia del concepto similar utilizado por Bresser –ver pie de página anterior– no se confunde Estado con gobierno; por el contrario se propone enfáticamente que esos organismos no son parte del gobierno pero sí del Estado (1999). Véase también Gordillo *et al.*, 2004.

23. Para la definición y mayor elaboración teórica de este concepto véanse E. Ostrom, R. Gardner y J. Walker, 1994; M. D. McGinnis (ed), 1999; R. J. Oakerson, 1999, y V. Ostrom, Ch. Thiebout y R. Warren, 1961.

24. R. Oakerson, 1999.

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

Gordillo, G., *Más allá de Zapata*, Editorial Cal y Arena, México, 1993.

Gordillo, G., A. De Janvry y Sadoulet, E., 1999, *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994*, México, Fideicomiso Historia de las Américas. Fondo de Cultura Económica, 1999.

Gordillo, G., R. Wagner y P. Lewin, "Una Transición Permanentemente Trunca: Estado y sociedad rural en México (1975-2000)" en *25 años de Desarrollo Social y Económico en México*, Banamex-CitiBank, 2004.

Gordillo, G., Ortega, J. y R. Wagner, "Enough is not enough: Improving quality in rural spending", 10th World Bank ABCD, Latin America and Caribbean Meeting, San José, Costa Rica, 2004.

Gordillo, G. y R. Wagner, "Catalysts for regional development: putting territorial coordination in practice", 8th International New Institutional Economics Meeting, ISNIE04, Tucson, USA, 2004.

Hernández Laos, Enrique, "Alternativas de Largo Plazo para Erradicar la Pobreza en México" en Diana Alarcón (Ed.), *Frontera Norte*, número especial sobre pobreza, El Colegio de la Frontera Norte, 1994.

INEGI, *Censo General de Población y Vivienda*, 2000.

Jonsson, S. H. y M. S. Rendall, *The Fertility Contribution of Mexican Immigration*, 2004.

Lanjouw, P., "Poverty and the non-farm economy in Mexico's ejidos: 1994-1997" en *Mexico ejido reform avenues of adjustment-five years later* (Decision draft), Banco Mundial, Washington, 2002.

Lustig, Nora, *Mexico: The Remaking of an Economy*. The Brookings Institution, Washington, 1992.

McGinnis, M. D. (ed.), *Polycentricity and local public economies: Readings from the workshop in Political Theory and Policy Analysis*, University of Michigan Press, 1999.

Nuijten, Monique, "Peasant 'Participation', Rural Property and the State in Western Mexico", *Journal of Peasant Studies*, 31(2), 2003, pp. 18-209.

producción"<sup>26</sup> de los ciudadanos es, en definitiva, uno de los elementos más potentes ya que en la práctica se estimula el protagonismo real de las personas en la gestión pública.

La descentralización y la importancia de los 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 muchos países de la región los gobiernos aún mantienen un fuerte control central sobre la mayor parte de los aspectos locales. Por otra parte también es necesario reconocer los graves problemas de fragmentación institucional que han generado procesos descentralizadores defectuosos.

La distinción de la "provisión" y "producción" de bienes y servicios públicos resulta un hito crítico en el desarrollo de la institucionalidad local. Oaker-son describe en detalle esta distinción 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 funciones en la entrega de bienes y servicios públicos.

El papel fundamental de la gobernabilidad local se ejerce a través de 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" es la entrega de estos bienes y servicios públicos. Ambos conceptos se concretan en "unidades", aunque las habilidades requeridas y las organizaciones son muy disímiles. Naturalmente, los universos de unidades de "provisión" y "producción"<sup>27</sup> requieren importantes esfuerzos de vinculación y coordinación, y las soluciones siempre deben basarse en diagnósticos integrales. En todo este proceso, el ciudadano se convierte en el elemento central y su compromiso y participación resultan clave para el éxito de éste.

La pregunta decisiva que subyace en la discusión sobre gobiernos policéntricos es qué futuro le aguarda al medio rural. Más importante aún, qué futuro se puede construir como resultado de acciones públicas y privadas deliberadas, es decir con unidad de propósitos.

El despliegue de un estilo de desarrollo regional requiere de un consenso nacional que apoye un proceso de inversión –pública y privada– para el desarrollo. La importancia de conducir el proceso de transformación rural en forma congruente con los intereses de largo plazo del país difícilmente podría ser exagerada. No es en absoluto indiferente si 5 ó 7 por ciento de la población activa que podría desplazarse desde la agricultura en los próximos años lo hace hacia actividades informales en las grandes urbes, agudizando la polari-

<sup>26</sup>. 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, etcétera. Quizás ha sido Elinor Ostrom (1996) quien más ha esclarecido este concepto a partir de su vasto trabajo analítico sustentado en una enorme base de estudios de caso en varios países del mundo.

<sup>27</sup>. Un ejemplo actual de "productores" diferenciados del gobierno local es la importancia relativa que han adquirido organizaciones sin fines de lucro en la lucha contra la pobreza.

- Ocampo, J. A., "Agricultura y desarrollo rural en América Latina", en *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2001.
- Ostrom, V., Ch. Thiebout, y R. Warren, "The Organization Of Government In Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", *American Political Science Review* 55(4), diciembre de 1961, pp. 831-842
- Ostrom, E., R. Gardner y J. Walker, *Rules, Games, and Common Pool Resources*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.
- Ostrom, E., "Crossing the great divide: coproduction, synergy and development", *World Development* 24 (6), 1996, pp. 1073-1088
- Parker, S. W. L. Rubalcava, y G. Teruel, "Language barriers and schooling inequality in rural Mexico" en JR. Behrman, JR., Gaviria, A. y M. Szekely (Eds), *Who's in and who's out: Social exclusion in Latin America*, IADB - John Hopkins University Press. Baltimore, 2003, p. 189.
- Oakerson, R. J., *Governing Local Public Economies (Creating the Civil Metropolis)*, Oakland, CA: ICS Press, 1999.
- Pereyra, C., "La idea del partido en Marx", *Cuadernos Políticos*, 36 México, abril-junio de 1983.
- Rello, F. y Y. Trápaga, *Libre mercado y agricultura: efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México*, CEPAL, 2001.
- Rubio, B., "La política agropecuaria de Vicente Fox en los planes de gobierno" en *Memoria del II Coloquio Internacional: El desarrollo rural en México en el siglo XXI*, Ciudad de México, 2002.
- Ruiz, A., "Un nuevo modelo de desarrollo rural" en *Memoria del II Coloquio Internacional: El desarrollo rural en México en el siglo XX*, Ciudad de México, 2002.
- Sagarpa, Seminario Internacional "Esquemas de Acceso a la Tierra para los Jóvenes Rurales", 10 y 11 de diciembre de 2003.
- Sadoulet, E. y A. de Janvry, "Cash transfer programs with income multipliers: Procampo in Mexico" (*mimeo*) University of California, Berkeley, 2000.
- Salcedo, S., "Impacto diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes" Serie desarrollo productivo (57), CEPAL, Santiago, 1999.

zación económica y la marginación social o continúa drenándose el talento de los mejores con migraciones permanentes a Estados Unidos y otros países, o bien se fortalece el sistema de ciudades intermedias, la integración de las actividades económicas y el equilibrio en el desarrollo regional.

En gran medida, esto depende de la estrategia de desarrollo regional que explícita o implícitamente se adopte. Lo anterior presupone alcanzar altos niveles de descentralización, que implican una transferencia a los gobiernos locales del papel de promotores del desarrollo regional, pero a la vez reservar a las instancias nacionales y estatales funciones de carácter normativo, estrategia global y apoyo a las políticas locales dentro de un papel equilibrador de las actuales disparidades territoriales.

En este contexto se torna crucial la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para la elaboración de políticas integrales de desarrollo. También lo es el establecimiento de un marco legal que favorezca diversas formas de asociación territorial según el tipo de proyectos, la cobertura de programas o el impulso de determinadas iniciativas locales.

### Continuidad y certidumbre: un programa mínimo

Construir o reforzar un tejido social requiere combinar hilos de continuidad con hilos de cambio. Hoy podemos decir con más certidumbre que hace 25 años, que para que un cambio sea sustentable en el tiempo requiere estar inserto en elementos sustanciales de continuidad histórica. Ellos son los acuerdos básicos de una sociedad.

Un tema central que articula las libertades económicas y políticas es el del pluralismo. Reconocer el papel primordial de la sociedad en la producción del bienestar económico y social, permite que el Estado oriente sus acciones hacia la promoción de formas plurales de propiedad –privada individual, copropiedad, condominio, arrendada–, hacia esquemas de regulación a través de políticas diferenciadas, hacia la creación de un ambiente que promueva la innovación o hacia intervenciones directas y focalizadas de apoyo a distintos sectores de la población. Para que Estado, mercado y sociedad se refuercen mutuamente se requiere transparencia en las normas de interacción y continuidad en las políticas públicas. Claridad en los objetivos junto con una evaluación realista de sus fuentes de financiamiento debiera desembocar en compromiso creíbles y con fechas de vigencia o de renovación.

En este sentido una política de ingresos rurales –cuya continuidad sea garantizada por la ley y periódicamente revisable– puede convertirse en el núcleo central de este programa mínimo. Las transferencias directas en efectivo –desacopladas de productos específicos y enfocados a fortalecer los ingresos rurales– podrían ser la base para diferentes intervenciones, tomando en cuenta las características de los productores y sus estrategias productivas, los desequilibrios regionales y la adaptación a diversas estrategias de acceso a mercados. Asimismo, debe favorecer-

Schultz, T. P. "School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program", *Journal of Development Economics*, 74 (1), 2004, pp. 199-250.

Solleiro, J., *Biotechnology and sustainable agriculture: The case of Mexico*, OCDE, 1995.

Mckinle, Terry, y Diana Alarcón, "The prevalence of rural poverty in Mexico", *World Development*, 23 (9), 1995, pp. 1575-1585.

Tejo, P., "El modelo agrícola de América Latina en las últimas décadas (síntesis)", *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2001.

Tovar, M. P., "Estudio Sobre La Educación para la Población Rural en México", Proyecto FAO-UNESCO-DGCS-Italia-CIDE-REDUC, Seminario internacional Estrategias para la educación rural en América Latina, 3-5 de agosto de 2004.

Tuirán, R., *Migración México-Estados Unidos, opciones de política*, Secretaría de Gobernación, Conapo y Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2000.

Vélez, F., "Los desafíos que enfrenta el campo México" en L. Rubio y A. Fernandez (eds.), *México a la hora del cambio*, Cal y Arena, México, 1995.

Warman, A., *El campo mexicano en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Weingast, Barry R., "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism", *Journal of Law, Economics and Organization*, 7, 1995, pp. 1-31

World Bank, *Beyond the City: The Rural Contribution to Development in Latin America and the Caribbean*, 2004.

Wiggins. S. "Agricultural Policy Reform and Rural Livelihoods in Central Mexico", *Journal Development Studies*, 38(4), 2002, pp.179-202.

Yúnez-Naude, A. y J. E. Edward Taylor, "The Determinants of Nonfarm Activities and Incomes of Rural Households in Mexico, with Emphasis on Education", *World Development*, 29 (3), 2001, pp. 561-572.

se la pluriactividad rural como mecanismo de aseguramiento y también las reconversiones a nivel de finca, sobre todo si están fuertemente vinculadas a generar valor vía servicios ambientales.

### Otros componentes necesarios de este sistema de apoyo serían:

1. Un sistema de financiamiento rural que movilice el ahorro, en particular en el entorno de la economía familiar campesina. Este sistema debería combinar las diferentes características de los productores y tendría que complementarse con mecanismos de autoaseguramiento
2. La política de infraestructura debiera, sin olvidar algunos grandes proyectos de riego estratégicos, enfocarse en aumentar considerablemente la infraestructura productiva pequeña (riego y conservación de acuíferos, cuidado del suelo), así como la infraestructura comercial, como las bodegas, frigoríficos y sistemas de transporte
3. Avanzar en la expansión de fondos concursables para financiar la transferencia de tecnología y la capacitación de los recursos humanos. Esto implica la integración de universidades e institutos tecnológicos en un programa para la distribución y transferencia masiva de habilidades y conocimientos, apoyado por nuevas interacciones con los productores. Además, debiera incluir el despliegue de una estrategia de capacitación técnica que fortalezca habilidades técnicas agrícolas y no agrícolas

Los cinco ámbitos de acción pública descritos tienen un hilo conductor. En la actualidad buscar y refutar los fundamentos de ideologías o elaboraciones teóricas que justifican la injusticia realmente existente, requiere cultivar el tronco común de la acción del Estado como regulador y promotor de los agentes económicos privados, bajo la óptica de una eficiencia con distribución social más equitativa de sus frutos. Una construcción básica con este perfil tiene hoy la difícil tarea de integrar dos elementos que se contradicen: uno que apela a los derechos individuales, y otro que atiende a la concepción de los derechos sociales. En realidad son elementos que se conjugan en un mismo universo, que de por sí es contradictorio y no homogéneo. No se trata de elaborar un esquema ideal que por perfecto termine por alienarse del mundo, sino de configurar a grandes trazos escenarios que se reconozcan en el mundo precisamente porque no anulan sus contradicciones. Los modelos puros corresponden al reino de las utopías irreales, su puesta en práctica no deja de ser inquietante por excluyente y destructiva, por más que su idealidad nos aporte su reconocido valor como crítica. Esta trazos retoman los principios de libertad e igualdad bajo otro contexto: la no eliminación política o económica de los actuales sujetos sociales, sino por el contrario, la libertad de tomar decisiones sobre la base de la reciprocidad interesada y hacen de las normas de reciprocidad –componentes altamente productivos generalmente asociados a redes sociales de intercambio– uno de los cimientos básicos para reconstruir la cohesión social 